

Novo hrvatsko upravno postupovno pravo

Derđa, Dario; Pičuljan, Zoran

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2009, 30, 245 - 290**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:768681>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-26**

PRAVRI

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](#)



NOVO HRVATSKO OPĆE UPRAVNOPOSTUPOVNO PRAVO

Dr. sc. Dario Đerđa, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
Mr. sc. Zoran Pičuljan
Državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa

UDK: 35.077.3 (497.5)
Ur.: 22. prosinca 2008.
Pr.: 23. siječnja 2009.
Izvorni znanstveni članak

Cilj je ovoga rada razmotriti konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku koji bi Hrvatski sabor trebao usvojiti u ožujku 2009., te koji bi trebao stupiti na snagu 1. siječnja 2010. godine. U tu se svrhu najprije analiziraju opće odredbe, među kojima se naglasak stavlja na primjenu zakona, definiranje upravne stvari, mogućnost odstupanja od odredbi ovoga Zakona, zatim pitanje nadležnosti u upravnom postupku, ovlaštene službene osobe za vođenje i rješavanje postupka, pružanje upravne pomoći te, konačno, sudjelovanje stranke u postupku. Nakon toga razmatra se tijek upravnog postupka, i to posebice pokretanje postupka, vođenje ispitnog postupka i dokazivanje, poduzimanje nekih radnji u postupku, određivanje i računanje rokova i obavještanje sudionika postupka. Slijedi raščlamba rješavanja upravne stvari, tj. donošenja rješenja i analiza pravnih lijekova među kojima se posebno razmatra žalba kao redoviti pravni lijek, prigovor, obnova postupka, oglašavanje rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje rješenja. Konačno, analizira se i izvršenje rješenja. Slijedi prikaz upravnog ugovora, kao novog instituta u hrvatskom zakonodavstvu te pravna zaštita od drugih radnji javnopravnog tijela, pod kojima konačni prijedlog Zakona podrazumijeva zaštitu od nezakonite radnje javnopravnog tijela i zaštitu prava korisnika javnih usluga. Slijedi prikaz izdavanja potvrda o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode i ne vode službenu evidenciju. Konačno, ukazuje se na novo pravno uređenje troškova postupka. Rad završava zaključkom u kojem autori naglašavaju radnje koje je potrebno poduzeti za uspješno provođenje ovoga Zakona.

Ključne riječi: upravni postupak, Zakon o općem upravnom postupku, uprava, Hrvatska.

1. Uvod

U rješavanju sve složenijih zahtjeva javnog interesa te provođenju velikih projekata u općem interesu građana, javna uprava danas u svakoj državi zauzima nezaobilazno mjesto. Stoga je kontinuirana modernizacija javne uprave trajna zadaća svih demokratskih država.¹ Reformskim i modernizacijskim procesima javna uprava se prilagođava promjenjivim potrebama u društvu te tako odgovora izazovima kvalitetnog funkcioniranja cjelokupne društvene zajednice i svih njezinih građana. Unatoč činjenici da vlade nekih država nerijetko podcjenjuju važnost djelotvorne javne uprave u gospodarskom razvoju, potreba za modernizacijom i europeizacijom još je naglašenija u državama u tranziciji.

Na putu ulaska u Europsku uniju² i Republika Hrvatska se susrela s potrebom reformskih zahvata u brojnim područjima društvenog života. Suvremeni trendovi politika Europske unije dovode do nužnosti institucionalne prilagodbe državne uprave, kao jednog od najvažnijih kriterija za članstvo u Uniji. Pravila Europske unije primjenjuju se u skladu s načelom neposredne primjene i načelom prvenstva te je upravo potreba za primjenom zajedničkih, nadnacionalnih pravnih normi od strane nacionalnih javnih uprava dovela do velikih promjena u organizaciji i načinu funkcioniranja javnih uprava u zemljama članicama Unije. U prilog tomu, Musa ističe kako javne uprave više nisu unutar sebe zatvoreni, zasebni i samodovoljni sustavi regulirani isključivo od strane pojedinih država i izraz njihovog nacionalnog suvereniteta, već postaju funkcionalno povezani entiteti, integrirani unutar europskog upravnog prostora.³

Stoga, države kandidati za članstvo u Uniji moraju modernizirati svoju javnu upravu, prije svega izgradnjom profesionalnog službeničkog kadra te jačanjem institucionalnih kapaciteta za provedbu prava Unije. Spremnost država kandidata za članstvo u Uniji, procjenjuje SIGMA⁴ ocjenjujući određena obilježja državne uprave, a to su: poštivanje načela zakonitosti i vladavine prava, propisi koji se odnose na odgovornost službenika i dužnosnika te koji se odnose na zaštitu

¹ O reformama državne uprave u demokratskim državama vidi, npr. Pusić, Eugen, *Modernizacija velikih europskih upravnih sustava, Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 1-22., Wollmann, Hellmut, *Suvremene upravne reforme u Njemačkoj, Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 23-36., Brünner, Christian, *Novi javni menadžment: suvremene upravne reforme u Austriji, Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 37-48., Gjidara, Marc, *Upravne reforme i prilagodba upravnog obrazovanja s posebnim osvrtom na francusku upravu, Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 69-146., Trpin, Gorazd, *Reforma javne uprave u Sloveniji, Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 49-68. i sl.

² Republika Hrvatska je u lipnju 2004. stekla status države kandidata za članstvo u Europskoj uniji, a 3. listopada 2005. otvoreni su pristupni pregovori Republike Hrvatske Europskoj uniji.

³ Musa, Anamarija, *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, Javna uprava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 397-398.

⁴ SIGMA (eng. *Support for Improvement in Governance Management in Central and Eastern European Countries*) je zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, u najvećem dijelu financirana od Unije.

njihove nepristranosti i integriteta, propisi koji propisuju način odlučivanja i sudski nadzor upravnih odluka i djelovanja, propisi za upravljanje i nadzor nad javnim financijama, transparentnost i odgovornost u pogledu javnih izdataka te ukupnu sposobnost upravnih i pravosudnih sustava za primjenu tih propisa. Ispunjavanje većine ovih zahtjeva i standarda postupno umanjuje tradicionalne različitosti država članica i država kandidata.

Republika Hrvatska danas provodi intenzivnu reformu javne uprave. Tako danas hrvatska javna uprava prolazi kroz opsežne procese koji uključuju primjenu novih strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera. U političkom i pravnom sustavu Republike Hrvatske od 1991. godine do danas uvedene su znatne promjene koje se mogu vezati uz kontinuiran proces reforme i modernizacije javne uprave. Uveden je, primjerice sustav lokalne samouprave; počela je liberalizacija i privatizacija nekih javnih službi, kao što su telekomunikacije, opskrba energijom, zdravstvo, obrazovanje i sl.; znatno je povećan broj posebnih upravnih postupaka; pojavile su se nove regulatorne i nadzorne agencije; počela je masovna informatizacija i internetizacija po obrascu elektroničke vlade i uprave; uvedena su nova strukturna rješenja itd.⁵ Temeljna svrha ovih reformi je, sukladno *Strategiji reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.*, a koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 19. ožujka 2008. godine,⁶ jačanje kapaciteta javne uprave s ciljem učinkovite provedbe domaćeg zakonodavstva i pravne stečevine Europske unije. Stoga je reforma usmjerena ponajprije na zaštitu interesa građana, gospodarstva i društva u cjelini, a njezin je glavni cilj pružanje kvalitetnih usluga građanima.

Danas važeći *Zakon o općem upravnom postupku*⁷ u hrvatski pravni poredak preuzet je iz pravnog sustava SFR Jugoslavije *Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku*.⁸ Ovaj *Zakon* donesen je još 1956. godine. Do 1991. mijenjan je i dopunjavao četiri puta – 1965., 1977., 1978. i 1986. godine. Međutim, ovim novelama, uglavnom se mijenjalo samo nazivlje državnih tijela i drugih sudionika u upravnom postupku te su izvršene mnogobrojne terminološke i leksičke promjene. Tek malobrojne izmjene i dopune bile su usmjerene na poboljšanje nekih postupovnih rješenja.⁹ Hrvatski zakonodavac do danas nije izvršio niti jedan zahvat u tekst ovoga *Zakona*, a do jedine izmjene došlo je tek povodom odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske kojom su ukinute dvije odredbe članka 209. Ne smije se zanemariti činjenica da je ovaj *Zakon*, unatoč

⁵ Vidi Koprić, Ivan, u *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 41.

⁶ *Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.*, *Reforma hrvatske državne uprave*, op. cit., str. 87-126.

⁷ *Zakon o općem upravnom postupku*, Službeni list SFRJ, br. 47/86. te Narodne novine, br. 53/91. i 103/96.

⁸ *Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 53/91.

⁹ O tome više vidi u Medvedović, Dragan, *Pravno uređeni postupci – pretpostavka moderne uprave*, *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 385.

proteku više od pola stoljeća od stupanja na snagu još uvijek prilično kvalitetan i dobro strukturiran, s mnogim pozitivnim aspektima. Njegova dugotrajna primjena, brojni mehanizmi postupovne zaštite, pravo na žalbu, inzistiranje na poštivanju načela zakonitosti, zaštiti građana i javnog interesa, načelo traženja materijalne istine, osiguranje pomoći stranci te široki raspon dokaznih sredstava samo su neki primjeri dobro uređenih instituta, koji su uvelike doprinosili vladavini prava i zakonitosti postupanja.

