

Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u hrvatskoj

Derđa, Dario

Source / Izvornik: **Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2013, 50, 393 - 427**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:582829>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-13**

PRAVI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Dr. sc. Dario Đerđa
Izvanredni profesor, predstojnik Katedre za upravno pravo
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

UČINAK EUROPSKIH PRAVNIH PRAVILA NA PRAVNO NORMIRANJE UPRAVNOG POSTUPKA U HRVATSKOJ

UDK: 342(4)

Izvorni znanstveni rad

primljeno: 1. 10. 2012

Cilj je ovoga rada utvrditi na koji način utječu pravila europskoga prava na pravno normiranje upravnih postupaka u Republici Hrvatskoj. U radu se analiziraju izvori europskoga prava, usvojeni od Vijeća Europe i Europske unije, kao dvije međunarodne organizacije koje na razvoj hrvatskoga prava uopće imaju značajan utjecaj. Posebna pozornost posvećena je uspoređivanju hrvatskih pravnih pravila koja se primjenjuju u vođenju upravnog postupka, a odnose se na zakonitost, jednako postupanje, nepristranost i pravičnost, pravo uvida u spis predmeta, izjašnjavaње stranke, obrazlaganje upravne odluke, razmjernost u donošenju odluke te rješavanje u razumnom roku, s europskim pravnim standardima reguliranja i vođenja upravnog postupka. U zaključku autor ocjenjuje ukupnu usklađenost hrvatskog upravno postupovnog prava s europskim standardima.

Ključne riječi: *upravni postupak, harmonizacija, Europska unija, Hrvatska.*

1. UVOD

Interakcija pravnih pravila međunarodnih organizacija i drugih integracija i nacionalnih pravnih sustava država koje su njihove članice danas se pokazuje trendom koji svakim danom sve više uzima maha. Slijedom toga, nacionalni pravni sustavi sve se intenzivnije mijenjaju, usklađujući svoja rješenja s nadnacionalnim pravnim pravilima. Ovo dovodi do ujednačavanja sve do nedavno vrlo raznolikih načina reguliranja istih pravnih pitanja u različitim državama.

U suvremenom svijetu, međunarodne integracije zauzimaju sve važnije mjesto. Povezanost ovih integracija i država koje ih čine ili im pristupaju sve je tješnja, slijedom čega se uočava sve intenzivnija politička, gospodarska i pravna interakcija između ovih subjekata. Unatoč tome što danas na prostoru Europe postoje brojne međunarodne organizacije, koje su rezultat integriranja nekih europskih država u svrhu ostvarivanja zajedničkih ciljeva, među njima se posebno ističu dvije: Europska unija i Vijeće Europe. Europska unija razlikuje se od ostalih međunarodnih organizacija svojim ustrojem i gospodarskom aktivnošću, kao i normativnim okvirom koji je uspostavila.¹ Europsku uniju čini 27 država članica, koje se ukupno prostiru na površini od 4.325.675 km² te

¹ Pored Europske unije i Vijeća Europe, u Europi djeluju još, primjerice, i OESS – Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi, OECD – Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj, EFTA – Europsko udruženje za slobodnu trgovinu, EEA – Europski gospodarski prostor i sl.

broje više od 502 milijuna stanovnika. Zahvaljujući ne samo gospodarskoj, već i političkoj integraciji svojih država članica, Europska unija u budućnosti nastoji postati i unijom država istomišljenica, u kojoj vladavina prava ima prednost pred nacionalnim i pojedinačnim interesima.² S druge strane, Vijeće Europe je međunarodna organizacija koja nastoji ostvariti veće jedinstvo između svojih članica radi očuvanja i promicanja ideala i načela koji su njihova zajednička baština te poticati njihov gospodarski i socijalni napredak. Vijeće Europe danas okuplja 43 države članice. U okviru ovoga Vijeća, kao posebno važan dokument donesena je *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* koja podupire razvoj općih pravnih načela zaštite pojedinaca putem Europskog suda u Strasbourgu.³

Ove dvije organizacije posebnu važnost zauzimaju i u Republici Hrvatskoj. Hrvatska je članica Vijeća Europe od 1996. godine, a članicom Europske unije trebala bi postati 1. srpnja 2013. godine.⁴ Ulaskom u punopravno članstvo Europske unije, Hrvatsku će u potpunosti obvezivati cjelokupna pravna stečevina Europske unije, jer se primarno i sekundarno pravo Unije primjenjuje u nacionalnom pravnom sustavu svake njezine države članice. Osigurati ujednačenu provedbu prava, od presudne je važnosti za ovu europsku integraciju, jer različita primjena istoga propisa u pojedinim državama članicama dovodi u pitanje provedbu njezinih javnih politika, pa čak i opravdanost njezinog poretka uopće.⁵ Slijedom toga, na rad svih javnopravnih tijela u državama članicama, ali i na prava i obveze građana, pored pravnih pravila utvrđenih u nacionalnom pravnom sustavu primjenjuju se i pravna pravila ovih nadnacionalnih pravnih sustava.

Za razliku od Vijeća Europe kao klasične međunarodne organizacije, specifična priroda Europske unije rezultirala je s dva vrlo važna obilježja koja karakteriziraju njezin pravni poredak, a imaju i značajan učinak i na pravne sustave država članica. To su izravni učinak prava Europske unije na prostoru njezinih država članica te nadređenost prava Unije pravnim sustavima država članica. Ova obilježja imaju značajne implikacije na zasnivanje pravnih odnosa koji su rezultat primjene prava Unije i nacionalnog prava država članica na konkretne društvene odnose u ovoj

² Vidi Schermers, Henry G., Protection of human rights in the European union, *The European union after Amsterdam: a legal analysis*, Kluwer law international, Hague, 1998., str. 308.

³ Članak 1., točka a. *Statuta Vijeća Europe, Odluka o objavi Statuta Vijeća Europe*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/96. te *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

⁴ Pregovori o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji započeli su još 3. listopada 2005. godine, održavanjem međuvladine konferencije između država članica Europske unije i Republike Hrvatske. Dana 30. lipnja 2011. godine, nakon uspješno provedenih pregovora, države članice Europske unije odlučile su zaključiti pristupne pregovore s Hrvatskom, što je dovelo do potpisivanja *Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Treaty of Accession of Croatia*, Official Journal, L 112, 24. 04. 2012., 9. prosinca 2011. godine. Na referendumu, održanom 22. siječnja 2012. godine, većina birača koja je pristupila glasanju opredijelila se za ulazak Hrvatske u Europsku uniju. Slijedom toga, Hrvatski sabor je 9. ožujka jednoglasno usvojio ovaj *Ugovor*. Vidi i *Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/01.

⁵ O ovome vidi u Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Lalić Novak, Goranka, *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012., str. 112.

integraciji, ali i zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca koji su subjekti nastalih pravnih odnosa.

U svezi s izravnim učinkom prava Unije treba naglasiti kako propisi Unije pojedincima priznaju prava čije ostvarivanje u određenim slučajevima oni mogu zahtijevati čak i u postupcima koji se vode pred javnopravnim tijelima i sudovima država članica. Pravo Unije time stvara subjektivna prava neposredno, tj. bez dodatne općenormativne aktivnosti zakonodavnih ili izvršnih tijela država članica. Stoga, pravo Unije obvezuje države članice, i to tijela koja obavljaju zakonodavne, i ona koja obavljaju izvršne i sudske poslove u državi. Ovo posebno proizlazi iz načela lojalne suradnje propisanog *Ugovorima*, sukladno kojemu se, uz puno uzajamno poštovanje, Unija i njezine države članice međusobno pomažu pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz odredaba *Ugovora*. Sukladno ovome načelu, države članice dužne su poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće i posebne pravne naravi, kako bi osigurale ispunjavanje obveza što proizlaze iz *Ugovora* ili su rezultat akata institucija Unije. Države članice dužne su olakšati ostvarivanje zadaća Unije te ne smiju poduzimati nikakve radnje koje bi mogle ugroziti postizanje navedenih ciljeva.⁶

S druge strane, nadnacionalna priroda prava Unije ima značajan utjecaj na odnos ovoga prava i prava država članica. Tako iz *Ugovora* proizlazi da države članice u nacionalnim pravnim sustavima ne smiju sadržavati bilo kakve posebnosti koje su suprotne pravnom sustavu Unije.⁷ Upravo je iz ovoga razloga donošenje pravnih propisa u državama članicama u dva smjera ograničeno pravom Unije. S jedne strane, pravila postupaka koji se vode s ciljem provedbe nekog pravnog pravila Unije ne smiju biti manje favoribilna negoli pravila koja se primjenjuju prilikom odlučivanja u stvarima koje su u nadležnosti države članice, a s druge, izvršavanje prava priznatih pravom Unije ne smije se nacionalnim zakonodavstvom države članice onemogućiti pa čak niti otežati.⁸ Ova ograničenja samostalnosti država članica u pravnome normiranju pridonose jamčenju najviše moguće razine jednakosti primjene prava Unije u različitim državama članicama, koja bi inače mogla biti ugrožena različitim postupovnim pravilima i upravnim

⁶ Članak 4., stavak 3. *Ugovora o Europskoj uniji, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal, C 83, 30. 3. 2010. Prema mišljenju Herdegena, upravo u izravnom učinku prava Unije leži temeljna razlika između ovlasti Unije te drugih međunarodnih organizacija ili ostalih oblika međuvladine suradnje. Herdegen, Matthias, *Europarecht*, Beck, München, 2001., str. 51. No, pravo Unije ima i svoj posredni učinak koji se ogleda u obvezi javnopravnih tijela i sudova država članica Unije da pravne odredbe nacionalnoga prava tumače u skladu s pravilima prava Unije. O ovome vidi i Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 67-68.

⁷ Prema praksi Suda Europske unije u Case 26/62, *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, 1963., European Court Reports, English special edition – 1., ako neko pravilo prava Unije, prema kriterijima koje je odredio Sud, ima izravni učinak, zakonodavno tijelo države članice ne smije donositi nacionalne propise, čak niti ustavne prirode, koji bi mogli priječiti izravni učinak prava Unije.

⁸ Vidi Case C-120/97, *Upjohn Ltd v The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 and Others*, 1999., European Court Reports – 223. te Case C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH*, 1997., European Court Reports – 1591.

praksom u pojedinim državama članicama.⁹ U sukobu prava Unije i nacionalnog prava neke države članice, pravo Unije ima prednost nad nacionalnim pravom države članice. U suprotnom, donoseći propise koji su u suprotnosti s pravom Unije, države članice mogle bi izbjeći primjenu pravila Unije koja idu na štetu njihovih interesa.¹⁰

Upravo ovakvo shvaćanje prava Unije, kao sustava nadređenog pravnim sustavima država članica, onemogućuje da se provedba prava Unije razlikuje od jedne države članice do druge, radi držanja javnopravnih tijela država članica domaćih pravnih propisa, jer bi to rezultiralo ugrožavanjem ostvarivanja ciljeva *Ugovora* te diskriminacijom pojedinaca u Uniji. Stoga, pravno pravilo Unije koje je sadržano u *Ugovorima* ili proizlazi iz njih, zbog svoje posebne i izvorne prirode niti ne smije biti zamijenjeno pravnim propisima država članica.¹¹ Usklađenost nacionalnih pravnih sustava država članica i pravnog sustava Europske unije time se pokazuje temeljnom pretpostavkom mogućnosti izgradnje zajedničkog prava Unije. Stoga svaka država članica Unije treba u potpunosti uskladiti pravna pravila svojeg pravnog sustava s nadnacionalnim skupom pravnih pravila Unije.¹² S obzirom da se izvori primarnog prava Unije, baš kao i uredbe i odluke, kao izvori sekundarnog prava izravno primjenjuju na prostoru svih država članica, njihovim donošenjem prestaju važiti sva pravna pravila država članica koja su suprotna ovim propisima. Stoga ovi izvori prava čine velik korak u jedinstvenom pravnom normiranju u Uniji, jer se izravnom primjenom

⁹ Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006., str. clxxii-clxxiii.

¹⁰ Isto proizlazi i iz odluke Suda Europske unije donesene u Case 6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, 1964., European Court Reports, English special edition – 585., u kojoj je utvrdio kako pravo Unije ima nadređeni položaj nad nacionalnim pravom država članica. Nadređenost prava Unije nacionalnom pravu država članica ima i značajne postupovne posljedice. Tako, primjerice, ako javnopravno tijelo države članice u upravnom postupku treba primijeniti pravilo pravnog sustava Unije i pravilo domaćeg pravnog sustava, koje nije sukladno pravu Unije, ono je obvezno izuzeti iz primjene pravilo nacionalnog prava i izravno primijeniti ili pravilo Unije ili neko drugo pravilo nacionalnog prava koje nije suprotno pravu Unije. Kako su prema odluci Suda Europske unije, donesenoj u Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, 1978., European Court Reports – 629., pravila nacionalnoga prava države članice koja su suprotna pravu Unije izravno neprimjenjiva, javnopravno tijelo države članice ne treba ni čekati niti tražiti da se o sukladnosti pravila nacionalnog prava s pravom Unije izjasni neko drugo tijelo države članice, kao primjerice ustavni sud, već takvo pravilo mora samostalno izuzeti od primjene, tj. provesti ekscipiju nezakonitosti. Međutim, zbog primjene načela lojalne suradnje, ali i sukladno odluci Suda Europske unije, donesenoj u Case 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, 1984., European Court Reports – 1891., prije negoli javnopravno tijelo države članice izuzme iz primjene pravilo domaćeg pravnog sustava, ono ga ipak najprije treba pokušati protumačiti u skladu s pravom Unije, pri čemu ne treba voditi računa je li takvo pravilo domaćeg pravnog sustava doneseno prije ili nakon pravnog pravila sadržanog u pravu Unije. No, takvo tumačenje pravnog pravila države članice ne smije štetiti pravnim interesima subjekata niti smije biti suprotno općim načelima prava Unije, kao što su npr. načelo pravne sigurnosti, jednakosti, pravičnosti ili zabrane povratnog djelovanja propisa.

¹¹ O ovome Čapeta, Rodin, op. cit., str. 25-26.