Međutim, važeći *Zakon* ipak sadrži i određene slabosti. Protekom preko 50 godina od njegova donošenja, temeljito su promijenjene prilike u kojima bi ga trebalo primjenjivati. Tako primjerice u *Izvešću Europske komisije o napretku Republike Hrvatske za 2005. godinu* stoji: "*Zakon o općem upravnom postupku nije u potpunosti usklađen sa zajedničkim europskim standardima o vladavini prava...*"¹⁰ Iako se slobodno može ustvrditi da je *Zakon o općem upravnom postupku* bio dobar zakon 1956., pa čak i 1986. godine kada uprava još nije bila tehnički i vrijednosno složena kao danas, on više u cijelosti ne odgovara promijenjenim društvenim i pravnim okolnostima. Tako novi društveni i politički kontekst, u kojem se nalazi Republika Hrvatska, traži temeljitu modernizaciju zakonskog uređenja upravnog postupanja. U Hrvatskoj danas postoji više od 65 posebnih upravnih postupaka koji nisu na odgovarajući način usklađeni sa *Zakonom o općem upravnom postupku*. Zadnjih dvadesetak godina uvedene su brojne promjene, od kojih su neke ranije navedene, a koje ovaj *Zakon* ne uzima u obzir. Valja naglasiti i da se u najnovije vrijeme značajno mijenjaju i očekivanja građana i gospodarskih subjekata, koji u javnosti često ukazuju na složene i dugotrajne upravne postupke, formalizam, skupoću te, posebno, na korupciju u upravi. Trenutno značajno evaluira i europska teorija upravnog postupanja,¹¹ koja se u državama članicama Europske unije razvija novim europskim standardima javne uprave, dobru upravnu praksu, široko prihvaćene napore prema upravnom pojednostavljenju, unaprijeđenje i učvršćenje novih standarda zakonodavne tehnike u Europskoj uniji, kao i kroz snažan razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije. No, kao razlozi za promjenu *Zakona* ipak se nikako ne bi mogle u obzir uzeti primjedbe usmjerene na izrazito kazuističku logiku važećeg *Zakona o općem upravnom postupku* koja je dovela do detaljnog uređenja brojnih, prema mišljenju nekih, nepotrebnih odredaba, a koje opterećuju *Zakon* i koje se u stvarnom životu najčešće niti ne primjenjuju ili su postale običaji u upravnom postupanju. Jer, iako je hipernormativizam svakako jedna od pravnih anomalija, upravo zbog pravne sigurnosti normativizam

¹⁰ European Commission, *Croatia 2005 progress report {COM (2005) 561 final}*, Brussels, 2005.

¹¹ Vidi npr. Cassese, 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.

nikako ne smije ustuknuti pred običajnim pravom i postupovnim pretpostavkama.

U Hrvatskoj se 2005. godine postavilo pitanje treba li nedostatke važećeg *Zakona o općem upravnom postupku* pokušati ispraviti izmjenama i dopunama ovoga teksta ili bi kvalitetnije rješenje bilo donijeti potpuno nov *Zakon*. Projektni tim EU programa CARDS 2003. za Hrvatsku zauzeo je gledište da je “*navedene elemente promijenjenog konteksta javne uprave u Hrvatskoj bolje obuhvatiti novim Zakonom o općem upravnom postupku negoli izmjenama postojećeg koji je donesen prije više od 50 godina*”. Prema njihovom mišljenju, ograničenje na izmjene važećeg *Zakona* dovelo bi samo do djelomičnih poboljšanja kvalitete, ali bi *Zakon* izgubio na sistematičnosti i logičkom poretku, kao i svojoj koherentnosti. Projektni tim ujedno je utvrdio da bi novi *Zakon* trebao odražavati drukčiji strukturni i jezični stil te biti dobro strukturiran, koncizan i kratak, ali i lako razumljiv. Kako je proces modernizacije upravnog postupanja uvjetovan, uz domaći kontekst, i pridruživanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji, hrvatsko zakonodavstvo bi trebalo, prema njihovom mišljenju, utjeloviti i nove europske standarde, načela europskog upravnog prava i dobru europsku praksu usmjerenu na pojednostavljivanje upravnog postupanja, kao i poboljšanje i konsolidaciju novih pravnih standarda kvalitetne regulacije.¹² Potrebu donošenja novog zakonskog teksta podržavaju i Ljubanović i Bakota, istovremeno smatrajući da donošenje novoga *Zakona* ne bi trebalo značiti i radikalna raskid s hrvatskom upravno postupovnom tradicijom. Oni posebno naglašavaju kako u važećem *Zakonu o općem upravnom postupku* postoje rješenja koja su i u današnje vrijeme dobra i prihvatljiva te ih, stoga svakako i dalje treba zadržati.¹³

Uvažavajući razloge modernizacije pravnih instituta u skladu s europskim standardima, a istovremeno i potrebu zadržavanja hrvatske pravne tradicije u ovome području, Vlada Republike Hrvatske odlučila je pristupiti donošenju novog *Zakona o općem upravnom postupku*. Pri tomu je tekst, koji joj je u veljači 2008. godine, po okončanju CARDS projekta, ponudila radna skupina stranih i domaćih stručnjaka poslužio kao predložak za normativno oblikovanje budućeg propisa.¹⁴ U relativno kratkom vremenu, od ožujka do listopada 2008. godine, u hrvatskoj stručnoj i znanstvenoj javnosti provedene su opširne konzultacije o načelima i rješenjima nacрта novog temeljnog upravno postupovnog

¹² Cards 2003 project “Support to Public Administration and Civil Service Reform”, *Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske*, 20.11.2006.

¹³ Ovdje ponajprije misle na načelo zakonitosti, obvezu upravnih tijela da pri vođenju upravnog postupka štite prava stranaka, drugih osoba i javni interes, pravo na žalbu kao načelo upravnog postupka, obnovu postupka kao izvanredan pravni lijek i dr. Ljubanović, Boris, Bakota, Boris, *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog općeg upravnog postupka*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, br. 1, 2008., str. 70-71.

¹⁴ O prijedlogu radne skupine vidi u Rusch, Wolfgang, *Nacionalna tradicija usklađena s međunarodnim standardima – aspekti postupka pripreme hrvatske javne uprave za buduće izazove*, *Odvjetnik*, br. 3-4, 2008., str. 48-58.

propisa.¹⁵ Rasprave su ukazale na potrebu brojnih nomotehničkih, ali i sadržajnih intervencija u ponudeni radni predložak, u prvom redu iz razloga njegove veće primjenjivosti u hrvatskom pravnom sustavu. U rujnu 2008., Vlada Republike Hrvatske, na osnovi teksta koji joj je predložila radna skupina hrvatskih stručnjaka, usvojila je *Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku* i uputila ga Hrvatskom saboru u zakonodavnu proceduru. Hrvatski sabor je u prvom čitanju, dana 24. listopada 2008. godine, usvojio ovaj *Prijedlog Zakona*. Raspravu o *Konačnom Prijedlogu Zakona*, a time i usvajanje novog *Zakona o općem upravnom postupku* valjalo bi očekivati početkom ožujka 2008. godine.

Cilj je ovoga rada razmotriti konačni prijedlog *Zakona o općem upravnom postupku* koji bi Hrvatski sabor trebao usvojiti u ožujku 2009., te koji bi trebao stupiti na snagu 1. siječnja 2010. godine. U tu se svrhu najprije analiziraju opće odredbe, među kojima se naglasak stavlja na primjenu zakona, definiranje upravne stvari, mogućnost odstupanja od odredbi ovoga *Zakona*, zatim pitanje nadležnosti u upravnom postupku, ovlaštene službene osoba za vođenje i rješavanje postupka, pružanje upravne pomoći te, konačno, sudjelovanje stranke u postupku. Nakon toga razmatra se tijekom upravnog postupka, i to posebice pokretanje postupka, vođenje ispitnog postupka i dokazivanje, poduzimanje nekih radnji u postupku, određivanje i računanje rokova i obavještanje sudionika postupka. Slijedi raščlamba rješavanja upravne stvari, tj. donošenja rješenja, i analiza pravnih lijekova među kojima se posebno razmatra žalba kao redoviti pravni lijek, prigovor, obnova postupka, oglašavanje rješenja ništavim te poništavanje i ukidanje rješenja. Konačno, analizira se i izvršenje rješenja. Slijedi prikaz upravnog ugovora, kao novog instituta u hrvatskom zakonodavstvu te pravna zaštita od drugih radnji javnopravnog tijela, pod kojima konačni prijedlog *Zakona* podrazumijeva zaštitu od nezakonite radnje javnopravnog tijela i zaštitu prava korisnika javnih usluga. Slijedi prikaz izdavanja potvrda o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode i ne vode službenu evidenciju. Konačno, ukazuje se na novo pravno uređenje troškova postupka. Rad završava zaključkom u kojem autori naglašavaju radnje koje je potrebno poduzeti za uspješno provođenje ovoga *Zakona*.

2. Opće odredbe

Kao i svaki postupovni zakon, i konačni prijedlog *Zakona o općem upravnom postupku* ponajprije uređuje pitanje primjene. Ovdje je propisan predmet zakona, obveznici njegove primjene, moguće odstupanje od njegovih odredbi te, stalno prisutni teorijski i praktični problem hrvatskog upravnog prava – pojam upravne stvari. Primjena novog *Zakona o općem upravnom postupku* sukladno konačnom prijedlogu *Zakona* ne bi se trebala razlikovati od primjene važećeg *Zakona*. No, kako je upravo primjena temeljno pitanje svakoga zakonskog teksta, ovim

¹⁵ Više vidi u Pičuljan, Zoran, *Modernizacija uprave i upravnog prava u Republici Hrvatskoj*, *Odvjetnik*, br. 3-4, 2008., str. 40-47.

odredbama konačnog prijedloga *Zakona* svakako treba posvetiti određenu pozornost. Važeći *Zakon o općem upravnom postupku* nerijetko je izazivao dvojbe o obveznicima primjene, a koje su najčešće proizlazile iz formulacije članka 1., koji nije izravno određivao krug subjekata koji su u rješavanju upravnih stvari obvezni postupati po odredbama *Zakona*, već je to prepustio organizacijskim propisima, tj. propisima kojima se uređuje sustav i ustrojstvo državne vlasti, posebno državne uprave te s druge strane, načinu određivanja kruga pravnih osoba koje, u prenesenim javnim ovlastima, obavljaju poslove javne uprave.¹⁶ Članak 1. važećeg *Zakona* ujedno je propustio izričito propisati i obvezu tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave da primjenjuju njegove odredbe, što je dovelo do višekratnog postavljanja pitanja jesu li sva tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, i kada, obveznici postupanja prema njegovim odredbama?¹⁷

Konačni prijedlog *Zakona* prihvatio je isti način definiranja obveznika primjene, kao i važeći. Tako je propisano da temeljem njegovih pravila, u okviru svojega djelokruga utvrđenog zakonom, u upravnim stvarima postupaju i rješavaju tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Dakle, i konačni prijedlog *Zakona* izbjegao je taksativno navođenje obveznika postupanja po njegovim odredbama, što je ujedno čest način definiranja kruga obveznika primjene općeg upravnopostupovnog zakona i u usporednom pravu.¹⁸

¹⁶ O tome više vidi u Đerđa, Dario, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 28, br. 1, 2008., str. 409-413. I Medvedović navodi kako u hrvatskoj upravnoj praksi nisu rijetki slučajevi u kojima pojedini subjekti neopravdano smatraju da nisu obveznici postupanja prema *Zakonu o općem upravnom postupku*, već su u postupovnom smislu slobodni, pa odlučuju arbitrarno. S druge strane, stranke opet ne znaju treba li u upravnoj stvari postupati prema pravilima *Zakona o općem upravnom postupku* te imaju li postupovna prava i obveze zajamčena ovim *Zakonom*, kao npr. pravo na obrazloženo rješenje, pravo upotrebe redovitih i izvanrednih pravnih lijekova i sl. O tome vidi u Medvedović Dragan, *Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku*, *Pravo u gospodarstvu*, god. 43, sv. 6, 2004., str. 272.

¹⁷ Na neodgovarajuće pravno normiranje vezano uz primjenu *Zakona o općem upravnom postupku* u *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, *Narodne novine*, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07. i 125/08., tj. na nedostatak preciznijih odredbi o nadležnostima tijela lokalne uprave, žalbenim postupcima i tijelima nadležnim za rješavanje po žalbi, primjeni posebnih pravnih lijekova itd. upozoravali su i Medvedović i Koprić. Vidi Medvedović, Dragan, *Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, HAZU, Zagreb, 2006., str. 45. i Koprić, Ivan, *Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia*, SIGMA/OECD, 2005., <http://www.oecd.org/dataoecd/52/20/36366473.pdf>. O ovome pitanju vidi i u Antić, Teodor, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku na akte jedinica lokalne samouprave*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 20., br. 1., 2000., str. 378-381.

¹⁸ Vidi primjerice članak II. austrijskog *Uvodnog zakona za zakone u upravnom postupku, Einführungsgesetz zu dem Verwaltungsverfahrensgesetzen*, *Österreichisches Bundesgesetzblatt*, No. 92/59., 143/69., 72/97., članak 1. mađarskog *Zakona o općem upravnom postupku, Statute Nr. IV/1957 on the general rules applicable to administrative procedures*, Hungarian publication organ for statutes, 1996., članak 1. stavak 1. španjolskog *Zakona o upravnom postupku, Ley*

Iako je definiranje tijela državne uprave i drugih državnih tijela¹⁹ i pravnih osoba s javnim ovlastima konačni prijedlog *Zakona* ponovo prepustio posebnim zakonima,²⁰ njime su ovoga puta izričito, kao obveznici primjene, propisane i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.²¹

Treba naglasiti kako se u konačnom prijedlogu *Zakona* obveznici njegove primjene zajednički nazivaju “javnopravna tijela”. U pripremi zakonskog teksta pojavila se dvojba treba li koristiti pojam “javna uprava”, “javnopravna tijela” ili “tijela javne vlasti”. Utvrđeno je da bi pojam “javna uprava” bio pravno-teorijski i iskustveno preširok i prilično neodređen, dok bi pojam “tijela javne vlasti” prema definiciji uključivao i tijela zakonodavne i sudske vlasti, a terminološki ne bi upućivao na pravne osobe s javnim ovlastima i pružatelje javnih usluga. Pojam “javnopravno tijelo” više odgovara i dobroj upravnoj praksi srednjoeuropskih država Europske unije, što je još jedan značajan čimbenik u pogledu hrvatske prilagodbe pravnog sustava pravnoj stečevini Europske unije.²² Prihvaćanju ovoga pojma dodatno je doprinijela činjenica da

de procedimiento administrativo, Legislación de la justicia administrativa, Civitas, Madrid, 1985., članke 1. do 3. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt, I, 2003., 102., članak 1. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*, *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Uradni list Republike Slovenije, št. 80/99., 70/00., 52/02. i 73/04., članak 2. finskog *Zakona o upravnom postupku*, *Administrative Procedure Act*, Ministry of Justice, Finland, br. 434/2003. i sl.

¹⁹ Oko određivanja tijela državne uprave i drugih državnih tijela koja su obveznici postupanja prema *Zakonu o općem upravnom postupku* do danas u Hrvatskoj nije bilo većih teškoća. Prema zakonskoj definiciji članka 3. stavak 1. *Zakona o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 190/03. i 199/03. tijela državne uprave su ministarstva, središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama. Druga državna tijela koja su dužna postupati po ovom *Zakonu* su primjerice Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske te sudovi, državna odvjetništva, pučki pravobranitelji, Državni ured za reviziju i sl.

²⁰ Koje će pravne osobe imati javne ovlasti ovisi isključivo o posebnim zakonima i drugim propisima donesenim na temelju zakona. Na temelju provedene analize pravnih propisa koji su na snazi, Medvedović je utvrdio da su javne ovlasti za rješavanje o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba u upravnim stvarima dobile pravne osobe vrlo raznolikog pravnog položaja i ustrojstva. To su, primjerice, javne ustanove, trgovačka društva, udruge, pravne osobe *sui generis* koje su osnovane i ustrojene temeljem posebnih zakona, a javljaju se pod različitim nazivima, kao npr. fondovi, agencije, vijeća, komisije, komore, te konačno, potpuno specifične i jedinstvene pravne osobe, kao što su npr. Hrvatska narodna banka i Državni ured za reviziju. Medvedović, Glavni, op. cit., str. 44.

²¹ Neki zakoni u usporednom pravu pored odredbi o obveznicima primjene taksativno navode iznimke od primjene ovih upravno postupovnih zakona. Tako primjerice njemački *Zakon o upravnom postupku* u članku 2. navodi određena tijela, institucije, postupke i područja u kojima se njegove odredbe ne primjenjuju, dok češki *Zakonik o upravnom postupku*, *Act of 24th June 2004.*, *Code of Administrative Procedure*, Nový správní řád Zákon č. 500/2004 Sb., *Code of Administrative Procedure*, ASPI, Prag, 2004., u članku 1. stavak 3. određuje da se ne primjenjuje na donošenje akata upravnih tijela u građanskim, trgovačkim i radnopravnim stvarima te na odnose između tijela iste jedinice lokalne samouprave kada one obavljaju svoje autonomne ovlasti.

²² U usporednom pravu susreću se različiti primjeri. U austrijskom *Zakonu o općem upravnom postupku*, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt, nr. 51/1991., 10/2004., i

se u postupku decentralizacije sve više poslova povjerava jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima.

I konačni prijedlog *Zakona* propisuje primjenu *Zakona o općem upravnom postupku* u Republici Hrvatskoj kao općeg zakona, tj. u postupanju u svim upravnim stvarima. Međutim, sadržava odredbu vrlo sličnu članku 2. važećeg *Zakona*, sukladno kojoj se samo pojedina pitanja upravnog postupka zakonom ipak mogu urediti drukčije, ali samo ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga *Zakona*. Zadržavanje odredbe istovjetnog smisla u tekstu *Zakona* svakako je pohvalno, s obzirom na nespornost potrebe propisivanja posebnih upravnih postupaka u nekim rijetkim upravnim područjima. Pojedine radnje u postupku propisane općim postupovnim zakonom mogu se uistinu pokazati nedostatnima ili neadekvatnima u posebnim upravnim područjima. Propisivanje posebnih upravnih postupaka je, smatra Stojić, nužno upravo zbog specifičnosti u pojedinim upravnim područjima.²³ No, unatoč liberalnoj naravi ove odredbe, svakako valja naglasiti da ona ipak sadrži tri značajna ograničenja. Ponajprije, od *Zakona o općem upravnom postupku* može se odstupiti samo zakonom, a ne i drugim pravnim propisima, npr. uredbе, pravilnici, odluke predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave, odluke pravnih osoba s javnim ovlastima. Ovo nije dopušteno čak ni kada bi, npr. materijalni zakon iz određene oblasti odredio da se odredbe postupovne naravi normiraju podzakonskim propisom.²⁴ S druge strane, drugačije se mogu uređivati samo pojedina pitanja postupka, i to isključivo kada je to nužno za postupanje u određenom upravnom području. I konačno, čak i tada se ne smije odstupiti od temeljnih odredbi i svrhe *Zakona o općem upravnom postupku*.²⁵ Iz ovako formulirane odredbe konačnog prijedloga *Zakona* valja zaključiti da će i dalje biti poželjno propisivati što manje odredaba o posebnim upravnim postupcima, odnosno da treba što manje odstupati od općih postupovnih pravila propisanih ovim *Zakonom*. Stoga se može ustvrditi, baš kao što je to i danas temeljem važećeg *Zakona* slučaj, da iako bi novi *Zakon*

njemačkom *Zakonu o upravnom postupku* koristi se pojam "tijelo", njem. *Behörde*, u slovenskom *Zakonu o općem upravnom postupku* koristi se pojam "organ", slo. "organ", baš kao i u češkom itd.

²³ Stojić, Stanka, *Opći upravni postupak i odnos prema posebnim upravnim postupcima, Pravo i porezi*, god. 13., br. 7., 2004., str. 23.

²⁴ Na ovo gledište stao je i Upravni sud navodeći: "*Pravo žalbe protiv rješenja donesenog u prvom stupnju može se isključiti samo zakonom.*". Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6122/89, od 21. lipnja 1990.