¹² Međutim, Kassim naglašava kako je jednostavnije utvrditi je li neko nacionalno pravilo države članice usklađeno s pravom Unije negoli primjenjuju li se pravila u državi članici na način propisan pravom Unije. Razlog nepravilnoj primjeni prava Unije u državama članicama nerijetko se nalazi u okolnosti da su koncepti i metode koje treba primijeniti strani nekom nacionalnom pravnom sustavu države članice, što onda i otežava njihovu praktičnu provedbu. Kassim, Hussein, *The European administration: between Europeanization and domestication, Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 159.

pravnog pravila Unije jednako utvrđuju prava i obveza adresata u različitim državama članicama. Međutim, zbog različitosti pravnih sustava država članica te kako bi se istima omogućilo postizanje normativnoga cilja u skladu s pravnom tradicijom te specifičnim pravnim rješenjima, u pravu Unije posebnu važnost zauzimaju direktive kao sredstvo blažeg ujednačavanja prava država članica te usklađivanja ovih pravnih sustava sa zajedničkim vrijednostima Europske unije.¹³ Implementacija direktiva u pravni sustav država članica podrazumijeva aktivnosti koje se provode na nacionalnoj i regionalnoj odnosno lokalnoj razini, a usmjerene su na primjenu prava Unije. Ona se u pravilu obavlja u obliku transpozicije prava Unije uobličene u direktivi, koja za sobom povlači opću regulaciju potrebnu za stvaranje normativnog okvira neke politike Unije na nacionalnoj razini države članice, a koju treba učiniti u direktivnom utvrđenom roku.¹⁴ Ovim temeljnim načinima ujednačavanja prava država članica s pravom Unije, države članice, ali i same institucije Unije neposredno utječu na oblikovanje prava, njegovu primjenu i društvenu stvarnost na prostoru koji obuhvaćaju. Stoga, bez obzira radi li se o metodi negativnog ili pozitivnog ujednačavanja prava, cilj je uvijek reguliranje društvenih odnosa na jedinstven ili što je moguće sličniji način u svim državama članicama Unije.¹⁵

Ujednačavanje domaćeg pravnog sustava s pravnom stečevinom Unije posebno važnim pokazuje se u postupku pridruživanja država članica Europskoj uniji. Države kandidati još prije pristupa ovoj integraciji trebaju uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Unije te na taj način omogućiti pravilnu provedbu pravne stečevine odmah po ulasku u ovu europsku integraciju. Tako je, primjerice, postupno usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom Unije, osobito u ključnim područjima unutarnjeg tržišta, jedna od osnovanih obveza koja

¹³ O ulozi direktiva u usklađivanju pravnih sustava država članica s pravnim sustavom Unije vidi u Rodin, Siniša, Čapeta, Tamara, *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu: s izabranim presudama Europskog suda u punom tekstu i komentarom*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2008., str. 59-68.

¹⁴ U poštivanju hijerarhije prava Unije nad nacionalnim pravom država članica posebno važnu ulogu ima Europska komisija koja, ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu iz *Ugovora*, što se očituje u povredi neke odredbe *Ugovora*, uredbe i odluke odnosno netranspozicije ili neispravne transpozicije direktiva u nacionalni pravni sustav, nakon što je dotičnoj državi dala priliku da se očituje o tome predmetu, donosi obrazloženo mišljenje. Ako država ne postupi sukladno mišljenju u roku koji odredi Komisija, ona taj predmet može uputiti Sudu Europske unije. Tada, ako Sud utvrdi kako država članica uistinu nije ispunila navedenu obvezu koja proizlazi iz *Ugovora*, može državu novčano kazniti te donosi odluku sukladno kojoj država treba postupiti. Vidi članke 258. i 260. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Sve ovo može dovesti i do odgovornosti države za štetu prema pojedincima koji je trpe zbog pogrešne primjene formalno harmoniziranog prava koje se počelo razvijati počevši s *Joined cases C-6/90 and C-9/90, Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, 1991., *European Court Reports I - 5357*.

¹⁵ Negativnim ujednačavanjem podrazumijeva se ujednačavanje pravnog režima država članica izričitim propisivanjem zabrana i drugih ograničenja državama članicama, kako u primarnom i sekundarnom pravu Unije, tako i odlukama Suda Europske unije kojima se ukidaju nacionalni propisi suprotni *Ugovorima*. Tako su ovom metodom, primjerice, propisane zabrana uspostave vladajućeg položaja na tržištu ili zabrana carinjenja uvoznih ili izvoznih proizvoda ili količinskih ograničenja u unutrašnjoj trgovini. Pozitivno ujednačavanje podrazumijeva ujednačavanje pravnih pravila putem direktiva koje države članice u utvrđenim rokovima trebaju implementirati u svoj pravni sustav.

i za Hrvatsku proizlazi iz *Glave VI. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, sklopljenog između Republike Hrvatske i Europske unije. Slijedom toga je i tzv. „*europizacija hrvatskog prava*“ započela još početkom 2000-ih godina te traje dulje od deset godina. U postupku analitičkog pregleda usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, tzv. *screeningu*, hrvatsko pravo detaljno su analizirali domaći i inozemni pravni stručnjaci. Analitički pregled obuhvaćao je utvrđivanje pravnih normi koje nisu u skladu s pravnom stečevinom, načela koja je potrebno dopuniti te mjera koje je potrebno provesti.¹⁶ Slijedom toga, Hrvatska je trebala ispuniti određene zahtjeve te provesti konkretne promjene, od promjena obrazovne strukture službenika, preko zakonskih promjena pa sve do promjena u upravnim zadacima i upravnoj kulturi hrvatskih državnih, područnih i lokalnih javnopravnih tijela. Smjeru u kojem su promjene činjene pridonijeli su i određeni zahtjevi i preporuke dobiveni tijekom formalnog postupka pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Valja istaknuti kako je tih godina SIGMA pripremila i podnijela te na svojim mrežnim stranicama objavila preko 35 izvještaja o stanju i napretku Hrvatske u različitim upravnim područjima, ne računajući brojna mišljenja na konkretne reformske poteze.¹⁷ Osim pomoći putem stručnih mišljenja, ocjena i preporuka, Hrvatska je tijekom postupka pristupanja Uniji primila i značajnu pomoć u okviru brojnih projekata financiranih od Unije i pojedinih država članica u sklopu bilateralne pomoći kao i tehničku pomoć od drugih donatora.¹⁸ U godini 2011. Hrvatska je uspješno okončala ove pregovore iz čega se može zaključiti kako je svoj pravni sustav uskladila s pravnom stečevinom Europske unije.

Usklađivanje pravnih pravila hrvatskog prava s pravnim sustavom Europske unije dalje će se posebno razmatrati u kontekstu pravnoga normiranja upravnog postupka, kao skupa postupovnih pravila o redu i obliku radnji koje pri donošenju upravnih akata mora provesti javnopravno tijelo. Utvrditi postupovna prava pojedinaca prilikom vođenja upravnih postupaka pokazalo se jednim od temeljnih jamstava zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca u odnosu prema javnoj vlasti. Očiti je trend da pravila upravnog postupka danas više nisu u isključivoj nadležnosti pojedinih država već prelaze okvire državnih granica.¹⁹ Ova se pravila

¹⁶ O ovome vidi u Hyllseth, Elisabeth, Indest, Marthe, Kostovska, Sanja, *Priručnik o Europskoj uniji za državne službenike u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2006., str. 9-13.

¹⁷ SIGMA je tijelo Europske unije koje podržava rad Europske komisije u svezi s prilagodbama država kandidata za članstvo u Uniji. SIGMA je utvrdila skup načela koje države kandidati trebaju implementirati u svoje zakonodavstvo u postupku pridruživanja Uniji, kako bi u potpunosti bile spremne provoditi pravne propise Unije. Osim ocjena različitih aspekata upravnog zakonodavstva i prakse za potrebe pripreme izvješća o napretku, SIGMA pruža i svaki drugi oblik stručne podrške, kako Europskoj komisiji, tako i državam kandidatima. Njezine ocjene i stručna pomoć nesumnjivo imaju značajnu ulogu u modernizaciji i europizaciji upravnopostupovnog prava svake države koja prolazi kroz postupak pridruživanja Europskoj uniji ili je na drugi način zainteresirana za suradnju s njome. Vidi Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, *Europeizacija hrvatskog upravnog postupovnog prava, Novi Zakon o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 85.

¹⁸ Vidi Koprić, Musa, Lalić Novak, op. cit., str. 272-273.

¹⁹ Vidi Cananea della, Giacinto, *Beyond the state: the europeanization and globalization of procedural administrative law*, *European Public Law*, vol. 9., no. 4., 2003.

u različitim državama nastoje ujednačiti i standardizirati, bez obzira primjenjuju li javnopravna tijela koja vode upravne postupke materijalno pravo Unije ili nacionalno materijalno pravo države članice.²⁰

Stoga se čini posebno zanimljivim razmotriti na koji su način utjecala pravna pravila Unije na hrvatski upravni postupak te na koje načine državna i lokalna javnopravna tijela u Republici Hrvatskoj, ali i brojne pravne osobe koje imaju javnu ovlast, trebaju postupati po ulasku Hrvatske u ovu europsku integraciju. U tu svrhu, u radu se najprije analizira koja pravila Europske unije, ali i Vijeća Europe kao važne europske integracije koju čine i sve države Europske unije, uređuju vođenje upravnog postupka. Zatim se utvrđuje trebaju li ova pravila poštivati i javnopravna tijela Republike Hrvatske kada odlučuju o pravima i obvezama pojedinaca. Konačno, u radu se analiziraju neka temeljna načela, sukladno kojima su obvezna postupati institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije, ali i sva javnopravna tijela država članica prilikom vođenja upravnih postupaka, a koja ulaskom Hrvatske u Uniju počinju obvezivati i sva hrvatska javnopravna tijela i pravne osobe koje imaju javnu ovlast prilikom odlučivanja o upravnim stvarima. Time se zaključuje koliko je hrvatsko upravno postupovno pravo usklađeno s europskim pravnim standardima vođenja upravnog postupka.

2. EUROPSKI STANDARDI UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak, kao skup postupovnih pravila o redu i obliku radnji koje pri donošenju upravnih akata mora provesti javnopravno tijelo, čini jedno od temeljnih jamstava zaštite prava i pravnih interesa građana. Utvrditi način postupanja javnopravnih tijela prilikom primjene materijalnih propisa u konkretnoj upravnoj stvari te utvrditi ovlasti kojima se ona pri tomu mogu služiti, vrlo je bitno u svakoj zajednici u kojoj se ovi postupci vode, bila ona državna, regionalna, lokalna ili nadnacionalna. Široj kodifikaciji upravnog postupka u europskim državama pristupilo se tek u posljednjem desetljeću 20. stoljeća kada, prema preporukama Europske unije, države članice, ali i države kandidati za članstvo u Uniji, posebno iz Srednje i Istočne Europe, pristupaju izradi jedinstvenoga zakonika koji uređuje postupak donošenja upravnih odluka, a nerijetko i druge odredbe važne za poduzimanje radnji javne uprave. U isto vrijeme, u državama čiji su pravni sustavi već imali zakonom uređen upravni postupak, pristupilo se izmjenama i osuvremenjivanju ovih zakona, kako bi se postupanje uprave maksimalno usmjerilo koristima građana te kako bi se utvrdili moderni mehanizmi zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnim postupcima.²¹ Međutim, u pravnom sustavu Europske unije danas ne postoje usustavljena pravila koja uređuju vođenje

²⁰ Vidi Bignami, Francesca, *The Reformation of European Administrative Law, European Community Studies Association Paper 2001.*, Madison, Winsconsin, 2001., str. 4.

²¹ Tako su upravni postupak nakon 1990. godine prvi put uredili ili su postojeće zakone izmijenili: Portugal 1991. godine, Španjolska 1992. godine, Nizozemska 1994., Slovenija, Litva i Cipar 1999., Latvija 2001., Finska 2003., Češka 2004., Bugarska 2006., itd.

upravnog postupka.²² Razlozi tome mogu se tražiti u nastanku i razvoju Europske unije, od posredne primjene politika Unije dugo godina po osnivanju europskih zajednica,²³ pa sve do pristupa problematici pravnog normiranja upravnih postupaka prvih šest država članica europskih zajednica.²⁴ Stoga se pravila upravnog postupka u pravu Unije pojavljuju spontano, u različitim pravnim izvorima te se nerijetko odnose na postupanja samo u pojedinim upravnim područjima. Ona niti danas nisu usustavljena u jednom normativnom dokumentu, već se izvode iz odredbi *Ugovora* i drugih izvora primarnog prava Unije, zatim iz brojnih uredbi i preporuka koje čine sekundarno pravo, a neka važna pravila vođenja upravnog postupka kao načela formulirana su sudskom praksom Suda Europske unije.²⁵

Tako, primjerice, iz *Ugovora* jasno proizlazi obveza poštivanja zakonitosti u svim oblicima postupanja javnopravnih tijela u Uniji, pa tako i u vođenju upravnih postupaka. *Ugovorima* su utvrđeni i obveza jednakog tretiranja pojedinaca, poštivanje načela razmjernosti te obveza obrazlaganja odluke, kao postupovni standardi nezaobilazno važni u vođenju upravnoga postupka.²⁶ U primarnom pravu Unije pozornost je posvećena i „pravu na dobru upravu“ koje ima poseban značaj na vođenje upravnog postupka te uključuje pravo na nepristrano i pravično rješavanje upravne stvari u razumnom roku, pravo stranke na saslušanje i uvid

²² U Europskoj uniji sve do nedavno pravilima upravnog postupka nije pridavana posebna pozornost. O ovome svjedoči i tek pokoji napisani rad koji se bavi upravnim postupcima u pravu Europske unije u inače vrlo bogatoj znanstvenoj i stručnoj literaturi usmjerenoj na analizu pravnog sustava ove nadnacionalne tvorevine, kao npr. Casese, Sabino, *European Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 21-36., Chiti, Mario, *Forms of European Administrative Action, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 37-60., Chiti, Eduardo, *Administrative Proceedings Involving European Agencies, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 197-218., della Cannea, Giacinto, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 197-218. i sl.

²³ *Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice* povjerio je izvršavanje prava ove integracije upravi institucija Zajednice samo u rijetkim područjima, primjerice u sektoru tržišnog natjecanja. U ostalim je područjima pravo Zajednice postavljalo samo načelne mehanizme za provođenje upravnih radnji, a nacionalna tijela država članica poduzimala su ove radnje sukladno svojem nacionalnim zakonodavstvu koje je propisivalo vlastite organizacijske i postupovne modele za poduzimanje radnji pri obavljanju provedbenih ovlasti.

²⁴ Na zanemarivanje normiranja upravnih postupaka u pravu Unije ubrzo po osnivanju zajednica svakako je utjecala i činjenica da prvih šest država članica pravnu regulaciju upravnih postupaka nije smatralo nužnom, držeći da postupak donošenja upravnih odluka treba biti vođen u prvom redu načelima „dobrog ustroja i djelovanja“, dok su pravni propisi koji uređuju upravno postupanje stavljeni tek u drugi plan. Po stupanju na snagu prva tri *Osnivačka ugovora*, niti jedna država članica nije imala kodificiran upravni postupak. U ovim državama pozornost se posvećivala ponajprije pojedinačnoj odluci kojom je neko javnopravno tijelo odlučilo o pravu ili obvezi neke osobe, a eventualnim postupovnim propustima pozornost se posvećivala tek nakon pobijanja odluka pravnim lijekovima. Više o ovome vidi u Franchini, Claudio, *European Principles Governing National Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 183.

²⁵ O pravnoj regulaciji upravnog postupka u Europskoj uniji više vidi u Đerđa, Dario, *Pravila upravnog postupka u europskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33., br. 1., 2012., str. 114-126.

²⁶ Vidi članak 8., članak 263. i članak 296. stavak 2. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* te članak 5. stavak 4. *Ugovora o Europskoj uniji*.

u spis predmeta te obvezno obrazlaganje odluke javnopravnog tijela.²⁷ Kako je *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije* utvrđeno da je Unija dužna poštovati temeljna ljudska prava zajamčena *Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, ovdje svakako treba spomenuti i načela pravičnog postupka i saslušanja stranaka propisana ovom *Konvencijom*.²⁸ Iako su pravila upravnog postupka propisana sekundarnim pravom Unije prilagođena posebnim upravnim područjima u kojima se ovi postupci vode, te uređuju samo pojedina postupovna pitanja, valja naglasiti kako su u pojedinim uredbama utvrđena i određena pravila koja se odnose na vođenje upravnog postupka uopće te koja bi, kao europski standardi, trebala biti usvojena i u nacionalnim pravnim sustavima država članica, kao npr. pravila o uniformnom računanju rokova u pravu Unije ili pravu pristupa ispravama tijela koja obavljaju izvršne i upravne poslove u Uniji.²⁹

Kao važan izvor prava koji javnopravna tijela prilikom vođenja upravnog postupka trebaju poštovati svakako su i načela prava Unije što ih svojim odlukama utvrđuje Sud Europske unije. Kako ni u drugim pravnim sustavima, tako niti u pravnom sustavu Unije nije moguće zakonodavstvom i drugim pisanim izvorima prava urediti svako postupovno pitanje, Sud Europske unije ovlašten je svojom praksom stvoriti pravno pravilo kojim će riješiti predmet, a koje izvodi iz postojećeg prava Unije, ali i iz pravnih sustava država članica.³⁰ U području prava Unije Sud je definirao i razradio brojna načela upravnoga prava, pa tako i određene standarde koji se odnose na vođenje upravnog postupka. Svojom praksom utvrdio je ili detaljnije razradio sadržaj načela predvidljivosti u radu

²⁷ Pravo na dobru upravu utvrđeno je člankom 41. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije* od 7. prosinca 2000. godine, koja temeljem članka 6. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* ima istu pravnu vrijednost kao i sami *Ugovori*. Vezano uz ovu *Povelju*, svakako još valja spomenuti članke 42. i 47. koji uređuju pravo na pristup ispravama te pravo na učinkovito pravno sredstvo i pravični spor, koji se također izravno odnose na rješavanje u upravnim stvarima.

²⁸ Članak 6., stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.

²⁹ Vidi *Uredbu Vijeća (EEZ, EURATOM) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja, Regulation (EEC, Euratom) No 1182/71 of the Council of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits*, Official Journal, 1971., L 124., te *Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća glede javnog pristupa ispravama Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, Regulation (EC) No 1049/2001 on of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, Official Journal, 2001., L 145.

³⁰ U nedostatku pravnih propisa, načela kao izvor prava Unije vrlo su važna jer ona u pravilu ograničavaju autonomiju institucija i drugih tijela Unije, ali i javnopravnih tijela država članica u postupanju. U pravnoj teoriji ističe se kako su opća načela prava jedan od najvažnijih izvora prava Europske unije. Ponavljanjem svojih stajališta koje povezuje s normama primarnoga prava Unije, Sud Europske unije kvalificira ova stajališta kao obvezujuća pravila, čime se nadopunjuje pravni sustav u dijelovima dotadašnjih pravnih praznina. O ovome Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010., str. 141. Nepotpun sustav postupovnih pravila u Uniji te pravne praznine koje se u takvom sustavu javljaju u svezi sa zaštitom prava građana u upravnom postupku, zahtijevaju nužnu sudsku intervenciju u svezi s ograničavanjem postupovnih ovlasti upravi, smatra i Nehl. Vidi Nehl, Hanns P., *Principles of administrative procedure in EC law*, Hart, Oxford, 1999., str. 5.

uprave,³¹ načela zakonitih očekivanja,³² obvezu javnopravnog tijela da prije donošenja odluke pomno i objektivno razmotri sve relevantne činjenice i pravna pitanja u upravnom postupku,³³ omogućavanje uvida stranke u spis predmeta³⁴ te izjašnjavanje u postupku o svim činjeničnim i pravnim pitanjima,³⁵ javnopravnom tijelu utvrdio je obvezu obrazlaganja upravne odluke,³⁶ ukazao na način određivanja razumnog roka³⁷ i sl. Konačno, na pravila upravnog postupka u pravu Unije značajan utjecaj ima i sam rad institucija, tijela, ureda i agencija Unije, koje ujednačenom upravnom praksom te donošenjem internih upravnih naputaka slijede jednoobrazne standarde koji su, iako nisu izričito propisani ni primarnim ni sekundarnim pravom Unije, baš kao što nisu niti rezultat sudske prakse Suda Europske unije, tako postali obvezujuć u njihovom radu.³⁸

Pravila upravnog postupka u pravu Unije nadalje se susreću i u izvorima koji, iako sa *soft law* učinkom, imaju veliko značenje za vođenje upravnih postupaka. Jedan od takvih izvora je *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* koji je, razrađujući pojam „*dobre uprave*“ te utvrđujući kako se ovaj pojam treba tumačiti u primjeni, izradio pučki pravobranitelj Europske unije i danas zasigurno predstavlja najstavniji katalog pravila upravnog postupka u pravu Unije.³⁹ U

³¹ Vidi npr. Case T-37/97, *Forges de Clabecq SA v Commission of the European Communities*, 1999., European Court Reports II – 859.

³² Vidi npr. Case 78/77, *Johann Lührs v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 1978., European Court Reports – 169., te Joined cases T-94/00, T-110/00 and T-159/00, *Rica Foods (Free Zone) NV, Free Trade Foods NV and Suproco NV v Commission of the European Communities*, 2002., European Court Reports II – 4677.

³³ Vidi npr. Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 1063., Case C-269/90, *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte*, 1991., European Court Reports I – 5469., te Case T-205/99, *Hyper Srl v Commission of the European Communities*, 2002., European Court Reports II – 3141.

³⁴ Vidi npr. Case C-51/92, *Hercules Chemicals NV v Commission of the European Communities*, 1999., European Court Reports I – 4235.

³⁵ Vidi npr. Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 1063., te Case 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 461.

³⁶ Vidi npr. Case T-16/91, *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV v Commission of the European Communities*, 1996., European Court Reports – 1827.

³⁷ Vidi npr. Case C-136/92, *Commission of the European Communities v Augusto Brazzelli Lualdi and others*, 1994., European Court Reports I – 1981. te Joined cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 P and C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) (C-238/99 P), DSM NV and DSM Kunststoffen BV (C-244/99 P), Montedison SpA (C-245/99 P), Elf Atochem SA (C-247/99 P), Degussa AG (C-250/99 P), Enichem SpA (C-251/99 P), Wacker-Chemie GmbH and Hoechst AG (C-252/99 P) and Imperial Chemical Industries plc (ICI) (C-254/99 P) v Commission of the European Communities*, 2002., European Court Reports I – 8375.

³⁸ Obveznost pridržavanja internih upravnih naputaka potvrdio je i Sud Europske unije u odlukama donesenima u Case 148/73, *Raymond Louwage and Marie-Thérèse Louwage, née Moriame, v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 81., Case T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV v Commission of the European Communities*, 1991., European Court Reports II – 1711., Case T-65/89, *BPB Industries Plc and British Gypsum Ltd v Commission of the European Communities*, 1993., European Court Reports II – 389. te Case T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) v Commission of the European Communities*, 1998., European Court Reports II – 717.

³⁹ European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behavior*, European Communities, Luxemburg, 2005.

Kodeksu se pokušalo sažeti pravila već utvrđena u različitim izvorima primarnog i sekundarnog prava Unije, ali i pravila utvrđena praksom Suda Europske unije koja su nerijetko uporište imala u rješenjima iz nacionalnih pravnih sustava nekih država članica, a kojih se trebaju držati službenici zaposleni u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, ali i osobe koje temeljem ugovora o djelu obavljaju poslove za račun Unije. Iako ovaj *Kodeks* nije izravno namijenjen službenicima zaposlenima u javnopravnim tijelima država članica, on posredno ima značajan utjecaj i na njih. On utvrđuje obvezu zakonitog postupanja institucija i tijela koja primjenjuju pravo Unije, zabranjuje diskriminaciju po bilo kojoj osnovi, inzistira na jednakom tretmanu svih osoba koje se nalaze u istoj situaciji te na obveznoj primjeni razmjernosti prilikom donošenja odluka u odnosu na svrhu koja se treba postići tom odlukom. Nadalje, postavlja i niz obveza koje službenik prilikom vođenja postupka mora poštovati, utvrđujući nužnost neovisnosti i nepristranost službenika, potrebu njegovog objektivnog postupanja te pravičnog odnosa prema strankama. Ovaj *Kodeks* od službenika ujedno zahtijeva uljudnost u ophođenju sa strankama te savjetovanje stranaka i pomoć u postupovnim pitanjima u kojima one nemaju dovoljno znanja. Sukladno *Kodeksu*, institucije, tijela, uredi i agencije koje vode upravni postupak moraju poštovati zakonita očekivanja stranaka. On službenicima izričito zabranjuje zloupotrebu službenih ovlasti radi vlastitih probitaka. *Kodeks* utvrđuje i vrlo važno postupovno pravo stranke da bude saslušana i daje izjave u postupku, otvara joj mogućnost uvida u spis, a tijelima nalaže obvezu zaštite zakonom zaštićenih podataka. Nadalje, propisuje dužnost komunikacije institucija, tijela, ureda i agencija Unije sa strankama na bilo kojem jeziku Unije, postupanje nenadležnih tijela s podnoscima te obvezu informiranja stranke o službeniku koji njezin predmet rješava, uz naznaku podataka za kontakt. Propisuje kako svaka odluka treba biti donesena u razumnom roku, kako treba biti obrazložena, sadržavati uputu o pravnom lijeku te kako u pisanom obliku bez odlaganja treba biti dostavljena svim osobama na koje se odnosi.

Konačno, u kontekstu europeizacije pravila upravnih postupaka, nužno je spomenuti nekoliko akata Vijeća Europe koji na nadnacionalnoj razini uređuju određene segmente upravnog postupka. Kako su sve države članice Unije ujedno i članice Vijeća Europe, ovi se propisi također primjenjuju na njezinom prostoru pa time obvezuju i države članice i same institucije, tijela, uredi i agencije Unije. Još 1977. godine, *Rezolucijom (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti* definirani su konkretni zahtjevi koji se moraju provesti prilikom vođenja upravnih postupaka, pa je tako ovom *Rezolucijom* utvrđeno kako se u upravnom postupku stranci mora omogućiti da se izjasni kada god se odlukom mogu povrijediti njezina prava i pravni interesi; zatim kako joj se na njezin zahtjev moraju dati sve informacije relevantne za vođenje postupka u kojem je stranka i donošenje odluke; kako u postupku ima pravo na zastupanje i drugu pomoć; te kako odluka kojom prava i pravni interesi stranke mogu biti povrijeđeni mora biti obrazložena i sadržavati uputu o pravnom sredstvu.⁴⁰ Vijeće Europe 2007. godine detaljnije

⁴⁰ Točke I. do V. *Rezolucije (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti, Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (Adopted by the*

je konkretiziralo ovdje navedene zahtjeve te je u *Preporuci CM/Rec(2007)7 Vijeća ministara državama članicama o dobroj upravi* detaljnije razradilo što se sve smatra dobrom upravom te kojim se načelima ostvaruje ovo pravo. Sukladno ovoj *Preporuci*, kako bi se postigla dobra uprava prilikom odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca, moraju se poštovati sljedeća načela: načelo zakonitosti, načelo jednakosti, načelo nepristranosti, načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, načelo poduzimanja radnje u razumnom roku, načelo sudjelovanja stranke u postupku, načelo zaštite privatnosti i načelo transparentnosti.⁴¹ Ovi akti Vijeća Europe učinili su važan korak u uvođenju dobre uprave kao operativnoga pravnog koncepta.

S iznimkom pravila utvrđenih u pravnim aktima Vijeća Europe, koja obvezuju javnopravna tijela u vođenju upravnih postupaka uopće, ostala navedena pravila, tj. pravna pravila Europske unije, javnopravna tijela država članica imaju obvezu primjenjivati prilikom vođenja upravnih postupaka propisanih pravom Unije. To znači da će javnopravna tijela država članica, pa tako po pristupu Hrvatske Europskoj uniji i hrvatska javnopravna tijela, ova pravila izravno primjenjivati prilikom vođenja mješovitih upravnih postupaka i upravnih postupaka koji se vode na razini država članica.⁴² Ona će se tada, prilikom primjene uredbe kojom

Committee of Ministers on 28. September 1997, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies), <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet>.