²⁵ Treba naglasiti kako članak 2. važećeg *Zakona* dopušta da se određena pitanja postupka zakonom urede drugačije, kada je to nužno za postupanje u nekoj upravnoj oblasti, ali ne na način protivan načelima ovoga *Zakona*. Konačni prijedlog *Zakona* ovdje je otišao još korak dalje i obvezao zakonodavca da kada posebnim zakonima uređuje postupanje u nekom upravnom području to smije činiti samo sukladno temeljnim odredbama i svrsi ovoga *Zakona*. Dakle, konačni prijedlog *Zakona* ne oslanja se samo na načela, već i na temeljne odredbe i svrhu *Zakona*, od kojih se ne smije odstupati, čime ovaj temeljni upravno postupovni zakon još više dobiva na važnosti.

trebao biti supsidijaran upravno postupovni propis, on postavlja pravna načela ovoga postupka od kojih se ne smije odstupati, pa je on ipak temeljni upravno postupovni propis.²⁶

Inzistiranje na smanjivanju broja posebnih postupovnih normi u hrvatskom pravnom sustavu svakako je dobro. Jednoobraznost upravnog postupanja ide u prilog pravnoj sigurnosti te doprinosi vladavini prava. Ona uvijek nosi reduciranje troškova, suzbija arbitrarno postupanje, ubrzava postupak te povećava učinkovitost i efikasnost javne uprave. No, kako bi se ovo načelo u potpunosti provelo u praksi, osobitu pozornost trebat će posvetiti primjeni jedne od prijelaznih i završnih odredbi konačnog prijedloga *Zakona*, a koja obvezuje središnja tijela državne uprave preispitati nužnost postojanja posebnih upravnih postupaka, odnosno pojedinih postupovnih odredbi u pojedinim upravnim područjima, a Vladi Republike Hrvatske predložiti njihovo usklađivanje s odredbama *Zakona o općem upravnom postupku* najkasnije u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu. No, uz ovu, svakako pohvalnu mjeru, trebalo bi zakonski obvezati i predlagatelje novih posebnih postupovnih odredaba, da obavezno obrazlože potrebu njihova usvajanja i usklade novodonesene odredbe s institutima novoga *Zakona o općem upravnom postupku*. Unificiranje upravnih postupaka svakako će doprinijeti postizanju jedinstvenog upravnog postupanja, baš kao i pojednostavljenju upravnoga postupka, preglednosti rješavanja te učinkovitom ostvarivanju prava građana i drugih stranaka u postupku.²⁷

No, velika je novina konačnog prijedloga *Zakona* širenje njegove primjene i na postupke zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju javne službe, odlučuju o njihovim pravima,

²⁶ O tome više vidi u Borković, Ivo, *Opći upravni postupak i porezno-pravna postupovna pravila, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 37, br. 1/2, 2000., str. 65. te Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 24.

²⁷ Neopravdano odstupanje od važećeg *Zakona o općem upravnom postupku* danas je jedan od najvećih problema hrvatskog upravno postupovnog prava. Ljubanović je, primjerice, utvrdio da u Hrvatskoj danas ima više od 70 zakona koji sadrže posebne postupovne odredbe kojima se odstupa od *Zakona o općem upravnom postupku*. Vidi Ljubanović, Boris, *Posebni upravni postupci u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., 2006., str. 5-22. Medvedović također navodi da se brojnim zakonima donesenim u razdoblju od 1991. godine pa nadalje, a kojima se reguliraju pojedina upravna područja ili samo neki njihovi dijelovi, postupovna pitanja uređuju na pravno neodgovarajući način. Tako se npr. prema njegovom mišljenju odstupa od *Zakona o općem upravnom postupku* kada to uopće nije potrebno; prepisuju se pojedine odredbe *Zakona o općem upravnom postupku* i pri tomu se nepotrebno modificiraju; prepisuju se pojedina rješenja iz stranih pravnih propisa, a koja su istrgnuta iz konteksta te su inkompatibilna s hrvatskim pravnim sustavom; nekritički se prepisuju odredbe iz drugih zakona; posebne norme su nepotpune, dvosmislene, nejasne i zbunjujuće; često se posebnim normama nepotrebno i iscrpno uređuju nesporna pitanja, a sporna se zaobilaze; propisuje se primjena *Zakona o općem upravnom postupku* "na odgovarajući način", što otvara ozbiljno pitanje koje se norme ovoga *Zakona* primjenjuju i kako, odnosno koje se ne primjenjuju; nekim zakonima se izrijeком upućuje na supsidijarnu primjenu *Zakona o općem upravnom postupku*, dok se drugima to ne čini; nepotrebno se zakonom ovlašćuju donositelji podzakonskih ili samoupravnih normativnih akata da uređuju postupovna pitanja; donositelji nekih podzakonskih i samoupravnih normativnih akata uređuju neka postupovna pitanja bez ovlasti; mijenja se ustaljena pravna terminologija itd. Medvedović, *Pravno, op. cit.*, str. 389-390.

obvezama ili pravnim interesima, ako zakonom nije određena sudska ili druga pravna zaštita. Dakle, ovaj će se *Zakon* ubuduće primjenjivati i na zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, kada su ona povrijeđena poduzimanjem ili propuštanjem radnji pružatelja javnih usluga koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne odlučuje u upravnom postupku. Ovdje posebno valja naglasiti da danas, građani i druge stranke u Republici Hrvatskoj nemaju učinkovitu mogućnost pravne zaštite protiv odluka i radnji pružatelja javnih usluga, a koji najčešće imaju monopolni položaj na tržištu. Stoga bi širenjem primjene ovoga *Zakona* i na takve slučajeve trebao učinkovito riješiti pitanje modela zaštite ovih prava i pravnih interesa te osigurati dodatni oblik nadzora nad radom i odlučivanjem pravnih osoba s javnim ovlastima koje obavljaju javne službe. Ovo rješenje znatno ide u prilog usklađivanju hrvatskog prava s pravnom stečevinom Europske unije, jer se slična rješenja susreću i u pravnim sustavima drugih država članica. Primjena ovoga *Zakona* proširena je i na sklapanje upravnih ugovora, novine u hrvatskom upravno postupovnom zakonodavstvu, ali i u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Konačno, primjena ovoga *Zakona* ujedno je proširena na pravnu zaštitu građana od drugih radnji javnopravnih tijela, pod kojima konačni prijedlog *Zakona* podrazumijeva obavještavanje građana o uvjetima ostvarivanja i zaštite njihovih prava te zaštitu od bilo koje nezakonite radnje javnopravnog tijela.

Konačnim prijedlogom *Zakona* pokušava se prevladati i oduvijek otvoreno pitanje hrvatskog upravno postupovnog prava – značenje pojma upravne stvari. Naravno da je definiranje upravne stvari jedno od najbitnijih pitanja primjene *Zakona o općem upravnom postupku*, ali i upravnog prava općenito. Praktični problem nedostatka ove definicije u upravnim se postupcima odražava u činjenici da je pojam upravne stvari i u članku 1. važećeg *Zakona o općem upravnom postupku* i u članku 1. *Zakona o upravnim sporovima* određen kao temeljna pretpostavka za postupanje po ovim zakonima. Međutim, danas niti jedan zakon u Hrvatskoj ne sadrži definiciju upravne stvari.²⁸

²⁸ U hrvatskoj, ali i u europskoj pravnoj doktrini, bilo je više pokušaja određivanja pojma upravne stvari. To se najčešće činilo po kriteriju vrste propisa kojima je neka materija uređena te su se upravnim stvarima razumijevale one koje su u djelokrugu državne ili javne uprave ili se upravna stvar jednostavno pokušala protumačiti upravnom djelatnošću. U hrvatskoj pravnoj doktrini Krijan je upravnu stvar pokušao definirati kao “posebnu vrstu pravne stvari o kakvoj konkretnoj situaciji koja se autoritativno rješava upravnim aktom na temelju neposredne primjene materijalnog propisa u upravnom postupku i odnosi se na neko pravo, obvezu ili pravni interes građana, pravnih osoba ili drugih stranaka”. Krijan, op. cit., str. 18. Upravnu stvar za potrebe upravnog postupka pokušali su definirati Dupelj i Turčić. Oni je određuju kao “svaki pojedini slučaj iz određene upravne oblasti kada se upravnim aktom odlučuje o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu pojedinca ili pravne osobe primjenom propisa kojim je uređena ta upravna oblast i na temelju onih činjenica koje su utvrđene u postupku koji prethodi donošenju rješenja”. Dupelj, Željko, Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2000., str. 23. No, definicija upravne stvari do danas nije našla svoje mjesto u hrvatskim normativnim tekstovima.

Kako u hrvatskom pravu nema zakonske definicije upravne stvari, upravnoj i upravnosudskoj praksi ostalo je u svakoj konkretnoj stvari uspješno ili manje uspješno prosuditi radi li se o upravnoj stvari ili ne.²⁹ Tako u Hrvatskoj najčešće upravo sudska praksa Upravnog suda određuje koje se stvari mogu smatrati upravnim stvarima.³⁰ Međutim, krug akata kojima se priznaje karakter upravnog akta u nekoliko je navrata proširen i odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske, čime su njihovi donositelji postali obvezni u tim stvarima postupati prema odredbama *Zakona o općem upravnom postupku*.³¹ U takvoj se situaciji ipak najboljim rješenjem čini zakonom propisati koji će se pojedinačni predmet smatrati upravnom stvari, čime bi se riješio niz dvojbi je li javnopravno tijelo dužno postupati prema pravilima *Zakona o općem upravnom postupku* te se ovim predmetima ne bi opterećivao, već ionako preopterećen Upravni sud.

Upravna stvar je u konačnom prijedlogu *Zakona* definirana kao svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, u upravnom postupku odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu fizičke, ili pravne osobe, ili drugih

²⁹ O aktualnosti ovoga pitanja svjedoči i izuzetno bogata praksa Upravnog suda Republike Hrvatske koji je svojem izboru odluka od 1977. do 2007. godine istaknuo preko 250 presuda koje se vezuju uz pitanje radi li se u konkretnom slučaju o upravnoj stvari ili ne. Vidi Upravni sud Republike Hrvatske, *Zbornik odluka 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1-155., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2003.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 1-28., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2004.*, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 1-25., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2005.*, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 1-18., Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2006.*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 3-22. i Upravni sud Republike Hrvatske, *Izbor odluka 2007.*, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 1-9.

³⁰ Upravni sud Republike Hrvatske je tako primjerice zauzeo pravno shvaćanje da su po svojoj prirodi upravni akti, pa su onda tako i upravne stvari primanje u državnu službu, prestanak službe, pitanja položaja, prava, obveza i odgovornosti državnih službenika, imenovanja ravnatelja javnih ustanova, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6497/97, od 25. studenog 1999., oduzimanje stručnih i znanstvenih zvanja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-1294/00, od 7. prosinca 2000., odluke o pravima studenta, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-11421/2000 od 27. ožujka 2002., odluke o isplati dospjelih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4597/96, od 5. svibnja 1999., priključivanja na elektroenergetsku mrežu, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-7273/96, od 4. ožujka 1998., dozvole za građenje na određenim lokacijama, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/96 od 5. veljače 1998., odluke o sječi drvne mase, vidi Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9027/99, od 6. prosinca 2000. i sl. Medvedović upozorava kako o ovom pitanju ima i promjena stavova Upravnog suda, međutim razlog tomu ponajprije nalazi u izmijenjenoj materijalnoj pravnoj regulaciji pojedinih područja. Medvedović, Glavni, op. cit., str. 45.