⁴¹ Ova *Preporuka, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>., ujedno postavlja i načela vezana uz donošenje pojedinačnih i općih odluka uprave te propisuje kako se protiv svake upravne odluke treba osigurati sudska zaštita, a po mogućnosti i žalba kao redoviti pravni lijek. Konačno, ona postavlja i obvezu naknade štete koju javnopravno tijelo počini pojedincu obavljajući svoje ovlasti. Iako nisu izravno bitne za sama pravila vođenja upravnog postupka, u neizravnoj vezi s postupkom svakako su i *Preporuka Rec(2004)6 Vijeća ministara državama članicama za unaprijeđenje sustava domaćih pravnih sredstava, Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on improvement of domestic remedies*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=743317>, *Preporuka Rec(2004)20 Vijeća ministara državama članicama za sudskom nadzoru upravnim akata, Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=80-2925&Site=COE>, i *Preporuka Rec(2001)9 Vijeća ministara državama članicama o alternativnim načinima rješavanja sporova između javne vlasti i privatnih osoba, Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE>.

⁴² Mješoviti upravni postupci u jednom svojem dijelu vode se na razini Unije od institucija, tijela ureda i agencija Unije, dok se u drugom dijelu vode od javnopravnih tijela država članica na nacionalnoj, tj. državnoj razini. Moguće je razlikovati dvije temeljne skupine ovih postupaka: postupke čije vođenje započinje na razini Unije, a meritorna odluka donosi se na razini države članice te postupke koji se pokreću na razini države članice, a meritorna odluka donosi se na razini Unije. I jedna i druga vrsta ovih postupaka vodi se u području konkurentnih ovlasti i Europske zajednice i njezinih država članica. Upravne postupke na razini država članica vode javnopravna tijela pojedine države članice iako su oni u svemu uređeni pravom Unije. Međutim, javnopravno tijelo koje vodi postupak ovdje mora tijesno surađivati s nadležnim tijelima drugih država članica kako bi donijelo odluku u konkretnoj upravnoj stvari. I jedna i druga vrsta ovih postupaka vodi se u području konkurentnih ovlasti i Europske zajednice i njezinih država članica. Upravne postupke na razini država članica vode javnopravna tijela pojedine države članice iako su oni u svemu uređeni pravom Unije. Međutim, javnopravno tijelo koje vodi postupak ovdje mora tijesno surađivati s nadležnim tijelima drugih država članica kako bi donijelo odluku u konkretnoj upravnoj stvari. I jedna i druga vrsta ovih postupaka vodi se u području konkurentnih ovlasti i Europske zajednice i njezinih država članica. Upravne postupke na razini država članica vode javnopravna tijela pojedine države članice iako su oni u svemu uređeni pravom Unije. Međutim, javnopravno tijelo koje vodi postupak ovdje mora tijesno surađivati s nadležnim tijelima drugih država članica kako bi donijelo odluku u konkretnoj upravnoj stvari. I jedna i druga vrsta ovih postupaka vodi se u području konkurentnih ovlasti i Europske zajednice i njezinih država članica. Upravne postupke na razini država članica vode javnopravna tijela pojedine države članice iako su oni u svemu uređeni pravom Unije. Međutim, javnopravno tijelo koje vodi postupak ovdje mora tijesno surađivati s nadležnim tijelima drugih država članica kako bi donijelo odluku u konkretnoj upravnoj stvari. O modelima vođenja upravnog postupka u pravu Unije više vidi u: Đerđa, Dario, Upravni postupci u europskom pravu, *Hrvatska pravna revija*, god. 9., br. 4., 2009., str. 52-62.

se uređuje postupanje u posebnom upravnom području, ujedno morati držati i svih pravnih odredbi koje utvrđuju vođenje upravnog postupka u primarnom pravu Unije, ali i načela utvrđenih sudskom praksom Suda Europske unije. No, pitanje koje se u ovome radu posebno postavlja jest kakav utjecaj ova pravila imaju na vođenje svih upravnih postupaka u Republici Hrvatskoj, pa tako i na vođenje postupaka koji nisu uređeni pravom Unije već se vode sukladno zakonima koji na nacionalnoj razini uređuju pojedino upravno područje.

Naravno da su tijekom pregovora koje je Hrvatska vodila s ovom organizacijom pravila Europske unije imala značajan učinak i na hrvatsko pravo, posebno u pogledu usklađivanja pravila hrvatskog upravnog postupka s pravnom stečevinom Unije. Stoga hrvatska pravila upravno postupovnog prava ne bi smjela u nikakvoj mjeri odstupati od sličnih pravila u drugim državama članicama. U tom kontekstu poseban značaj svakako je imao i *Dokument br. 27: Europska načela javne uprave* iz 1999. godine,⁴³ u kojem je SIGMA nastojala definirati standarde koje države kandidati trebaju zadovoljiti kako bi se njihova uprava metodama rada ujednačila s upravama država članica Unije. Iako često neformalizirana u pisanom pravu, ova se načela ipak smatraju etički i pravno obvezujućim. Sukladno ovome *Dokumentu*, za prava i pravne interese građana neizmerno je važna pravna sigurnost koja se kao temeljni pravni zahtjev ostvaruje kroz načela pouzdanosti rada uprave i njezine predvidljivosti u postupanju. U tu svrhu poseban naglasak stavlja se na zakonitost, ograničenja u primjeni slobodne ocjene, razmjernost prilikom odlučivanja, postupovnu pravičnost te profesionalnost službenika. Posredan značaj na vođenje upravnog postupka imaju otvorenost i transparentnost rada uprave budući da se time poduzimanje upravnih radnji čini podložnijim eksternom nadzoru, čime se *a priori* smanjuju neke nepravilnosti u njezinom radu. SIGMA također inzistira i na odgovornosti svakoga tijela za svoje postupke drugim upravnim i izvršnim tijelima, baš kao i tijelima zakonodavne i sudbene vlasti. Utvrđuje kako su učinkovitost, tj. kvalitetan omjer uložених sredstava i postignutih rezultata te uspješnost u ostvarivanju ciljeva i rješavanju javnih problema koje definiraju zakon i vlada, temelj kvalitetnoga rada svake javne vlasti. Ove vrijednosti i načela u vrijeme donošenja ovoga dokumenta bila su zajednička svim državama članicama Unije te su bila preteča ujednačavanja uprava država kandidata za članstvo u Uniji, čime je ova organizacija uvelike pridonijela određivanju na koji način upravni postupak trebaju voditi javnopravna tijela država članica, pa čak i kada ne primjenjuju materijalno pravo Europske unije.⁴⁴

⁴³ SIGMA, *Paper no. 27: European principles for public administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

⁴⁴ SIGMA se u ovoj aktivnosti namjerno zadržala na razini načelnih zahtjeva, naglašavajući kako je nepotrebno, pa čak i kontraproduktivno pokušati postaviti detaljna pravila trenutno tako neodređene materije, jer ona mogu voditi u kontradiktornost i neujednačenost prakse. Stoga se SIGMA odlučila zadržati na tzv. „*bijelom konceptu*“, jer upravo takav pristup ove zahtjeve čini pogodnima za primjenu u različitim situacijama.

3. USKLAĐENOST HRVATSKE PRAVNE REGULACIJE UPRAVNOG POSTUPKA S EUROPSKIM PRAVNIM STANDARDIMA

Iz gore navedenoga može se utvrditi kako Vijeće Europe i Europska unija imaju razrađena pravila vođenja upravnoga postupka, koja se ujedno mogu smatrati i standardima što ih valja dostići u normiranju upravnog postupka u državama članicama i državama kandidatima. Međutim, kako ne postoji kodificirani propis koji bi ova pravila objedinio na jednome mjestu, ona su razasuta u brojnim izvorima primarnog i sekundarnog prava Unije, kao i u nekim *soft law* izvorima prava. Sumirajući sve ove izvore, može se ustvrditi kako je nekim zahtjevima koji se moraju poštovati prilikom vođenja upravnoga postupka dana posebna pozornost naglašavanjem njihove važnosti, učestalošću propisivanja ili detaljnim sadržajem koji im je propisima pridružen. Među ove, posebno važne standarde svakako treba ubrojiti zakonitost, jednakost u postupanju, nepristranost i pravičnost, pravo uvida u spis, pravo na izjašnjavaње stranke, obrazloženost odluke, razmjernost pri donošenju odluke te rješavanje upravne stvari u razumnom roku. Naravno, prilikom vođenja upravnog postupka javnopravna tijela trebaju poštovati i druge zahtjeve, kao npr. obvezu pružanja pomoći neukoj stranci, obvezu obavješćivanja stranke o pravu na korištenje pravnoga sredstva, obvezu pravilne dostave upravne odluke stranci, obvezu postupanja s podneskom za postupanje s kojim javnopravno tijelo nije nadležno, obvezu zaštite tajnih i osobnih podataka i sl. No, zbog ograničenoga opsega ovoga rada, oni se neće detaljnije razmatrati. Dalje će se detaljnije razmotriti jesu li ovi standardi prava Unije svoje mjesto našli i u regulaciji upravnog postupka u Hrvatskoj te kojim su propisima i na koji način utvrđeni.

3.1. Zakonitost

Načelo zakonitosti temeljno je načelo na kojem počiva cjelokupan pravni sustav svake države, pa ono stoga neizostavnu ulogu ima i u vođenju upravnoga postupka u Europskoj uniji. Obveza strogog pridržavanja zakona u postupanju javnopravnih tijela u ovoj europskoj integraciji proizlazi iz niza izvora, od *Ugovora* sve do sudske prakse i akata koji imaju *soft law* primjenu. Tako se izričito pozivanje na zakonitost u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije i javnopravnih tijela država članica susreće u članku 4. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* koji propisuje kako javna vlast uvijek treba postupati sukladno zakonu, kako mora postupati sukladno pravilima koja propisuju njezine ovlasti i postupke te kako mora postupati sukladno nacionalnom pravu, međunarodnom pravu i općim načelima prava koja uređuju njezinu strukturu, nadležnost i postupanje. Ovom se *Preporukom* još naglašava kako javna vlast svoje ovlasti treba izvršavati samo u svrhu u koju su joj povjerene zakonom te nakon što je utvrdila sve činjenice. Obveza zakonitog postupanja prilikom odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca uočava se i u članku 230., stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* koji obvezuje Sud Europske unije da, između ostaloga, nadzire zakonitost pojedinačnih odluka Vijeća, Komisije i drugih

institucija, tijela, ureda i agencija Unije koje imaju pravni učinak na pojedince. Ovom odredbom upravni spor u pravu Unije postao je temeljnim sredstvom nadzora zakonitosti pojedinačnih akata. Na obveznosti sudskog nadzora, pa tako i zakonitosti vođenja upravnog postupka, inzistiraju i drugi akti Unije. Tako *Povelja o temeljnim pravima Europske unije* člankom 47., stavak, 1., propisuje da svatko čija su prava i slobode zajamčena pravom Unije povrijeđena, ima pravo na učinkovitu zaštitu pred sudom. Obvezi zakonitoga postupanja veliku važnost u svojim odlukama pridao je i Sud Europske unije,⁴⁵ a ovim standardom detaljnije se bavi i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja*.⁴⁶

Načelo zakonitosti čvrsto je ustanovljeno i u hrvatskom pravnom sustavu, pa se tako pokazuje posebno važnim i u vođenju upravnog postupka. *Ustavom Republike Hrvatske* propisano je da je svatko dužan držati se *Ustava* i zakona i poštovati pravni poredak Republike Hrvatske, da pojedinačne odluke državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljene na zakonu te da se jamči sudski nadzor zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti.⁴⁷ Time je zakonitost u pravnom sustavu Republike Hrvatske temelj ostvarivanja vladavine prava kao pretpostavke pravne sigurnosti i stabilnosti pravnog poretka.

Zakonitosti se u Hrvatskoj posebna pozornost posvećuje i u vođenju upravnog postupka, a obveza zakonitog postupanja pravno je normirana još od 1956. godine kada je donesen *Zakon o općem upravnom postupku* socijalističke Jugoslavije.⁴⁸ Načelo zakonitosti danas je regulirano člankom 5. *Zakona o općem upravnom postupku*, kojim je javnopravnim tijelima utvrđena obveza poštivanja zakonitosti prilikom poduzimanja svake postupovne radnje. Ono od ovih tijela zahtijeva da upravnu stvar rješavaju isključivo na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti, čime je javnopravno tijelo pri vođenju upravnog postupka i rješavanja upravne stvari čvrsto vezano zakonom povjerenim ovlastima te pravilima materijalnog i postupovnog prava. Rad javnopravnih tijela tako postaje predvidiv, čime se uvelike pridonosi pravnoj sigurnosti.

Iako načelo zakonitosti posebno značenje ima prilikom primjene kategoričkih pravnih normi, u vođenju upravnog postupka u Hrvatskoj na ovome načelu inzistira se i u upravnim stvarima u kojima je javnopravno tijelo zakonom ovlašteno odlučiti slobodnom ocjenom. *Zakon o općem upravnom postupku*

⁴⁵ Vidi npr. Case 46/87 and 227/88, *Hoechst AG v Commission of the European Communities*, 1989., European Court Reports – 2859., te Case 294/83, *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament*, 1986., European Court Reports – 1339.

⁴⁶ U članku 4. *Kodeksa dobrog upravnog postupanja* propisano je kako službenik treba postupati sukladno zakonu i primjenjivati pravila i postupke utvrđene zakonodavstvom Unije. *Kodeks* posebno naglašava kako službenik treba paziti da odluke koje imaju učinak na prava i interese pojedinaca budu utemeljene na zakonu te da im sadržaj bude sukladan zakonu.

⁴⁷ Članak 5., stavak 2. te članak 19. *Ustava Republike Hrvatske*, Narodne novine, br. 85/10.

⁴⁸ Članak 4. prijašnjeg *Zakona o općem upravnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 47/86. te Narodne novine, br. 53/91., 58/93. i 103/96.

i tada obvezuje javnopravno tijelo da odluku donese ne samo prema pravilima upravnog postupka, već i u granicama dane ovlasti i sukladno svrsi radi koje mu je ta ovlast povjerena.⁴⁹ Slijedom toga, odlučivanje slobodnom ocjenom ne smije se shvatiti kao ničim ograničeno postupanje, već postupanje koje je u okviru zakonitosti vođeno načelom svrhovitosti i koje mora proizlaziti iz izvjesne situacije.⁵⁰ Štoviše, zakonitosti je u pravnom sustavu Republike Hrvatske toliko dano na značenju da su neka pitanja upravnog postupka, kao što su nadležnost, postupak donošenja, oblik i sadržaj rješenja te prisilni materijalni propisi, potpuno izuzeti od slobodnog odlučivanja te niti ne mogu biti predmetom slobodne ocjene. Povreda načela zakonitosti u upravnom postupku dovodi do oborivosti ili čak ništavosti rješenja donesenog u takvom postupku, u koje se može intervenirati cijelim nizom pravnih sredstava – redovitim i izvanrednim pravnim lijekovima u upravnom postupku te osporavanjem takvoga rješenja u upravnom sporu koji je u Hrvatskoj također sredstvo osiguranja zakonitosti svih pojedinačnih odluka, ali i postupanja javnopravnih tijela.⁵¹ Time je ovome načelu u vođenju upravnoga postupka u Hrvatskoj dano značenje koje traži i sama Unija.

3.2. Jednakost u postupanju

Jedno od načela na kojima počiva cjelokupni poredak Unije svakako je jednakost u postupanju prilikom vođenja postupka i donošenja odluka. Jednako postupanje temelji se na zabrani diskriminacije i povlašćivanja osoba – stranaka i drugih osoba u upravnom postupku, kao nužnoj pretpostavci ostvarivanja ovoga zahtjeva. Zabrana diskriminacije ima izuzetan značaj u pravu Unije. Kao načelo utvrđena je člancima 18. i 19. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, kojima se propisuje zabrana svake diskriminacije na temelju državljanstva te na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere i uvjerenja, sposobnosti, dobi i spolnog opredjeljenja.⁵² Obveza jednakog postupanja proizlazi i iz drugih važnih akata, pa se tako susreće i u *Preporuci CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* koja člankom 3. propisuje kako javnopravna tijela moraju postupati sukladno načelu jednakosti, sve pojedince u istom pravnom položaju trebaju tretirati jednako te ih ne smiju diskriminirati na temelju spola, etničkog podrijetla, religije ili drugog vjerovanja, a svaka razlika u tretiranju uvijek treba biti objektivno opravdana. Izričiti zahtjev za potrebom jednakog postupanja u upravnom postupku postavlja i *Europski kodeks*

⁴⁹ Članak 5., stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.

⁵⁰ O slobodnoj ocjeni u hrvatskom pravu više vidi u Krbeč, Ivo, *Diskreciona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1937.

⁵¹ Članak 105. te članci 123. do 131. *Zakona o općem upravnom postupku* kao i članak 3. *Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, br. 20/10.

⁵² Zabrana diskriminacije susreće se i u drugim odredbama *Osnivačkih ugovora*, primjerice u članku 40., stavak 2. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* koji zabranjuje diskriminaciju između proizvođača i potrošača u svezi s poljoprivredom te članku 157. istog *Ugovora* koji utvrđuje načelo prava na jednaku naknadu za jednak rad bez obzira na spol.

dobrog upravnog postupanja,⁵³ a jednakosti u postupanju posebnu pozornost posvetio je i Sud Europske unije u nekima od svojih odluka.⁵⁴

Načelo jednakosti kao osnova jednakog postupanja prema svim osoba u Hrvatskoj je proklamirano već i samim *Ustavom*. Jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova istaknute su već među temeljnim odredbama *Ustava*. Njime je nadalje utvrđeno kako su svi pred zakonom jednaki te da svatko ima prava i slobode, neovisno o svojoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Konačno, *Ustavom* se u Republici Hrvatskoj posebno jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina.⁵⁵

Zabrani diskriminacije i povlašćivanja u radu javnopravnih tijela u Republici Hrvatskoj velika pozornost posvećena je nadalje u *Zakonu o državnim službenicima*, kao temeljnom službeničkom propisu. Ovim *Zakonom*, jednim od četiriju temeljnih službeničkih načela utvrđeno je načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja.⁵⁶ Člankom 6. propisano je kako državni službenici u svojem postupanju ne smiju diskriminirati ili povlašćivati građane po osnovi dobi, nacionalnosti, etničke i teritorijalne pripadnosti, jezičnog i rasnog podrijetla, političkih ili vjerskih uvjerenja ili sklonosti, invalidnosti, obrazovanja, socijalnog položaja, spola, bračnog ili obiteljskog statusa, spolne orijentacije ili nekih drugih razloga suprotnih *Ustavom* i zakonima utvrđenim pravima i slobodama. Time su službenici obvezni poštovati ovu obvezu u svakom postupanju prema pojedincima, pa tako i prilikom vođenja upravnog postupka. U *Zakonu o općem upravnom postupku* pozornost jednakom postupanju izravno je posvećena samo u svezi s izuzećem službene osobe koja vodi upravni postupak i rješava o upravnoj stvari. Ovdje se člankom 24., stavak 3., između ostaloga propisuje kako službena osoba može biti izuzeta od vođenja upravnog postupka ako prema stranci postupa diskriminirajuće. Uz detaljno reguliranje ove obveze javnopravnih tijela kao temeljnog pravnog načela, čini se da je ovome zahtjevu europskog prava u Hrvatskoj posvećena odgovarajuća pozornost.

⁵³ *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* člankom 5. propisuje kako u postupanju s upitima javnosti te pri donošenju odluka službenik treba jednako postupati prema osobama te da svi pojedinci koji se nalaze u istom položaju trebaju biti tretirani na jednak način. I ovdje se naglašava kako svaka razlika u odlučivanju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca mora biti opravdana relevantnim objektivnim činjenicama utvrđenim u svakom konkretnom slučaju. *Kodeks* postavlja i vrlo iscrpan katalog osnova diskriminatornog ponašanja, koje treba izbjeći u svrhu jednakog postupanja u vođenju pravnih postupaka. U njemu se taksativno navodi kako treba izbjegavati svaku diskriminaciju na osnovi nacionalnosti, spola, rase, boje kože, etničkog i socijalnog podrijetla, genetskih obilježja, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, članstva u nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja, sposobnosti, dobi i spolne orijentacije.

⁵⁴ Vidi primjerice *Case 1/72, Rita Frilli v Belgian State, 1972.*, European Court Reports – 457., *Case 152/73, Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost, 1974.*, European Court Reports – 153., te *Case 21/74, Jeanne Airola v Commission of the European Communities, 1975.*, European Court Reports – 221.

⁵⁵ Članak 3., članak 14. te članak 15., stavak 1. *Ustava Republike Hrvatske*.

⁵⁶ *Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 49/12.

3.3. Nepristranost i pravičnost

U vođenju upravnog postupka u pravu Unije neizmjerljivo važnim čini se i zahtjev nepristranog i pravičnog postupanja. Nepristranosti i pravičnosti u postupovnom pravu već je odavno pridano veliko značenje u brojnim međunarodnim konvencijama kao i u pravnim sustavima mnogih država. Pozornost im je posvećena i u različitim izvorima prava Unije. Tako su nepristranost i pravičnost svoje mjesto našli u *Povelji o temeljnim pravima Europske unije i Preporuci CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*, gdje je propisano kako tijela koja vode postupak trebaju djelovati u skladu s načelom nepristranosti, trebaju postupati objektivno, uzimajući u obzir samo relevantne činjenice te kako službenici ne smiju poduzimati radnje u postupku kada god su u sukobu interesa. U ovim aktima posebno je naglašena obveza službenika koji vodi postupak da sve radnje poduzima nepristrano, bez obzira na svoja osobna uvjerenja i interese.⁵⁷ Obveza nepristranog i pravičnog postupanja prilikom vođenja upravnog postupka proizlazi i iz više članaka *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.⁵⁸

Nepristranosti i pravičnosti prilikom vođenja upravnog postupka i rješavanja upravnih stvari poseban značaj posvećen je i u Hrvatskoj. Iako se nepristranost i pravičnost izričito ne spominju u *Zakonu o općem upravnom postupku*, vođenje računa o njima može se prepoznati u brojnim odredbama ovoga *Zakona*. Nepristranost u vođenju upravnog postupka tako se nastoji osigurati neovisnošću službenika koji vodi upravni postupak i rješava upravnu stvar. Načelo samostalnosti koje je utvrđeno kao jedna od najvažnijih vrijednosti na kojoj službenik treba temeljiti svoj rad prilikom vođenja upravnog postupka osnovna je pretpostavka njegove nepristranosti. Ovlašćujući službenu osobu u javnopravnome tijelu da samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te da na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti samostalno donese odluku o upravnoj stvari, *Zakon o općem upravnom postupku* osigurava ostvarivanje ovoga zahtjeva prisutnog u pravu Unije.⁵⁹ Onemogućavanjem svakog oblika nadređenosti i uplitanja hijerarhijski višeg javnopravnog tijela u vođenje upravnog postupka i rješavanje upravnih stvari, osigurava se ne samo samostalnost nadležnog javnopravnog tijela već i samostalnost službene osobe koja poduzima radnje u ovome postupku. Samostalnost u vođenju upravnog postupka u Hrvatskoj smije se ograničiti samo

⁵⁷ Članak 41., stavak 1. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije* te članak 4. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

⁵⁸ U člancima 7., 8., 9. i 11. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* posebno se ističe kako službenici u vođenju postupka trebaju biti nepristrani i neovisni te da se trebaju suzdržati od svake svojevoljne radnje koja može povrijediti prava i pravne interese stranaka, kao i od svakog povlaštenog postupanja prema nekoj osobi iz bilo koje osnove. Nepristranost službenika koji odlučuje u upravnim stvarima *Kodeks* nastoji osigurati vrlo načelnim razlogom za izuzeće službenika, propisujući kako službenik ne smije sudjelovati u postupku u kojem on ili član njegove uže obitelji imaju bilo kakav interes financijske naravi. Zahtjeve nepristranosti i pravičnosti u vođenju upravnog postupka službenik će zadovoljiti samo ako svaku svoju ovlast koristi isključivo u svrhu u koju mu je ona relevantnim propisima i povjerena, ako prilikom rješavanja upravne stvari uzme u razmatranje sve relevantne čimbenike te svakome od njih dade odgovarajuću težinu pri donošenju odluke.

⁵⁹ Članak 9., stavak 1. *Zakona o općem upravnom postupku*.

određenim oblicima upravnog nadzora kao primjerice ovlastima drugostupanjskog tijela u postupanju po žalbi ili tijela koje obavlja nadzor u postupku po izvanrednim pravnim lijekovima.⁶⁰

Nepristranosti službenika koji vodi upravni postupak i u Hrvatskoj se, baš kao i u Europskoj uniji, nastoji pridonijeti propisivanjem obveze izuzeća službene osobe koja rješava upravnu stvar kada god, zbog postojanja izvjesnih okolnosti koje ovu osobu stavljaju u poseban odnos prema stvari o kojoj se u postupku rješava ili prema subjektima koji u njemu sudjeluju, njezina objektivnost i nepristranost može biti dovedena u sumnju. Stoga *Zakon o općem upravnom postupku* člankom 24. detaljno propisuje razloge i postupak izuzeća ove osobe. On razlikuje dvije skupine razloga za izuzeće: razloge obveznog izuzeća službene osobe i razloge fakultativnog izuzeća. Službena osoba mora se izuzeti od vođenja upravnog postupka odnosno rješavanja upravne stvari kada god je u toj stvari stranka, suovlaštenik odnosno suobveznik, svjedok, vještak ili osoba ovlaštena za zastupanje; kada je sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje srodnik po krvi u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja zaključno, bračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja zaključno, čak i po prestanku braka; kada je sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje u odnosu skrbnika, posvojitelja ili posvojenika; te ako je sudjelovala u prvostupanjskom upravnom postupku. S druge strane, ako je službena osoba sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje stranke u bliskom osobnom odnosu; ako je sa strankom u gospodarskom ili drugom poslovnom odnosu; ako prema stranci postupa diskriminirajuće; ili ako se utvrde drugi razlozi koji dovode u sumnju nepristranost službene osobe, ona može, ali i ne mora, biti izuzeta od vođenja upravnog postupka odnosno rješavanja upravne stvari. Kako ovdje navedeni razlozi, unatoč sumnji, nužno ne ukazuju na subjektivno i pristrano postupanje službene osobe, u svakom se konkretnom slučaju odlučuje hoće li se službena osoba izuzeti iz vođenja postupka i rješavanja upravne stvari ili ne. Koliko je izuzeće službene osobe važno za osiguranje nepristranosti u vođenju postupka u Hrvatskoj, dobro ilustrira obveza svake osobe koja sudjeluje u upravnom postupku, dakle stranke, svjedoka, vještaka, ali i same službene osobe da o razlozima izuzeća bez odgode obavijesti čelnika javnopravnog tijela. Okolnost da je u upravnom postupku sudjelovala osoba koja je morala biti izuzeta toliko je značajna povreda pravila upravnog postupka da je ovo ujedno i razlog za obnovu postupka.⁶¹

Pravičnom donošenju odluke u upravnom postupku u prilog svakako ide i načelo utvrđivanja materijalne istine utvrđeno člankom 8. *Zakona o općem upravnom postupku*, sukladno kojemu je pretpostavka donošenja zakonitog rješenja potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje. Stoga službena osoba koja vodi postupak treba utvrditi pravo stanje stvari te u tu svrhu utvrditi sve činjenice i okolnosti

⁶⁰ U tom smislu i članak 23., stavak 3. *Zakona o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 150/11., propisuje da se pojedinačnom naredbom ne može određivati način rješavanja određene, pojedinačne upravne stvari.

⁶¹ Članak 123., stavak 1., točka 3. *Zakona o općem upravnom postupku*.

bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.⁶² Na načelo materijalne istine u upravnom postupku izravno se nadovezuje i načelo slobodne ocjene dokaza, također utvrđeno *Zakonom o općem upravnom postupku*, koje ovlašćuje službenu osobu da slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka, utvrdi koje će činjenice i okolnosti uzeti dokazanima.⁶³ Time je u hrvatskom upravnom postupku posebno osnažena tzv. slobodna dokazna maksima po kojoj službena osoba prema slobodnom uvjerenju ocjenjuje koje će činjenice utvrđivati, kojim dokaznim sredstvima te hoće li ih uzeti kao dokazane ili ne. Slobodna ocjena dokaza podložna je ograničenjima samo u slučaju zakonskih predmnjeva, tj. činjenica čije postojanje zakon pretpostavlja, no čak je i tada službena osoba vezana ovim predmnjevama samo ako se ne dokaže suprotno. Ovim zahtjevima u vođenju upravnog postupka pozornost posvećuje i sudska praksa, čime se oni posebno osnažuju, a njihovo kršenje predstavlja ozbiljan oblik nezakonitosti.⁶⁴ Time je neovisnosti i pravičnosti u vođenju upravnog postupka, kao važnim standardima Unije, udovoljeno i u hrvatskoj regulaciji upravnog postupka.