³¹ Ustavni sud Republike Hrvatske je primjerice stao na gleđište da je akt koji donosi Fond za privatizaciju u postupku kontrole provođenja pretvorbe poduzeća nakon izdane suglasnosti za namjeravanu pretvorbu upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-665/95, od 28. travnja 1999., Narodne novine, br. 49/99., da je odluka o dodjeli koncesije upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-722/1995, od 2. travnja 1997., Narodne novine, br. 41/97., baš kao i odluka o opozivu koncesije, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-261/1996, od 6. travnja 1998., Narodne novine, br. 57/98., da je i potvrda Agencije za rekonstruiranje i razvoj o suglasnosti na pretvorbu upravni akt, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-168/96, od 14. siječnja 2000., Narodne novine, br. 14/00. i sl.

stranaka. Na ovaj je način izbjegnuto uključivanje u definiciju upravne stvari obavljanja određenih upravnih radnji, kao što su “*potvrđivanje i registriranje činjenica*” te “*obavljanje držanog nadzora*”, kako je to primjerice učinjeno u Mađarskoj,³² a što je ipak šire shvaćanje od shvaćanja upravne stvari u hrvatskoj teoriji upravnog prava i sudskoj praksi. Time je upravna stvar u Hrvatskoj dijelom određena slično, kao i u Sloveniji.³³ Konačni prijedlog *Zakona* ujedno propisuje da se upravnom stvari smatra i svaka stvar koja je zakonom određena kao takva. Time je otvorena mogućnost da se posebnim zakonima u pojedinim upravnim oblastima određene stvari propišu upravnim stvarima, čime se preciziraju obveznici i postupak odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka. Dobro je da je izbjegnuto definiranje upravne stvari pojmovima upravnog postupka i upravnog akta, jer se upravni postupak i upravni akt trebaju osnivati na pojmu upravne stvari, a ne obratno. Takva bi zakonska definicija bila od pomoći samo u slučajevima kada se posebnim zakonom određuje da se o određenom pravu pojedinca rješava u upravnom postupku ili upravnim aktom, pa bi ona imala ulogu u sustavnom tumačenju prava. No, čini se da će i uz ovakvu definiciju u hrvatskom upravno postupovnom pravu Upravni sud i u budućnosti nerijetko određivati je li neka stvar upravna stvar ili nije.

Među općim odredbama konačnog prijedloga *Zakona*, definirana je i stranka u upravnom postupku. Ova definicija u sadržajnom se smislu ne razlikuje od važeće definicije iz članka 50. važećeg *Zakona*, osim što je pojednostavljena i modernizirana. Položaj stranke u upravnom postupku, kao i ranije, ima svaka fizička ili pravna osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava, ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. I dalje je zadržan vrlo široki koncept sukladno kojem stranka u postupku može biti svaka osoba koja može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava u upravnom postupku. Stoga je precizirano da stranke u upravnom postupku mogu biti i tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili druga javnopravna tijela koja nemaju pravnu osobnost te njihove područne jedinice, odnosno podružnice, kao i skupine osoba povezane zajedničkim interesom ako

³² Prvi pokušaj zakonskog određivanja upravne stvari susreće se upravo u Mađarskoj, gdje je člankom 1. točka 4. *Zakona o općem upravnom postupku* iz 1957. godine upravna stvar definirana kao “*svaki predmet putem čijeg rješenja državno upravno tijelo ustanovljuje za stranku prava i obveze, potvrđuje ili registrira određene činjenice*”. Ova je definicija *Zakonom o općem upravnom postupku* iz 1981. godine nešto izmijenjena, pa je upravna stvar u Mađarskoj danas određena kao “*svaka stvar u kojoj tijelo državne uprave zasniva neko pravo ili obvezu koji se odnose na stranku, potvrđuje neki podatak, vodi evidenciju ili vrši državni nadzor*”.

³³ Pojam upravne stvari pokušalo se odrediti i u slovenskom zakonodavstvu. Članak 2. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* pojam upravne stvari definira kao “*odluku o pravu, obvezi ili pravnom interesu fizičke ili pravne osobe ili druge stranke u području upravnog prava*”. Ovaj članak nadalje propisuje da se upravnom stvari smatra i ona kada je propisom određeno da tijelo u nekoj stvari vodi upravni postupak, odlučuje u upravnom postupku ili donosi upravnu odluku posebice ako to zbog zaštite javnog interesa proizlazi iz prirode stvari.

moгу biti nositelji prava, odnosno obveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku.³⁴

Zakon, također, postavlja načela upravnog postupka i to konkretno: načelo zakonitosti, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti, koje je vezano uz načelo slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti te načelo pomoći stranci. Ova su načela u nekim dijelovima modernizirana i normativno doradena u odnosu na važeći *Zakon*. U načelo zaštite prava stranaka i javnog interesa iz važećeg *Zakona* na moderan način ugrađeno je, u hrvatskom upravNOPostupovnom pravu novo načelo razmjernosti, čime je znatno ojačan položaj građana u odnosu na javnopravna tijela u upravnom postupku. Načelo prava stranke na pravni lijek, kao novo načelo u konačnom prijedlogu *Zakona* obuhvaća načelo prava žalbe iz važećeg *Zakona*. Ono također propisuje i da se protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može izravno pokrenuti upravni spor, kao i da protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor. Kao novo, uvedeno je načelo zaštite stečenih prava stranaka, koje odgovara načelu pravomoćnosti iz važećeg *Zakona*. Ono nalaže da se odluka protiv koje se ne može izjaviti žalba, podnijeti prigovor niti pokrenuti upravni spor, dakle pravomoćna odluka, se može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su propisani zakonom.³⁵ Ujedno je uvedeno i načelo pristupa podacima i zaštite podataka. Ono javnopravnim tijelima postavlja obvezu da strankama omoguće pristup potrebnim podacima i propisanim obrascima na svojoj internet stranici te im pruže druge obavijesti, savjete i potrebnu stručnu pomoć. Ono ujedno obvezuje javnopravno tijelo da u upravnom postupku zaštititi osobne, odnosno tajne podatke, sukladno propisima o zaštiti osobnih podataka, odnosno tajnosti podataka. Ovdje se naravno ponajprije misli na *Zakon o zaštiti osobnih podataka*³⁶ i *Zakon o tajnosti podataka*.³⁷ Ovo se načelo susreće u pravnim sustavima više država članica Europske unije, ali i u nekim novijim domaćim propisima.

Značenje odredbi koje propisuju načela upravnog postupanja, smatra Borković, nije samo u tomu što ona tvore osnovu cjelokupnog upravnog postupka, već se njihov značaj ogleda u strogom pridržavanju ovim načelima od pokretanja pa sve do okončanja postupka. Njihovo pravno značenje proizlazi i iz jamstva njihovog poštivanja pri pravilnoj primjeni materijalnopravnih propisa u rješavanju konkretne

³⁴ Ista rješenja susreću se i u usporednom pravu. Takvo je rješenje prihvaćeno i u članku 11. njemačkog *Zakona o upravnom postupku* te članku 42. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

³⁵ I prijedlog *Zakona* prati postojeći pravnoteorijski i normativni koncept sukladno kojem je pravomoćnost postupovnopravni institut kojim se onemogućava ponovno odlučivanje o stvari o kojoj je u redovnom postupku konačno riješeno. O pravomoćnosti upravnog akta u pravnoj teoriji više vidi u Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 385-392. No zanimljivo je istaknuti kako se u tekstu prijedloga *Zakona* više ne spominje pojam konačnosti.

³⁶ *Zakon o zaštiti osobnih podataka*, Narodne novine, br. 103/03., 118/06. i 41/08.

³⁷ *Zakon o tajnosti podataka*, Narodne novine, br. 79/07.

stvari kao i iz jamstva zaštite legitimnih prava i interesa koje načela pružaju strankama.³⁸ Stoga je njihovo zadržavanje u konačnom prijedlogu *Zakona*, svakako pohvalno. Zanimljivo je spomenuti kako načela upravnog postupka nisu izričito navedena i razrađena u najvećem broju usporednih upravno postupovnih zakona te se čini da je hrvatski *Zakon*, ovdje, i dalje ispred ostalih.³⁹

Konačno, općim odredbama određeno je i da se upravni postupak vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. No, ujedno je predviđeno da se upravni postupak može voditi i na drugom jeziku koji je u službenoj uporabi kod javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak, sukladno uvjetima utvrđenim zakonima i propisima donesenim temeljem zakona o službenoj uporabi jezika i pisma, čime se ne odstupa od sadašnjeg zakonskog rješenja.⁴⁰

3. Nadležnost

Druga glava temeljnih odredbi konačnog prijedloga *Zakona* trebala bi uređivati vrlo važnu problematiku nadležnosti za vođenje upravnog postupka, tj. pravo i obvezu određenog tijela da postupa u određenom upravnom predmetu. Kako je *Zakon o općem upravnom postupku* opći zakon, odredbe o nadležnosti sadržane u njemu imaju samo načelni karakter. Stoga se primjenjuju samo kada nadležnost nije propisana posebnim zakonima. Stvarna i mjesna nadležnosti za vođenje upravnog postupka u konačnom prijedlogu *Zakona* uređene su kao i u važećem *Zakonu*, osim što je propisano da, ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, drugih propisa, odnosno općih akata to se može pokušati učiniti po prirodi upravne stvari. Također se inzistira na obveznosti pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti te se propisuje da su javnopravna tijela dužna tijekom cijelog upravnog postupka po službenoj dužnosti paziti na stvarnu i mjesnu nadležnost. I dalje je otvorena mogućnost da ako postoji opasnost od odgode, a mjesno nadležno tijelo ne može poduzeti potrebnu radnju, drugo

³⁸ Borković, *Upravno, op. cit.*, str. 403.