3.4. Pravo uvida u spis

Jedno od temeljnih prava nužnih za zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, u svim državama članicama Unije, svakako je i pravo obaviještenosti o činjeničnim i pravnim pitanjima koja se otvaraju u postupku u kojem se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima neke osobe. Ovo pravo u pravilu se ostvaruje pravom stranke na obavješćivanje i uvid u spis predmeta o kojem rješava javnopravno tijelo. Upravo obaviještenost stranke o stanju postupka te pravo uvida u spis predmeta nužan su preduvjet za izjašnjavanje stranke u upravnom postupku, jer ona prije negoli se izjasni mora znati o kojim se činjeničnim i pravnim pitanjima uopće treba izjasniti i u kojem smjeru. Stoga je pravo uvida u spis propisano važnim izvorima prava Unije. Člankom 41., stavak 2. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, svaki pojedinac ovlašten je izvršiti uvid u spis predmeta, osim u slučajevima ograničenja utvrđenih propisima o zaštiti podataka. Iako u nešto nejasnijem izričaju, ovo pravo proizlazi i iz članka II. *Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti* Vijeća Europe, u kojoj je propisano kako se stranku na njezin zahtjev mora obavijestiti o svim činjenicama i okolnostima relevantnima za donošenje rješenja. Međutim, pravo uvida u spis u pravu Unije ipak nije apsolutno te se može ograničiti s ciljem zaštite podataka koji su na temelju zakona kvalificirani kao tajni, zaštite poslovnih i profesionalnih tajni te osobnih podataka privatnih osoba. Upravo u tome smjeru, člankom 9.

⁶² Članak 8. *Zakona o općem upravnom postupku*. Pod materijalnom istinom podrazumijeva se potpuno i točno utvrđeno činjenično stanje koje je podloga za donošenje rješenja.

⁶³ Članak 9., stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶⁴ Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4873/95 od 28. veljače 1996. te Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7203/96 od 26. studenoga 1997.

Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi javnopravnim tijelima nametnuta je obveza poštovanja privatnosti osoba, posebno u svezi s osobnim podacima. Štoviše, kada je neko tijelo javne vlasti ovlašteno raspolagati s osobnim podacima, posebno sadržanima u elektroničkim bazama podataka, ono mora poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi zajamčilo njihovu tajnost, što je svakako važno imati na umu i prilikom ostvarivanja prava na uvid u spis.

Obaviještenost stranaka u upravnom postupku, kao temelj za kvalitetnu zaštitu njihovih prava i interesa, standard je i u hrvatskom upravno postupkovnom pravu. Obavješćivanje stranke i razgledavanje spisa normirano je u hrvatskom pravu već prvim *Zakonom o općem upravnom postupku* donesenim 1930. godine, a ono je svoju razradu našlo i u istoimenom zakonu iz 1956. godine.⁶⁵ Slijedom toga, obaviještenosti stranaka u upravnom postupku, tj. informiranju stranaka i drugih sudionika u postupku o tijeku postupka i u njemu poduzetim radnjama, posebnu pozornost posvećuje i *Zakon o općem upravnom postupku*. Štoviše, ovaj *Zakon* člankom 11. kao načelo upravnog postupka utvrđuje pristup podacima i zaštitu podataka, čime oni imaju posebnu važnost tijekom cijelog upravnog postupka. Ovo načelo javnopravnom tijelu ponajprije postavlja obvezu da strankama omogućí pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici te im pruži druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć. Međutim, ono ujedno obvezuje javnopravno tijelo da u upravnom postupku zaštití osobne odnosno tajne podatke sukladno propisima o zaštiti osobnih podataka odnosno tajnosti podataka.⁶⁶ Važno pravo stranke, vezano uz obavješćivanje stranke u upravnom postupku, svakako je i pravo razgledavanja spisa. Ovo pravo stranci omogućuje da sama izvrši uvid u dokaze, isprave, zapisnike i druge akte koji se nalaze u spisu predmeta.⁶⁷ Ovo pravo popraćeno je i pravom umnažanja akata iz spisa na teret osobe koja ih želi umnožiti, propisanim člankom 84. *Zakona o općem upravnom postupku*. Naravno, od razgledavanja i umnažanja u Hrvatskoj su također izuzeti određeni dijelovi spisa, ukoliko bi se uvidom u njih mogla omesti svrha postupka, kao što su primjerice zapisnici o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela i nacrti rješenja te drugi akti koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti. Razgledavanje i umnažanje određenih akata u Hrvatskoj nije dopušteno niti kada

⁶⁵ Članak 42. *Zakona o općem upravnom postupku* Kraljevine Jugoslavije te članak 80. prijašnjeg *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶⁶ Ovdje se ponajprije podrazumijeva *Zakon o zaštiti osobnih podataka*, Narodne novine, br. 103/03., 118/06., 41/08. i 130/11., i *Zakon o tajnosti podataka*, Narodne novine, br. 79/07. i 86/12. U pogledu poslovne i profesionalne tajne još uvijek se primjenjuje i *Zakon o zaštiti tajnosti podataka*, Narodne novine, br. 108/96. i 79/07. Dakle, u svrhu vođenja upravnog postupka javnopravno tijelo treba razlikovati dvije temeljne skupine informacija: dostupne informacije kojima je pristup načelno slobodan uz posebno propisivanje ograničenja pristupa, te nedostupne informacije kojima pristup načelno nije dozvoljen uz posebno uređivanje mogućnosti pristupa u pojedinim slučajevima. O ovome više vidi u: Rajko, Alen, Kriteriji dostupnosti informacija i zaštita prava na pristup informacijama, *Ius info*, 2010. te Rajko, Alen, Novi *Zakon o tajnosti podataka*, *Informator*, br. 5570-5571., 2007., str. 16-17.

⁶⁷ Važnost razgledavanja spisa kao postupovnog instituta posebno je naglasio i Borković, ustvrdivši kako je mogućnost uvida u spis predmeta rezultat načela javnosti u radu uprave, a omogućuje građanima da zaštite svoja zakonita prava i pravne interese. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 425.

je to protivno interesu stranke ili trećih osoba. Time je hrvatsko pravo vezano uz pravo uvida u spis predmeta također usklađeno s europskim upravno postupovnim standardima.

3.5. Pravo izjašnjavanja stranke

Pravo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku široko je usvojeno u državama članicama Unije. Stoga ne treba iznenaditi prisutnost ovoga zahtjeva i u brojnim pravnim izvorima Europske unije. Ono je, kao važan element prava na dobru upravu, zajamčeno člankom 41., stavak 2. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*. Uočava se i u članku I *Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akta upravnih vlasti* Vijeća Europe koja propisuje kako osoba, prilikom donošenja upravne odluke koja na bilo koji način može povrijediti njezina prava, slobode ili interese, mora imati mogućnost izložiti činjenice i argumente te, ako je to potrebno, podnijeti dokaze koje je tijelo dužno razmotriti. Na važnost ovoga prava ukazuje i odredba sukladno kojoj je tijelo javne vlasti obvezno o ovome pravu pravodobno i na prikladan način obavijestiti stranku. Pravo na izjašnjavanje stranke proizlazi i iz članaka 8. i 14. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*, gdje stoji kako, osim u slučajevima kada se odluka treba hitno donijeti, tijelo koje vodi postupak treba stranci uvijek otvoriti mogućnost da na odgovarajući način sudjeluje u postupku donošenja, ali i provedbi upravne odluke kada god ona može povrijediti prava ili pravne interese stranke. Stranka ima pravo izjasniti se u razumnom roku, kako bi se mogla u potpunosti pripremiti za sudjelovanje u postupku, na način propisan nacionalnim pravom, a ako to smatra korisnim, i uz pomoć izabranoga zastupnika. Na značaju ovoga prava inzistira i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja*,⁶⁸ a ono je detaljno razrađeno i sudskom praksom Suda Europske unije.⁶⁹

Pravo izjašnjavanja stranke posebno mjesto zauzima i u vođenju upravnog postupka u Republici Hrvatskoj. Ono je kao načelo utvrđeno još od 1956. godine.⁷⁰ Danas se, sukladno članku 30. *Zakona o općem upravnom postupku*, u Hrvatskoj stranci u upravnom postupku mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnima za rješavanje upravne stvari. Bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak se može provesti samo ako se zahtjev stranke usvaja ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom. Pravo izjašnjavanja stranke u *Zakonu o općem upravnom postupku* nadalje je konkretizirano i brojnim

⁶⁸ Članak 16. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* propisuje kako u svakom slučaju u kojem prava i interesi neke osobe mogu biti povrijeđeni, službenik mora omogućiti stranci da se izjasni u svakom stupnju postupka, dakle i u prvostupanjskom i u drugostupanjskom postupku. Maksimalno izlazeći u susret stranci, *Kodeks* je ovlašćuje da sama izabere oblik izjašnjavanja pa tako stranka može iznijeti svoja gledišta u pisanom obliku, a ako je to korisno, može i usmeno izložiti svoja opažanja.

⁶⁹ Vidi Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 1063. te Case 75/77, *Emma Mollet v Commission of the European Communities*, 1978., European Court Reports – 897.

⁷⁰ Članak 8. prijašnjeg *Zakona o općem upravnom postupku*.

drugim odredbama koje se odnose na prava i obveze stranke u ispitnom postupku te joj daju pravo sudjelovati u ovome postupku, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari te osporavati točnost navoda koji se ne slažu s njezinim navodima. U tu svrhu, javnopravnom tijelu koje vodi postupak izričito se nameće obveza omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku te o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima. Ovo pravo nadalje se razrađuje odredbama koje omogućuju stranci sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. I u Hrvatskoj je stranka slobodna u odabiru načina davanja izjave javnopravnom tijelu, pa ona to može činiti usmeno na zapisnik ili u pisanom obliku, a samo u složenim upravnim stvarima službena osoba može naložiti stranci podnošenje izjave u pisanom obliku.⁷¹ Koliko je izjašnjavanje stranke u svakom upravnom predmetu važno, svjedoče i brojni primjeri iz sudske prakse.⁷² Slijedom izloženoga, može se zaključiti kako pravo izjašnjavanja stranke u hrvatskom pravnom sustavu zauzima ono mjesto koje sukladno europskim propisima i treba imati.

3.6. Obrazloženost odluke

Kako bi zaštitila svoja prava i pravne interese pobijajući nezakonitu odluku javnopravnog tijela, stranka ima pravo znati zašto je ono donijelo upravo takvu odluku. Ovo pravo u određenim oblicima prisutno je u pravnim sustavima svih država članica Unije, ali i u nekim međunarodnim pravnim aktima. Tako je svoje mjesto našlo i u *Ugovoru o funkcioniranju Europske unije* koji je člankom 296., stavak 2., utvrdio obvezu da u svim pravnim aktima trebaju biti navedeni razlozi na kojima se oni temelje te da se u njima trebaju navesti i svi prijedlozi, inicijative, preporuke, zahtjevi ili mišljenja zahtijevani *Ugovorom*. Pravo dobivanja obrazložene odluke stranci priznaje i članak 41., stavak 2., *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, ali i neki sekundarni propisi prava Unije koji se primjenjuju u posebnim upravnim područjima.⁷³ Na obrazloženju pojedinačnih odluka javne vlasti inzistira i Vijeće Europe koje je člankom IV *Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti* propisalo da kada god upravna odluka može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takva odluka temelji.⁷⁴ Na važnost obrazloženja odluke ukazuje i članak 17. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* koja određuje

⁷¹ Vidi članak 52., stavci 1. do 3., *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁷² Vidi npr. Vrhovni sud Hrvatske, U-7993/69, od 22. travnja 1970.

⁷³ Ovo pravo susreće se, primjerice, i u članku 73. *Uredbe Vijeća (EC) broj 40/94 od 20. prosinca 1993. godine u vezi s trgovačkim markama Zajednice, Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark*, Official Journal, 1994., L 11., koja Uredu za harmonizaciju unutarnjeg tržišta nameće obvezu da u odlukama moraju biti navedeni razlozi na kojima se one zasnivaju.

⁷⁴ Ova *Rezolucija* ipak ostavlja javnopravnom tijelu mogućnost da stranci priopći razloge ili u obrazloženju same pojedinačne odluke ili da joj ih na njezino pisano traženje, podneseno u određenom roku, dostavi naknadno.

kako svaka pojedinačna odluka treba biti sastavljena na jednostavan, jasan i razumljiv način te da mora sadržavati istaknute razloge za svoje donošenje. U *Preporuci* se još navodi kako u takvoj odluci, barem u slučajevima kada ona može povrijediti prava i pravne interese pojedinaca, mora biti navedena i pravna i činjenična osnova na kojoj se temelji. Nužnosti obrazlaganja odluke na istovjetan način pristupa i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja*.⁷⁵

Obrazloženju upravne odluke izuzetno se daje na važnosti i u pravnoj regulaciji upravnog postupka u Hrvatskoj. Važnost ovoga pitanja prepoznata je i u prvoj regulaciji upravnog postupka još 1930. godine, a pozornost mu je posvećena i u zakonu iz 1956. godine.⁷⁶ Definirajući sadržaj rješenja donesenog u pisanom obliku, *Zakon o općem upravnom postupku* člankom 98. danas propisuje kako se ono obavezno sastoji od zaglavlja, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela. Time je potreba obrazlaganja upravne odluke u svim upravnim stvarima u Republici Hrvatskoj prepoznata kao nužna pretpostavka zaštite prava stranaka.⁷⁷ Obvezu obrazlaganja upravne odluke s više su odluka potvrdili upravni i ustavni sud.⁷⁸ Ovakvo pravno reguliranje obrazloženja u općem upravno postupkovnom zakonu utemeljeno je na hrvatskoj pravnoj doktrini u kojoj se već odavno ističe kako obrazloženje ima veliko praktično značenje jer ono učvršćuje načelo zakonitosti; prisiljava donositelja da temeljito promisli o rješenju koje ima donijeti; stranci daje uporište za opravdane pravne lijekove odnosno uvjerenje da je rješenje ispravno, a pravni lijek bezizgledan; te omogućuje lakši nadzor nad donošenjem rješenja. Obrazloženje time ujedno pruža i važno autentično sredstvo za ispravno tumačenje izreke upravne odluke.⁷⁹ Na obrazloženju rješenja inzistira i sudska praksa, navodeći kako se upravo pomoću obrazloženja utvrđuje je li se javnopravno tijelo rukovodilo načelom zakonitosti i postupalo tako da u vođenju upravnog postupka i u odlučivanju omogućiti stranci što lakše zaštititi svoja prava i pravne interese, te da se nenavodjenjem razloga kojima se nadležno tijelo vodilo pri odbijanju zahtjeva stranke krši ustavno pravo jednakosti pred zakonom, jer je

⁷⁵ Članak 18. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* utvrđuje da svaka odluka koja može negativno utjecati na prava ili interese privatne osobe treba imati istaknute razloge na kojima se zasniva, jasno ukazujući na činjeničnu i pravnu osnovu. Stoga, službenici trebaju izbjegavati donošenje odluka koje su zasnovane na kratkim ili nejasnim razlozima ili koje nemaju pojedinačno obrazloženje. Čak i kada zbog velikoga broja stranaka u pojedinim postupcima nije moguće detaljno obrazložiti svaku odluku posebno te je obrazloženje standardizirano, *Kodeks* obvezuje institucije i tijela Unije da na upit pojedinih stranaka dostave potpuno obrazloženje odluke donesene u njihovom slučaju.