³⁹ Načela dobrog upravljanja u člancima 6. do 10. navodi, primjerice finski *Zakon o upravnom postupku* taksativno navodeći načelo zakonitosti u radu uprave, načelo učinkovitog pružanja usluga, načelo savjetovanja stranke, načelo upotrebe jezika i načelo suradnje među tijelima. Lako je uočiti kako se izuzev načela zakonitosti ova načela znatno razlikuju od onih utvrđenih u hrvatskom *Zakonu*. Islandski *Zakon o upravnom postupku, Administrative Procedures Act, No. 37/1993.*, Prime Minister's Office, Laekjartorg, Reykjavik, 1993., člancima 11. i 12. primjerice propisuje načelo jednakosti i načelo razmjernosti u odlučivanju o pravima i obvezama stranaka. Najsustavniji katalog načela upravnog postupka u usporednom pravu daje slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* koji člancima 6. do 14. određuje načelo zakonitosti, zaštitu prava građana i zaštitu javnog interesa, načelo materijalne istine, načelo saslušanja stranke, slobodnu ocjenu dokaza, dužnost iznošenja istine i načelo pravičnosti, samostalnost u odlučivanju, pravo žalbe i ekonomičnost postupka, koji su gotovo u potpunosti preuzeti iz saveznog jugoslavenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁴⁰ Uporabu jezika u upravnom postupku člankom 62. *Zakona o općem upravnom postupku* uređila je Slovenija, a vrlo dobre odredbe o uporabi jezika i prijevodima podnesaka susreću se u članku 26. finskog *Zakona o upravnom postupku*.

stvarno nadležno javnopravno tijelo može izvršiti radnju i izvan područja svoje mjesne nadležnosti, o čemu je odmah dužno obavijestiti mjesno nadležno javnopravno tijelo.

Novina u ovome dijelu jest obvezivanje službene osobe primiti podnesak odnosno priopćenje na zapisnik, čak i kada za postupanje po njemu nije nadležna, ako podnositelj to zahtjeva, te ga bez odgode uputi nadležnom tijelu i o tomu obavijestiti stranku. Naravno, službena osoba je prije toga dužna upozoriti podnositelja o nenadležnosti te ga uputiti na nadležno tijelo, ali samim time nije i oslobođena obveze izići u susret građaninu i pomoći mu oko korespondencije s nadležnim tijelom. Ova odredba veliki je korak u stvaranju uprave u službi građana te prevladavanju gledanja na upravu kao na autoritativni birokratski aparat.

Odredbe o sukobu nadležnosti znatno su skraćene u odnosu na važeći *Zakon*. Štoviše, ova su pravila i znatno pojednostavljena. Tako, sukladno konačnom prijedlogu *Zakona*, ako se dva ili više javnopravnih tijela izjasne kao stvarno, ili mjesno nadležna, ili nenadležna u istoj upravnoj stvari, o tijelu nadležnom za rješavanje u toj upravnoj stvari odlučit će rješenjem nadležno javnopravno tijelo drugog stupnja u čijem djelokrugu se nalazi ta upravna stvar. Ako takvog tijela nema, o sukobu nadležnosti odlučit će središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave. Ako se, naprotiv, radi o sukobu nadležnosti između tijela državne uprave i drugih državnih tijela, odnosno tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugih državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o sukobu nadležnosti, bez odgode, će odlučiti sud nadležan za upravne sporove. Pojednostavljivanje ovih odredbi vrlo je pohvalno, s obzirom na to da su odredbe o sukobu nadležnosti u važećem *Zakonu*, prilično opsežne i složene. S obzirom na novu sistematizaciju konačnog prijedloga *Zakona*, u ovu su glavu bez značajnijih sadržajnih izmjena prebačene nešto skraćene odredbe članaka 203. i 204. važećeg *Zakona*, a koje se odnose na donošenje zajedničke odluke u upravnoj stvari.

Novina je konačnog prijedloga *Zakona* i uvođenje jedinstvenog upravnog mjesta na kojem će se, kada je za ostvarenje nekog prava stranke potrebno voditi više upravnih ili drugih postupaka, stranci omogućiti da podnese sve zahtjeve, koji će se zatim po službenoj dužnosti bez odgode dostaviti nadležnim javnopravnim tijelima. Na jedinstvenom upravnom mjestu stranke i druge zainteresirane osobe moći će dobiti obavijesti, savjete, obrasce i drugu pomoć iz nadležnosti javnopravnog tijela. Međutim, zaprimanje zahtjeva stranke na jedinstvenom upravnom mjestu neće utjecati na stvarnu i mjesnu nadležnost javnopravnih tijela za rješavanje u upravnim i drugim postupcima.

Kako su se odredbe o nadležnosti u upravnom postupku u pedesetogodišnjoj primjeni važećeg *Zakona* pokazale dobrim, nije ih niti bilo potrebe bitno mijenjati, pa su one samo nomotehnički dotjerane i uklopljene u novi koncept konačnog prijedloga *Zakona*. Štoviše, one su i dalje potpunije od brojnih odredbi koje uređuju nadležnost za vođenje upravnog postupka u usporednom pravu.⁴¹

⁴¹ Na vrlo sličan način, kao i u hrvatskom *Zakonu*, materija nadležnosti uređena je u člancima 1. do 6. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*, u člancima 10. do 13. češkog *Zakonika*

4. Ovlaštena službena osoba

Treći dio "Temeljnih odredaba" konačnog prijedloga *Zakona* određuje službenu osobu u javnopravnom tijelu ovlaštenu za vođenje postupka i odlučivanje. Važeći *Zakon* člancima 35. i 38. propisuje kako u upravnoj stvari rješenje u upravnom postupku donosi čelnik upravnog tijela ili ravnatelj pravne osobe s javnim ovlastima, ako propisima nije drugačije određeno. Važećim *Zakonom* je otvorena i mogućnost da čelnik ili ravnatelj ovlaste drugu službenu osobu istoga tijela ili pravne osobe za rješavanje u upravnim stvarima iz određene vrste poslova.⁴² Koncept prema kojem je jedino čelnik javnopravnog tijela, tj. ministar, ravnatelj, državni tajnik i sl., ovlašten donositi i potpisivati rješenja, ipak nije sukladan novim shvaćanjima moderne javne uprave. Danas dominiraju gledišta da ovlast odlučivanja trebaju imati sami službenici koji rješavaju upravne stvari te koji shodno tomu trebaju biti i posebno osposobljeni. Kako se čelnici tijela javne vlasti redovito bave poslovima upravljanja, kao što su strateško planiranje, nadzor, predstavljanje i zastupanje tijela, odnosi s drugim tijelima i sl., odluke u upravnim stvarima u praksi redovito donose upravo službenici. Međutim, ukoliko službenik uključen u postupak donošenja pojedinog rješenja nije ovlašten i donijeti konačnu odluku i potpisati je, on izravno ne može niti odgovarati za njezin sadržaj i postupak donošenja.

Stoga je konačni prijedlog *Zakona* ovo pitanje regulirao znatno suvremenije. Sukladno načelnoj odredbi u javnopravnome tijelu postupa službena osoba u čijem je opisu poslova vođenje tog postupka, odnosno rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela. Čelnik javnopravnog tijela ovlašten je i dalje odlučivati u upravnim stvarima, ali samo ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari.⁴³ Tako konačni prijedlog *Zakona* na novi način određuje ovlast za odlučivanje u upravnom postupku, vezujući je ponajprije uz opis poslova radnog mjesta.

Kao posebnu novinu, konačni prijedlog *Zakona* propisuje da su službenici koji rade na vođenju upravnog postupka dužni položiti poseban državni stručni ispit za vođenje upravnog postupka. Uvjete, način pripreme i rokove za polaganje ovog ispita trebala bi uredbom propisati Vlada Republike Hrvatske. Time konačni prijedlog *Zakona* osobitu pozornost polaže upravo na obrazovanje službenika koji će voditi upravne postupke i rješavati u upravnim stvarima, kao

o upravnom postupku te u člancima 15. do 27. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Njemački *Zakon o upravnom postupku* člankom 3., primjerice propisuje mjesnu nadležnost, rješavanje sukoba nadležnosti, nadležnost u slučaju izmjene okolnosti nakon pokretanja postupka te nadležnost u hitnim stvarima.

⁴² Isto rješenje susreće se i u članku 28. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁴³ U Sjedinjenim Državama primjerice, sukladno odjeljku 5. točka c. *Zakona o upravnom postupku* strogo je odijeljena funkcija vođenja dokaznog postupka, od funkcije materijalnog odlučivanja. Tako ovdje posebne službene osobe vode upravni postupak i izrađuju nacrt rješenja koje onda služi kao osnova službeniku koji donosi prvostupanjsku odluku. Zanimljivo je primijetiti da u Sjedinjenim Državama službena osoba koja je utvrđivala činjenično stanje ne može u tome, niti u drugom predmetu zasnovanom na istim činjenicama sudjelovati pri donošenju rješenja.

jednoj od osnovnih pretpostavki moderne i učinkovite uprave. Uvođenje državnog stručnog ispita za vođenje upravnog postupka je izravni rezultat provedbe *Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.* godine. Svrha ovoga ispita trebala bi biti upoznavanje službenika koji će voditi upravne postupke s posebnim institutima općeg upravno postupovnog zakona. Kako je dosadašnja praksa pokazala da službenici koji sada vode upravne postupke nisu dovoljno osposobljeni za primjenu važećeg *Zakona*, osobito oni koji nisu pravne struke, inzistiranjem na edukaciji službenika moglo bi se značajno smanjiti broj poništenih rješenja u žalbenom postupku i upravnom sporu.⁴⁴ Odredbe o izuzeću službene osobe nisu sadržajnije mijenjane osim što su obogaćene s tri razloga fakultativnog izuzeća,⁴⁵ dok su odredbe o postupanju kolegijalnih tijela u konačnom prijedlogu *Zakona* sumirane u jedan članak, nešto skraćene, ali ne i sadržajno značajnije izmijenjene.⁴⁶

5. Pravna pomoć

Konačni prijedlog *Zakona* u sljedećem dijelu “*Temeljnih odredbi*” uređuje vrlo važan institut za učinkovitost vođenja upravnog postupka – pravnu pomoć. Sukladno načelu ograničenja nadležnosti, svako tijelo obavlja službene radnje u granicama svoje nadležnosti. No, pri vođenju upravnog postupka, često je potrebno poduzeti pojedine postupovne radnje i izvan nadležnosti tijela koje vodi postupak. Pravnu pomoć javnopravno tijelo može zatražiti kada su mu potrebna saznanja o činjenicama, ispravama, podacima ili drugim dokazima s kojima raspolaže drugo javnopravno tijelo ili kada zbog drugih opravdanih razloga ne može samo ili pravodobno provesti potrebne radnje u upravnom postupku. U okviru pravne pomoći, baš kao i u važećem *Zakonu*, javnopravno tijelo može tražiti dostavu spisa, isprava ili podataka koji su mu potrebni za

⁴⁴ Više o tome vidi u Gagro, Božo, Jurić-Knežević, Dunja, *Kvaliteta upravnog postupanja prema iskustvima Upravnog suda RH s prijedlozima za unaprjeđenje, Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, HAZU, Zagreb, 2006., str. 33-34. Oni ujedno upozoravaju kako je npr. samo u 2005. godini u upravnom sporu poništeno čak 55% upravnih akata istog središnjeg tijela državne uprave. Smatraju da razlozi poništavanja akata ponekad upućuju na nepoznavanje najosnovnijih stvari iz upravnog postupka te neshvaćanje položaja, uloge i ovlaštenja Upravnog suda u odnosu na položaj i ovlaštenja upravnih tijela. Kujundžić navodi da Upravni sud u pravilu usvaja između 45% i 50% tužbi. Kujundžić, Ivica, u *Reforma hrvatske državne uprave*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2006., str. 67. Obveza polaganja stručnog ispita za vođenje upravnog postupka uvela je i Slovenija člankom 31. *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁴⁵ Odredbe o izuzeću s određenim specifičnostima susreću se i u članku 7. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člancima 20. i 21. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 35. do 41. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*, člancima 27. do 29. finskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 3. do 6. islandskog *Zakona o upravnom postupku* i sl.

⁴⁶ Izričito se, primjerice propisuje da kolegijalno javnopravno tijelo može u pisanom obliku ovlastiti službenu osobu u tom tijelu za postupanje u upravnim stvarima do donošenja odluke, u kojem slučaju službena osoba o provedenom postupku podnosi kolegijalnom tijelu pisano izvješće i prijedlog odluke o toj upravnoj stvari. Isti postupak proizlazi i iz odredba članka 37. stavak 2. važećeg *Zakona*. Vidi ujedno i Krijan, op. cit., str. 57. te Dupelj, Turčić, op. cit., str. 99.

vođenje upravnog postupka i od sudova, kada oni njima raspoložu. Naravno, usvojen je koncept i međunarodne pravne pomoći.

Intenzivnijim ovlašćivanjem javnopravnih tijela za traženje i pružanje pravne pomoći nastoji se doprinijeti učinkovitosti i ekonomičnosti vođenja postupka te ubrzati ostvarivanje prava i interesa stranaka. Ovome u prilog posebno ide i odredba konačnog prijedloga *Zakona* koja propisuje kako se pravna pomoć može tražiti i kada bi određene radnje u upravnom postupku javnopravno tijelo moglo obaviti samo, ali manje učinkovito ili uz znatno veće troškove. Konačni prijedlog *Zakona* ujedno propisuje i rok u kojem pravna pomoć treba biti pružena, mogućnost odbijanja pružanja ove pomoći te troškove. Odredbama konačnog prijedloga *Zakona* o pravnoj pomoći odredbe važećeg *Zakona* značajno su normativno preuređene te je, kao novo, njima riješeno i pitanje naknade troškova u pružanju ove pomoći.⁴⁷

6. Sudjelovanje stranke u upravnom postupku

Odredbe o strankama u važećem *Zakonu* nomotehnički nikada nisu bile podložne većoj kritici. Propusti vezani uz položaj stranke u upravnom postupku u Hrvatskoj najčešće su se temeljili na nepriznavanju položaja stranke u upravnom postupku zainteresiranim trećim osobama⁴⁸ te postavljanju, odnosno nepostavljanju, privremenog zastupnika strankama kada je to *Zakonom* propisano.⁴⁹ Stoga niti ove

⁴⁷ Pravna pomoć, iako pod različitim nazivima, često se javlja i u usporednim upravno postupovnim zakonima. Tako njemački *Zakon o upravnom postupku* člancima 4. do 8. detaljno uređuje obvezu javnopravnih tijela da pomažu jedna drugima, okolnosti u kojima se ona može pružiti te ograničenja njezina pružanja, odabir tijela od kojega će se ona tražiti, način njezina pružanja te s time povezane troškove. Pravnu pomoć posebno je, člancima 33. i 34., uređio i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku*.

⁴⁸ Gagro primjerice upozorava na česte slučajeve u kojima nakon pokretanja upravnog postupka tijela nadležna za njegovo vođenje često ne uočavaju niti prepoznaju pravni interes određenih osoba kojima radi zaštite njihovih prava ili pravnih interesa mora biti omogućeno sudjelovanje u upravnom postupku, pa se on vodi samo uz sudjelovanje onih osoba na čiji je zahtjev pokrenut ili protiv kojih se vodi. Gagro, Božo, *Važna zapažanja Suda u vezi s primjenom odredaba Zakona o općem upravnom postupku* prilikom rješavanja upravnih stvari, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, 1977.-2002.*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 53. Tako zainteresirane treće osobe za vođenje upravnog postupka često saznaju tek nakon što je postupak okončan, što onda dovodi do obnove postupka prema članku 249. točka 9. *Zakona o općem upravnom postupku*. Gagro i Jurić-Konežević navode kako, čak i onda kada su treće osobe saznale za vođenje upravnog postupka u kojem od njegovog početka ne sudjeluju, pa od nadležnog tijela zatraže priznavanje svojstva stranke u tom postupku, ovo im se pravo ponekad uskraćuje, unatoč jasnom postojanju pravnog interesa za sudjelovanjem u postupku. Štoviše, uskraćujući svojstvo stranke u postupku određenoj osobi, nadležna tijela ponekad tu osobu o tomu izvješćuju samo dopisom, iako su prema izričitoj odredbi članka 139. važećeg *Zakona o općem upravnom postupku* o tome dužna donijeti zaključak protiv kojeg je dopuštena posebna žalba. Gagro, Jurić-Konežević, op. cit., str. 23.

⁴⁹ U svezi s problematikom položaja i prava stranke u upravnom postupku Gagro upozorava kako u upravnoj praksi ima slučajeva vođenja upravnog postupka protivno odredbi članka 55. važećeg *Zakona o općem upravnom postupku*. Drugim riječima strankama se, unatoč izričitoj zakonskoj odredbi, u zakonom propisanim slučajevima ne postavlja privremeni zastupnik. Tada

odredbe nisu značajnije mijenjane. U dijelu koji se odnosi na sudjelovanje stranke u upravnom postupku konačni prijedlog *Zakona* ne ističe posebno načelo saslušanja stranke, kako to u članku 8. čini važeći *Zakon*, već sadrži nekoliko odredbi koje uređuju ovo vrlo važno pravo. Kako se pravila suvremenog upravno postupovnog prava vrlo često zasnivaju upravo na razradi postupovnog položaja stranaka u postupku te razradi prava koja one u postupku mogu ostvariti, konačni prijedlog novog hrvatskog *Zakona* je tako usklađen i s ovim zahtjevom, propisujući da se u upravnom postupku stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari. Ovdje je, dakle pojam “saslušanje” zamijenjen pojmom “izjašnjavanje” kao pojmom šireg opsega, koji u sebi uključuje i samoinicijativno dostavljanje određenih podataka stranke javnopravnom tijelu. Upravni postupak može se provesti bez pružanja stranci mogućnosti da se izjasni samo kada se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom.⁵⁰

Na širenje načela saslušanja stranke i njegovo ekstenzivnije normiranje sasvim je sigurno značajan utjecaj imala postojeća pravna praksa u Hrvatskoj, a na koju upozoravaju Gagro i Jurić-Knežević. U hrvatskoj upravnoj praksi postupak se nerijetko vodi ne samo bez saslušanja nekih stranaka, već i bez sudjelovanja u postupku osobe o čijem se pravu ili obvezi odlučuje.⁵¹ Time se strankama ukraćuje mogućnost braniti svoja prava i pravne interese, a što je posebice dolazilo do izražaja kod vođenja postupaka u kojima su stranke osobe

se upravni postupak vodi bez sudjelovanja stranke u postupku, čime se vrijeđaju temeljna načela *Zakona o općem upravnom postupku*. Ujedno se strankama onemogućuje da redovnim pravnim lijekovima osporavaju zakonitost upravnih akata donesenih u tako provedenom postupku te na taj način zaštite svoja prava i pravne interese. Gagro, op. cit., str. 53. Na slučajeve nepoštivanja ove zakonske odredbe ukazuje svojom sudskom praksom i Upravni sud, koji je zauzeo stajalište da tijelo koje vodi upravni postupak, ako hitnost postupka to traži, s ciljem pravilnog zastupanja stranke, mora postupovno nesposobnoj stranci postaviti privremenog zastupnika, Upravni sud Hrvatske, Us-3914/80, od 5. ožujka 1981., a postaviti stranci privremenog zastupnika treba i kada boravište stranke nije poznato tijelu koje vodi upravni postupak, a postupak se ne može odgoditi zbog hitnosti stvari, Upravni sud Hrvatske, Us-6282/79 od 27. veljače 1980.

⁵⁰ Načelo izjašnjenja stranke detaljnije je razrađeno drugim odredbama ovoga *Zakona*, kada se npr. propisuje da je službena osoba dužna omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima. U prilog ovom rješenju ide i sudska praksa, prema kojoj kada je u upravnom postupku provedeno vještačenje, tijelo treba stranci predočiti nalaz i mišljenje vještaka i omogućiti joj da se o njemu izjasni. Vrhovni sud, U-1266/56 od 21. svibnja 1966. Štoviše, izjava stranke dana u neku drugu svrhu ili u nekom drugom postupku ne smije se uzeti kao relevantna u vođenju određenog upravnog postupka. Tako je sudska praksa u konkretnom slučaju zauzela stajalište kako, s obzirom na to da se postupak utvrđivanja općeg interesa i postupak izvlaštenja provode kao dva odvojena postupka, saslušanje stranke u prvom odnosi se na jedan predmet i ono se ne može smatrati kao sastavni dio drugog postupka. Vrhovni sud, U-7993/69, od 22. travnja 1970.

⁵¹ Više vidi u Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 24.