⁷⁶ Članci 107. i 109. *Zakona o općem upravnom postupku* Kraljevine Jugoslavije te članci 206. i 209. prijašnjeg *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁷⁷ Iznimka od ovoga pravila učinjena je člankom 99. *Zakona o općem upravnom postupku* samo u stvarima manjeg značaja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes i interes trećih osoba, kada se rješenje može sastojati samo od izreke u obliku bilješke u spisu, ako su razlozi za takvu odluku očiti.

⁷⁸ Vidi npr. Upravni sud Hrvatske, Us-218/79 od 12. rujna 1979., Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7666/96 od 30. travnja 1997., Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1862/00 od 10. listopada 2001. i sl.

⁷⁹ O ovome Borković, op. cit., str. 455. i Krbeč, Ivo, Upravni akt, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 39-40.

stranka u postupku koja ne zna te razloge u nejednakom položaju prema onima kojima su razlozi poznati pa zbog toga ne može valjano štititi svoja prava niti na učinkovit način ostvariti *Ustavom* zajamčeno pravo na pravnu zaštitu.⁸⁰

Obrazloženje posebno dobiva na važnosti kada se stranci nalažu neke obveze, kada se zahtjev stranke odbija ili kad u postupku sudjeluje više stranaka s protivnim interesima. Kako bi obrazloženje bilo što cjelovitije te kako bi stranka iz njega dobila sve podatke potrebne za pravodobno korištenje pravnih lijekova, *Zakon o općem upravnom postupku* člankom 98., stavak 5., još utvrđuje i što sve obrazloženje mora sadržavati. Tako propisuje da se obrazloženje obavezno sastoji od kratkog izlaganja zahtjeva stranke, utvrđenog činjeničnog stanja, razloga koji su bili odlučni pri ocjeni pojedinih dokaza, razloga zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloga donošenja zaključaka u tijeku postupka te propisa na temelju kojih je riješena upravna stvar. Kad žalba ne odgađa izvršenje rješenja, obrazloženje sadržava i pozivanje na zakon koji to propisuje.⁸¹ Time stranka ima dostatnu pravnu osnovu već zaprimanjem samoga akta utvrditi je li odluka o njezinim pravima, obvezama i pravnim interesima zasnovana na zakonu ili se njome neosnovano uskraćuje neko pravo stranke, čime je ovaj zahtjev prava Unije utkan i u hrvatsko upravno postupovno pravo.

3.7. Razmjernost pri donošenju odluke

Povijesno gledajući, načelo razmjernosti jedno je od novijih načela u pravnom sustavu mnogih država članica Europske unije. No, unatoč tomu, ono je svoje mjesto već odavno našlo u pravu Unije. Štoviše, ono je jedno od rijetkih pravila koja se primjenjuju na vođenje upravnog postupka, a izričito je propisano u *Ugovorima*. Sukladno članku 5., stavak 4., *Ugovora o Europskoj uniji*, sadržaj i oblik mjere koju poduzimaju neka institucija ili tijelo Unije ne smije premašiti ono što je nužno za postizanje cilja *Ugovora*. Razmjernosti pri donošenju odluke na značenju daje i Vijeće Europe koje člankom 5. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* svakom tijelu koje vodi postupak nalaže postupanje i odlučivanje uz obvezno poštivanje načela razmjernosti. Ova tijela mogu odrediti mjere koje utječu na prava i pravne interese stranaka samo kada je to nužno i dotle dok je to neophodno da bi se postigao cilj propisan zakonom. Ona trebaju voditi računa o ravnoteži između svakoga štetnog učinka što ih njihova odluka može imati na prava ili interese pojedinaca i svrhe koju poduzimanjem te radnje trebaju ostvariti, posebno prilikom odlučivanja slobodnom ocjenom. Načelu razmjernosti u radu

⁸⁰ Vidi Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-248/94 od 13. studenoga 1996., Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-206/1992, U-I-207/1992, U-I-209/1992, U-I-222/1992, od 8. prosinca 1993., Narodne novine, br. 113/93. te Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-419/98 od 12. srpnja 2001.

⁸¹ O ovome Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 293-294.

uprave pozornost posvećuje i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja*,⁸² a ono je detaljno razrađeno i sudskom praksom Suda Europske unije.⁸³

Donošenjem *Zakona o općem upravnom postupku* 2009. godine, načelo razmjernosti utvrđeno je jednim je od temeljnih načela upravnog postupka i u Republici Hrvatskoj.⁸⁴ Sukladno ovome načelu, javnopravna tijela prilikom donošenja upravne odluke moraju odgovarajuće zaštititi i prava stranke u postupku i javni interes. Drugim riječima, prilikom donošenja rješenja u upravnom postupku službena osoba treba precizno utvrditi hoće li podjelom nekog prava pojedincu istodobno povrijediti javni interes, čime ostvarivanje ovoga načela postaje jedno od najtežih zadataka službene osobe u upravnom postupku. Ono posebno dolazi do izražaja kod odlučivanja slobodnom ocjenom, posebno kada javnopravno tijelo odlučuje hoće li se stranci podijeliti neko pravo te kakvo će joj se pravo podijeliti ili će se stranci nametnuti neka obveza i kakva.

S ciljem ostvarivanja načela razmjernosti, prema članku 6., stavak 1., *Zakona o općem upravnom postupku*, javnopravno tijelo svojim postupanjem može ograničiti neko pravo stranke samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. Dakle, kako bi se neko pravo stranke ograničilo ili čak ukinulo, u Hrvatskoj prethodno moraju kumulativno biti ispunjena dva uvjeta: takvo ograničenje mora predviđati zakon te se njime mora postići svrha utvrđena zakonom. Međutim, upravo poradi razmjernosti, ograničenje prava uvijek mora odgovarati svrsi koja se primjenom materijalnog zakona treba postići, što znači da ono za stranku mora biti najolakotnije moguće, jer će se samo tako u najvećoj mjeri zaštititi njezina prava i pravni interesi. Ovo načelo ne odnosi se samo na ograničavanje već stečenih prava stranaka, već i na nametanje stranci neke nove obveze. Tako, sukladno članku 6., stavak 2., *Zakona o općem upravnom postupku*, kada se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj se moraju primijeniti one mjere za ispunjenje ove obveze koje su za nju najpovoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa. No, i obveza koja se nameće stranci također smije ići samo do mjere ispunjenja svrhe propisa koji utvrđuje nametanje takve obveze, a ne i preko nje. Najpovoljnijom mjerom kojom se postiže propisani cilj u Hrvatskoj smatra se mjera koja je u svemu povoljnija za stranku od mogućih drugih mjera koje javnopravnom tijelu stoje na raspolaganju za postizanje iste

⁸² Članak 6. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* utvrđuje kako prilikom donošenja odluke službenik treba osigurati da sve poduzete mjere budu razmjerne svrsi koja se treba postići u postupku. Zbog toga institucije i tijela Unije trebaju osobito izbjegavati ograničavanje prava ili nametanje obveza pojedincu, kada god ovo ograničenje ili obveza nije u razumnom odnosu sa svrhom koju nalaže materijalni propis kojim se rješava upravna stvar. Stoga, sukladno *Kodeksu*, prilikom donošenja odluke službenik treba poštovati „pravičnu ravnotežu između interesa privatne osobe i općeg javnog interesa“.

⁸³ Vidi npr. Case 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, 1973., *European Court Reports* – 1091. te Case 114/76, *Bela-Mühle Josef Bergmann KG v Grows-Farm GmbH & CO. KG*, 1977., *European Court Reports* – 1211.

⁸⁴ Razmjernost je 2009. godine ugrađena u načelo zaštite prava stranaka i javnog interesa sadržanog u članku 5. prijašnjeg istoimenog *Zakona*, čime je u upravnom postupku znatno ojačan položaj građana u odnosu na javnopravna tijela.

svrhe, a koja će omogućiti ispunjenje obveze određene zakonom ili drugim propisom.⁸⁵ Stoga bi nametanje stranci bilo kakve strože obveze od takve trebalo shvatiti kao narušavanje načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka. Time je hrvatsko upravno postupovno zakonodavstvo, baš kao i pravni sustav Unije, razmjernosti u vođenju upravnog postupka i odlučivanju o upravnoj stvari pridao zasluženu pozornost.

3.8. Rješavanje u razumnom roku

Jedna od najvažnijih obveza javnopravnih tijela vezanih uz ostvarivanje prava građana, kojoj se danas sve više pridaje na važnosti, svakako je donošenje odluke u razumnom roku. Stoga je pravo na rješavanje upravne stvari u razumnom roku, po uzoru na nacionalne propise u državama članicama, ubrzo normirano i u pravu Unije. Pravo dobivanja odluke u razumnom roku utvrđeno je člankom 41., stavak 1., *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*. Ovo pravo strankama priznaje i članak 7. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* Vijeća Europe, koja ujedno sugerira da je razumni rok preporučljivo odrediti zakonom, kako bi se izbjegle moguće dvojbe u njegovu utvrđivanju. Ova *Preporuka* ujedno utvrđuje kako u slučaju propuštanja donošenja odluke u razumnom roku trebaju biti osigurana odgovarajuća pravna sredstva kojima stranka može ostvariti traženo pravo.⁸⁶ Kako određivanje općega značenja pojma „razumnog roka“ u rješavanju svih upravnih stvari zbog njihovih specifičnosti i različitosti ne daje rezultata, pravodobno rješavanje najčešće se osigurava postavljanjem posebnih rokova za rješavanje ovih stvari u pojedinim upravnim područjima, koji su onda i prilagođeni specifičnostima u ovim područjima. U tom smislu, i velik broj uredbi u pravnom sustavu Unije također propisuje rokove u kojima se određena radnja mora poduzeti. Međutim, kako se u svim upravnim područjima ipak ne propisuju rokovi za rješavanje upravnih stvari, korisno je utvrditi jedinstveni opći rok koji će se primjenjivati u slučajevima kada nisu propisani posebni rokovi. Ovaj rok u pravu Unije može se izvesti iz članka 17. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* koji određuje kako službenik treba osigurati da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi stranke bude donesena u razumnom roku i bez kašnjenja, ali ne kasnije od dva mjeseca od dana podnošenja zahtjeva.⁸⁷ Stoga se općim rokom za rješavanje upravnih stvari u pravu Unije može smatrati rok od dva mjeseca. Međutim, kako *Kodeks* ipak nije obvezujući izvor prava, ova formulacija još uvijek je samo preporučljiva, a ne i obvezatna. Štoviše, *Kodeks* predviđa i korektivni

⁸⁵ Vidi Dupelj, Željko, Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 40.

⁸⁶ Kako bi se pravna sredstva u slučaju propuštanja roka mogla koristiti, članak 13., stavci 2. i 4., *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* ujedno propisuje da se svi zaprimljeni zahtjevi trebaju potvrditi s obavijesti koja sadrži naznaku očekivanog vremena u kojem će se odluka donijeti, a koja se šalje podnositelju zahtjeva. U takvoj obavijesti treba stajati i naznaka pravnog sredstva koje stranka može koristiti ako se odluka ne donese u naznačenom roku. Ova obavijest ne mora se slati podnositelju zahtjeva jedino kada tijelo može odmah donijeti traženu odluku.

⁸⁷ Isto važi i za odgovore javnopravnih tijela na podneske pojedinaca i odgovore upravnim notama koje službenici šalju nadređenima tražeći upute vezane uz odluke koje trebaju donijeti.

mehanizam kada tijelo koje vodi postupak iz opravdanog razloga u ovome roku ne može riješiti upravnu stvar. Tada službenik o tomu treba obavijestiti stranku što je prije moguće te joj u najkraćem vremenu dostaviti odluku o upravnoj stvari.

Propisivanje roka u kojemu javnopravno tijelo treba donijeti rješenje u hrvatskom pravnom sustavu već je odavno standard u vođenju upravnog postupka.⁸⁸ Žurnost u rješavanju upravne stvari izvodi se već iz obveze učinkovitog i ekonomičnog vođenja upravnog postupka, što je kao načelo utvrđeno i člankom 10. *Zakona o općem upravnom postupku*. Slijedom toga, javnopravno tijelo u upravnim stvarima treba postupati što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje. Slijedom toga, javnopravno tijelo u upravnom postupku upravne stvari treba rješavati što brže, naravno, ne dovodeći u pitanje utvrđivanje materijalne istine niti postupovna prava stranaka. Ovo nalaže priroda same upravne djelatnosti, jer je ažurnost u neposrednoj provedbi zakona i drugih propisa u upravnom postupku bitna za efikasno djelovanje javne uprave uopće.

Iako se rok za rješavanje upravne stvari propisuje ponajprije zakonima kojima se uređuju posebna upravna područja te je time u potpunosti prilagođen specifičnostima u ovim područjima,⁸⁹ opći rok za donošenje odluke o upravnoj stvari propisuje *Zakon o općem upravnom postupku*. Međutim, odredba kojom se u Hrvatskoj postavlja opći rok za rješavanje upravnih stvari ipak je nepotpuna, jer ovaj rok određuje samo u postupcima pokrenutima na zahtjev stranke, a ne i onima pokrenutima po službenoj dužnosti. Tako članak 101. ovoga *Zakona* utvrđuje kako je javnopravno tijelo dužno u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Javnopravno tijelo dužno je u slučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Međutim, kako je već naglašeno, ovaj *Zakon* ne propisuje rok za rješavanje upravnih stvari u postupcima pokrenutima po službenoj dužnosti, što je svakako njegov veliki nedostatak. Svakako bi trebalo pretpostaviti da je cilj javnopravnog tijela i ove postupke okončati što prije, pa se tako u pravnoj doktrini ističe kako bi rokovi za rješavanje upravnih postupaka na zahtjev stranke trebali biti obvezni i kad je postupak pokrenut po službenoj dužnosti. Ovo stajalište zasniva se na činjenici da su rokovi za okončanje upravnog postupka propisani radi pravne sigurnosti stranaka, pa se smatra neprihvatljivim da oni ne obvezuju

⁸⁸ Vidi članak 218. prijašnjeg *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁸⁹ Tako se, primjerice, sukladno članku 86. *Općeg poreznog zakona*, Narodne novine, br. 147/08., 18/11. i 78/12., porezno rješenje koje se donosi na temelju godišnje porezne prijave mora dostaviti poreznom obvezniku čim je to moguće, a najkasnije u roku od godine dana nakon isteka roka za podnošenje godišnje porezne prijave, dok je prema članku 192. *Zakona o socijalnoj skrbi*, Narodne novine, br. 33/12., postupak za ostvarivanje prava iz socijalne skrbi žuran, a centar za socijalnu skrb dužan je donijeti rješenje o zahtjevu i dostaviti ga stranci u roku od 15 dana od dana pokretanja postupka. Ako je potrebno provoditi posebni ispitni postupak, centar je dužan donijeti rješenje u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva ili od pokretanja postupka po službenoj dužnosti.

javnopravno tijelo kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti.⁹⁰ Međutim, uporište za ovo tumačenje pravne struke, nažalost, ipak se ne može pronaći u *Zakonu o općem upravnom postupku*.

Ako javnopravno tijelo u propisanom roku ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci, govori se o tzv. „*šutnji uprave*“. U tom slučaju, temeljem članka 105., stavak 2., *Zakona o općem upravnom postupku*, stranka može izjaviti žalbu te time štititi svoje pravo na pravovremeno odlučivanje o svojem pravu ili pravnom interesu. Štoviše, ako drugostupanjsko tijelo o žalbi stranke zbog šutnje uprave nije donijelo rješenje, kao i kada protiv rješenja o upravnoj stvari o kojoj javnopravno tijelo nije odlučilo u zakonom propisanom roku nije moguće izjaviti žalbu, stranka može pokrenuti upravni spor te pobijati zakonitost takvog upravnog postupanja pred upravnim sudom.⁹¹ Time je i ovaj zahtjev europskog prava usvojen i u pravnoj regulaciji upravnog postupka u Republici Hrvatskoj.

4. ZAKLJUČAK

Usklađivanju hrvatskog prava s europskim pravom uopće, pa tako i pravila upravnog postupka s pravilima koja ovaj postupak uređuju na europskoj razini, posljednjih se godina posebno daje na važnosti. Razlog tome svakako je pristupanje Hrvatske Europskoj uniji te očekivani ulazak u punopravno članstvo koji bi trebao uslijediti 1. srpnja 2013. godine. Slijedom toga, Hrvatska je posljednjih sedam godina detaljno analizirala postojeće zakonodavstvo te u sklopu pregovora za pristup Uniji, uz pomoć inozemnih pravnih stručnjaka, pristupila izmjeni brojnih pravnih propisa. Cilj ovog velikog usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije izgradnja je dostatnog kapaciteta provođenja prava Unije odmah po ulasku Hrvatske u ovu europsku integraciju.

Iako europska pravila koja uređuju vođenje upravnih postupaka i odlučivanje o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca u upravnim stvarima u europskom pravu nije sustavno kodificirana, u pravnim izvorima primarnog i sekundarnog prava Unije, ali i u nekim *soft law* dokumentima, baš kao i u rezolucijama i preporukama Vijeća Europe, dadu se uočiti odgovarajući standardi koje trebaju poštovati javnopravna tijela država članica kada vode upravne postupke ne samo sukladno europskom, već i nacionalnom pravu. Ovi standardi utvrđuju ponajprije zakonitost u radu javnopravnih tijela, jednakost u postupanju prema svim osobama, nepristranost i pravičnost u vođenju postupka, pravo obavješćivanja stranke o stanju predmeta i pravo uvida u spis, pravo stranke na izjašnjavanje o činjeničnim i pravnim pitanjima o kojima se u upravnom postupku rješava, pravo stranke na obrazloženje upravne odluke kojim se odlučuje o njezinom pravu, obvezi ili pravnom interesu, nužno poštivanje razmjernosti od javnopravnog tijela prilikom donošenja odluke o upravnoj stvari te donošenje ove odluke u razumnom roku. Pored ovih zahtjeva, u pravu Unije uočava se i niz drugih

⁹⁰ Vidi Dupelj, Turčić, op. cit., str. 437.

⁹¹ Članak 3., stavak 1., točka 3. *Zakona o upravnim sporovima*.

standarda koji se vezuju uz vođenje upravnog postupka, kao što su predvidljivost i transparentnost u radu javnopravnih tijela, zaštita zakonitih očekivanja stranaka, pravo stranke na zastupanje u postupku i pravnu pomoć, pravo na učinkovito pravno sredstvo i pravični spor i sl.

Može se ustvrditi kako su svi ovi zahtjevi već pronašli svoje mjesto u pravnom uređenju upravnoga postupka u Republici Hrvatskoj. Razlog tome zasigurno je duga tradicija vrlo kvalitetnog uređenja ovoga postupka na prostoru Hrvatske, koja normativnu osnovu vuče još od davne 1930. godine, kada je tadašnjim *Zakonom o općem upravnom postupku* Kraljevine Jugoslavije prvi put detaljno i sustavno utvrđeno sukladno kojim pravilima treba voditi upravni postupak. Dorada i osuvremenjivanje zakonskog teksta koji je u svojoj osamdesetgodišnjoj povijesti mijenjan samo nekoliko puta, uz značajniju ponovnu regulaciju jedino 1956. godine, konačno su učinjeni 2009. godine u postupku usklađivanja hrvatskog pravnog sustava s pravnom stečevinom Europske unije. U izradi prijedloga ovoga *Zakona*, pored hrvatskih stručnjaka sudjelovali su i eksperti Europske unije, čime su se postojeći dosezi hrvatskog upravno postupovnog prava još više nastojali približiti europskim standardima. Međutim, usklađivanje pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije, pa tako i usklađivanje pravne regulacije upravnog postupka ipak neće biti dovoljno, ako zakonom propisana rješenja uistinu ne zažive i u upravnoj praksi koju provode javnopravna tijela prilikom rješavanja o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca u upravnim stvarima.

PRAVNI IZVORI

Propisi

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal, C 83, 30. 3. 2010.

Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark, Official Journal, 1994., L 11.

The European Code of Good Administrative Behavior, European Communities, Luxemburg, 2005.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

Odluka o objavi Statuta Vijeća Europe, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/96.

Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 147/08., 18/11. i 78/12.

Paper no. 27: European principles for public administration, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

Regulation (EEC, Euratom) No 1182/71 of the Council of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits, Official Journal, 1971., L 124.

Regulation (EC) No 1049/2001 on the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Official Journal, 2001., L 145.

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE>.

Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on improvement of domestic remedies, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=743317>.

Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=80-2925&Site=COE>.

Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 28. September 1997, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies), <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet>.

Treaty of Accession of Croatia, Official Journal, L 112, 24. 04. 2012.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 85/10.

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 49/12.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list SFRJ, br. 47/86. te Narodne novine, br. 53/91., 58/93. i 103/96.

Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/01.

Zakon o socijalnoj skrbi, Narodne novine, br. 33/12.

Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 150/11.

Zakon o tajnosti podataka, Narodne novine, br. 79/07. i 86/12.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10.

Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, br. 103/03., 118/06., 41/08. i 130/11.

Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Narodne novine, br. 108/96. i 79/07.

Sudska praksa

Case 6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, 1964., European Court Reports, English special edition – 585.

Case 1/72, *Rita Frilli v Belgian State*, 1972., European Court Reports – 457.

Case 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, 1973., European Court Reports – 1091.

Case 148/73, *Raymond Louwage and Marie-Thérèse Louwage, née Moriame, v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 81.

Case 152/73, *Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost*, 1974., European Court Reports – 153.

Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 1063.

Case 21/74, *Jeanne Airola v Commission of the European Communities*, 1975., European Court Reports – 221.

Case 85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities*, 1974., European Court Reports – 461.

Case 114/76, *Bela-Mühle Josef Bergmann KG v Grows-Farm GmbH & CO. KG*, 1977., European Court Reports – 1211.

Case 75/77, *Emma Mollet v Commission of the European Communities*, 1978., European Court Reports – 897.

Case 78/77, *Johann Lühns v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 1978., European Court Reports – 169.

Case 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, 1978., European Court Reports – 629.

Case 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, 1984., European Court Reports – 1891.

Case 294/83, *Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament*, 1986., European Court Reports – 1339.

Case 46/87 and 227/88, *Hoechst AG v Commission of the European Communities*, 1989., European Court Reports – 2859.

Case T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV v Commission of the European Communities*, 1991., European Court Reports II – 1711.

Case T-65/89, *BPB Industries Plc and British Gypsum Ltd v Commission of the European Communities*, 1993., European Court Reports II – 389.

Case C-269/90, *Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte*, 1991., European Court Reports I – 5469.

Case T-16/91, *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV v Commission of the European Communities*, 1996., European Court Reports – 1827.

Case C-51/92, *Hercules Chemicals NV v Commission of the European Communities*, 1999., European Court Reports I – 4235.

Case C-136/92, *Commission of the European Communities v Augusto Brazzelli Lualdi*

and others, 1994., European Court Reports I – 1981.

Case C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v Alcan Deutschland GmbH*, 1997., European Court Reports – 1591.

Case T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Flemish Region) v Commission of the European Communities*, 1998., European Court Reports II – 717.

Case T-37/97, *Forges de Clabecq SA v Commission of the European Communities*, 1999., European Court Reports II – 859.

Case C-120/97, *Upjohn Ltd v The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 and Others*, 1999., European Court Reports – 223.

Case T-205/99, *Hyper Srl v Commission of the European Communities*, 2002., European Court Reports II – 3141.

Joined cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 P and C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) (C-238/99 P), DSM NV and DSM Kunststoffen BV (C-244/99 P), Montedison SpA (C-245/99 P), Elf Atochem SA (C-247/99 P), Degussa AG (C-250/99 P), Enichem SpA (C-251/99 P), Wacker-Chemie GmbH and Hoechst AG (C-252/99 P) and Imperial Chemical Industries plc (ICI) (C-254/99 P) v Commission of the European Communities*, 2002., European Court Reports I – 8375.

Joined cases T-94/00, T-110/00 and T-159/00, *Rica Foods (Free Zone) NV, Free Trade Foods NV and Suproco NV v Commission of the European Communities*, 2002., European Court Reports II – 4677.

Upravni sud Hrvatske, Us-218/79 od 12. rujna 1979.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4873/95 od 28. veljače 1996.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7203/96 od 26. studenoga 1997.

Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7666/96 od 30. travnja 1997.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-206/1992, U-I-207/1992, U-I-209/1992, U-I-222/1992, od 8. prosinca 1993., Narodne novine, br. 113/93.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-248/94 od 13. studenoga 1996.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-419/98 od 12. srpnja 2001.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1862/00 od 10. listopada 2001

Vrhovni sud Hrvatske, U-7993/69, od 22. travnja 1970.

LITERATURA

Bignami, Francesca, The Reformation of European Administrative Law, *European Community Studies Association Paper 2001.*, Madison, Wisconsin, 2001.

Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Cananea della, Giacinto, Beyond the state: the europeanization and globalization of procedural administrative law, *European Public Law*, vol. 9., no. 4., 2003.

Cannea della, Giacinto, The European Union's Mixed Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.

Cassese, Sabino, European Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.

Chiti, Eduardo, Administrative Proceedings Involving European Agencies, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.

Chiti, Mario, Forms of European Administrative Action, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.

Ćapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010.

Dupelj, Željko, Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2000.

Đerđa, Dario, Pravila upravnog postupka u europskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 33., br. 1., 2012.

Franchini, Claudio, European Principles Governing National Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.

Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Herdegen, Matthias, *Europarecht*, Beck, München, 2001.

Hyllseth, Elisabeth, Indest, Marthe, Kostovska, Sanja, *Priručnik o Europskoj uniji za državne službenike u Republici Hrvatskoj*, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2006.

Kassim, Hussein, The European administration: between Europeanization and domestication, *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Koprić, Ivan, Đulabić, Vedran, Europeizacija hrvatskog upravnog postupnog prava, *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2009.

Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Lalić Novak, Goranka, *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.

Krbek, Ivo, *Diskreciona ocjena*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1937.

Krbek, Ivo, Upravni akt, *Hrestomatija upravnog prava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.

Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004.

Nehl, Hanns P., *Principles of administrative procedure in EC law*, Hart, Oxford, 1999.

Rajko, Alen, Kriteriji dostupnosti informacija i zaštita prava na pristup informacijama, *Ius info*, 2010.

Rajko, Alen, Novi Zakon o tajnosti podataka, *Informator*, br. 5570-5571., 2007.

Rodin, Siniša, Čapeta, Tamara, *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu: s izabranim presudama Europskog suda u punom tekstu i komentarom*, Pravosudna akademija, Zagreb, 2008.

Schermers, Henry G., Protection of human rights in the European union, *The European union after Amsterdam: a legal analysis*, Kluwer law international, Hague, 1998.

Schwartz, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2006.

LEGAL STANDARDISATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN CROATIA

The aim of this paper is to establish the way the rules of European Law influence legal standardisation of administrative procedure in the Republic of Croatia. The sources of European Law adopted from the Council of Europe and the European Union are analysed as two international organisations which have to some extent significantly impacted on the development of Croatian law. Particular attention is paid to comparing Croatian legal rules which are applied in conducting proceedings. These are related to lawfulness, equal treatment, impartiality, equity, access to the case's file, the party's pleading, explanation of the administrative decision, proportionality in decision making, resolution within a reasonable timeframe and European legal standards of regulation and carrying out administrative proceedings. In conclusion, the author assesses the overall harmonisation of Croatian administrative procedural law with European standards.

Key words: *administrative proceedings, harmonisation, European Union, Croatia*