čije je boravište nepoznato, a koje nemaju punomoćnika. Uskrata stranci mogućnosti izjasniti se o činjenicama i okolnostima u vođenju upravnog postupka, nikako se ne može pravdati te bi trebala dovesti do stavljanja takvoga rješenja izvan snage, povodom pravnih lijekova ili u upravnom sporu.⁵²

Postupovna sposobnost stranke u konačnom prijedlogu *Zakona* je jasnije razrađena negoli u važećem *Zakonu*. Ovdje se taksativno navedi da radnje u upravnom postupku mogu poduzimati samo potpuno poslovno sposobne osobe i osobe s ograničenom poslovnom sposobnosti ako im se na temelju posebnih zakona priznaje ograničena poslovna sposobnost u upravnoj stvari koja je predmet postupka. I osobe ovlaštene za zastupanje stranke taksativno su pobrojane u konačnom prijedlogu *Zakona*. To su zakonski zastupnik, privremeni zastupnik, zajednički predstavnik i punomoćnik stranke. Ove osobe posebno dobivaju na značaju jer se službena osoba tijekom postupka uvijek obraća upravo osobi ovlaštenoj za zastupanje, ako je ona određena. Neposrednu nazočnost, odnosno drugo sudjelovanje stranke u postupku službena osoba može tražiti samo ako je to nužno za utvrđivanje činjenica i okolnosti u postupku.⁵³ Zastupanje stranke posrdstvom ovih osoba normativno je detaljno razrađeno i u konačnom prijedlogu *Zakona*. Naravno i dalje postoji mogućnost da stranka na usmenoj raspravi, očevidu ili pri drugim radnjama u postupku ima i stručnog pomagača, tj. osobu koja će joj pomagati u razjašnjavanju određenih stručnih pitanja koja se pojave u postupku, ali bez mogućnosti zastupanja.⁵⁴

Konačni prijedlog *Zakona* uređuje i postupanje u slučaju smrti, odnosno prestanka postojanja pravne osobe koja je stranka u upravnom postupku. Tako, ako tijekom postupka stranka umre ili pravna osoba prestane postojati, postupak se može obustaviti ili nastaviti, ovisno o naravi upravne stvari koja je predmet postupka. Može se ustvrditi da se odredbama konačnog prijedloga *Zakona* na moderan način rješavaju sva pitanja vezana uz statusna prava stranke, na tragu važećeg *Zakona*, ali ipak na prilično jednostavniji i pregledniji način.

⁵² Načelo izjašnjenja stranke u usporednom pravu je npr. detaljnije razrađeno člankom 9. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* i člancima 34. do 36. finskog *Zakona o upravnom postupku*. Pravo na saslušanje susreće se i u člancima 13. i 14. islandskog *Zakona o upravnom postupku*.

⁵³ Ako službena osoba zatraži neposrednu nazočnost ili drugo učešće stranke u postupku, o tomu je dužna istodobno obavijestiti i osobu ovlaštenu za njezino zastupanje.

⁵⁴ Niti ovdje hrvatski *Zakon* ne odstupa od drugih upravno postupovnih zakona. Tako i njemački *Zakon o upravnom postupku* člancima 12. do 19. određuje postupovnu sposobnost stranke, punomoćnike i stručne pomagače, zastupnike i zajedničke predstavnike. Slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* člancima 46. do 61. uređuje postupovnu sposobnost i zakonskog zastupnika stranke, privremenog zastupnika, zajedničkog predstavnika, punomoćnika i stručnog pomagača. Češki *Zakonik o upravnom postupku* člancima 29. do 35. uređuje postupovnu sposobnost, poduzimanje radnji pravnih osoba, zastupanje, zastupanje posredstvom zakonskog zastupnika, zastupanje posredstvom odvjetnika te zajedničkog zastupnika i predstavnika, dok austrijski *Zakon o općem upravnom postupku* člancima 9. do 12. samo uređuje problematiku pravne i poslovne sposobnosti, jednostavno se pozivajući na odredbe građanskog prava te, na znatno sumarniji način, zastupnika stranaka.

7. Pokretanje upravnog postupka

Drugi dio konačnog prijedloga *Zakona* uređuje pokretanje i vođenje upravnog postupka. Vezano uz pokretanje upravnog postupka nema značajnijih promjena, u odnosu na sadašnju pravnu regulaciju – pokreće se ili na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. No, konačni prijedlog *Zakona* precizno je utvrdio trenutak pokretanja postupka, kao posebno važno pitanje s aspekta računanja rokova za okončanje postupka, ali i mogućnost ulaganja žalbe ili tužbe radi šutnje uprave. Stoga bi odredba sukladno kojoj se upravni postupak smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke, odnosno kada službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme neku radnju radi vođenja postupka po službenoj dužnosti, trebala biti od velike praktične koristi i za javnopravna tijela i za stranke u postupku. Ujedno je detaljnije propisan način podnošenja zahtjeva za pokretanje postupka te obveza službene osobe da rješenjem odbaci zahtjev kad utvrdi da ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka. Konačno, propisano je da kada stranka u jednom podnesku postavi više različitih zahtjeva, javnopravno tijelo treba po svakom zahtjevu postupati odvojeno.

Upravni postupak i dalje se pokreće po službenoj dužnosti kada je to određeno zakonom ili je to nužno radi zaštite javnog interesa. No kako pri ocjeni o postojanju razloga za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo treba uzeti u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa, konačni prijedlog *Zakona* ide u prilog zaštiti prava građana te propisuje da ukoliko službena osoba utvrdi nepostojanje uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, o tomu će obavijestiti podnositelja što je prije moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno obavijesti. Tada podnositelj, u roku od 8 dana od dana primitka ove obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku ne dobije odgovor na predstavku, odnosno obavijest, može uložiti prigovor. O prigovoru se odlučuje rješenjem, a protiv rješenja o prigovoru, kao i zbog nedonošenja takvog rješenja u roku od 30 dana od podnošenja prigovora može se pokrenuti spor pred sudom nadležnim za upravne sporove.

I konačni prijedlog *Zakona*, kao i važeći *Zakon*, u rijetkim slučajevima otvara mogućnost pokretanja upravnog postupka javnom objavom. Naravno, pokretanje postupka na ovaj način samo je vid pokretanja postupka po službenoj dužnosti, stoga ga ne treba smatrati nekim trećim načinom pokretanja postupka. Propisano je da se javnom objavom upravni postupak može pokrenuti samo ako stranke nisu unaprijed poznate ili je takav način pokretanja upravnog postupka propisan posebnim zakonom, što se dijelom razlikuje od razloga za pokretanje postupka javnom objavom sadržanom u članku 128. važećeg *Zakona*. Ujedno se propisuje što sve javna objava mora sadržavati, najkraći rok koji se strankama mora ostaviti za odazivanje javnoj objavi te način njezina oglašavanja. Iako u nešto sumarnijem obliku, na bitno sličan način kao i u važećem *Zakonu*, uređena je mogućnost spajanja i razdvajanja upravnih stvari, izmjena zahtjeva i podnošenje novog zahtjeva stranke, odustanak od zahtjeva te obustava upravnog

postupka.⁵⁵ Iako su odredbe koje se odnose na pokretanje upravnog postupka nešto preuređene, skraćene i pojednostavljene, one sadržajno bitno ne odstupaju od odredbi važećeg *Zakona*, a kako su odredbe o pokretanju upravnog postupka prilično rijetke u usporednom upravno postupovnom zakonodavstvu hrvatski zakon i u ovome pitanju se može istaknuti kao primjer.

8. Postupak rješavanja upravne stvari

Vezano uz postupak rješavanja upravne stvari, službena osoba i prema konačnom prijedlogu *Zakona* utvrđuje sve činjenice i okolnosti od važnosti za rješavanje o upravnoj stvari te po službenoj dužnosti pribavlja podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi neko javnopravno tijelo.⁵⁶ No, novina u hrvatskom upravno postupovnom pravu jest zakonsko propisivanje mogućnosti neposrednog rješavanja upravne stvari. Ovakvim normativnim rješenjem očekuje se da će se rješavanje u upravnim postupcima u Hrvatskoj značajno ubrzati. No, slučajevi u kojima se upravna stvar može neposredno riješiti, ponajprije su zbog zaštite prava stranaka, taksativno pobrojani. Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti ako se pravo stanje stvari može utvrditi na podlozi službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa; ili ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti, koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima. Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar i u postupku koji je pokrenut po zahtjevu stranke ako je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice, ili podnijela potrebne dokaze na podlozi kojih se može utvrditi pravo stanje stvari, ili ako se to stanje može utvrditi na podlozi općepoznatih činjenica ili službenih podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo; ili ako je propisom određeno da se stvar može riješiti na podlozi činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane, ili se dokazima samo posredno utvrđuju pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti slučaja proizlazi da se zahtjevu stranke može udovoljiti. Dakle, ovi razlozi za neposredno rješavanje upravne stvari odgovaraju razlozima za vođenje skraćenog postupka iz članka 141. važećeg *Zakona*. Neposrednom rješavanju ponajprije mogu pridonijeti dobre i pouzdane službene evidencije i baze podataka o činjenicama i okolnostima relevantnim za donošenje rješenja kojima bi pristup trebale imati službene osobe tijela koje vodi postupak, ali i stranke o čijim se pravima odlučuje.⁵⁷

⁵⁵ Sve ove odredbe, samo znatno opsežnije pronalaze se i u člancima 125. do 136. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Detaljnije odredbe o dostavljanju zahtjeva sadrže primjerice finski *Zakon o upravnom postupku* u člancima 16. do 22. te češki *Zakonik o upravnom postupku* u članku 45., dok je u ostalim postupovnim zakonima ovo pitanje rijetko uređeno.

⁵⁶ Slične odredbe susreću se i u člancima 37. do 39. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člancima 24. i 25. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*.

⁵⁷ Vidi Medvedović, Glavni, op. cit., str. 53.

Sukladno konačnom prijedlogu *Zakona*, ispitni postupak provodi se kada je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od važnosti za razjašnjenje pravog stanja stvari u postupku, kada u postupku sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima te radi omogućavanja strankama ostvariti i zaštititi svoja prava i pravne interese.⁵⁸

U slučaju dvojbe može li se upravna stvar neposredno riješiti ili je s ciljem rješavanja upravne stvari potrebno provesti ispitni postupak, svakako bi trebalo provesti ispitni postupak te na taj način omogućiti stranci izjasniti se o pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Načela efikasnosti i ekonomičnosti postupka ipak su sekundarna načela u odnosu na načelo utvrđivanja istine i načelo izjašnjenja stranke.⁵⁹ U prilog ovoj tezi ide i sudska praksa, sukladno kojoj nadležno tijelo može riješiti stvar neposredno samo ako su ispunjeni uvjeti propisani zakonom. Ako ti uvjeti ne postoje, potrebno je u postupku obaviti sve radnje radi utvrđivanja činjeničnog stanja te eventualno održati usmenu raspravu.⁶⁰ Stoga, ekstenzivno tumačenje pretpostavki za neposredno rješavanje upravne stvari ni u kom slučaju ne bi trebalo biti dopustivo.

Prava i dužnosti stranke u ispitnom postupku u konačnom prijedlogu *Zakona* se ne razlikuju od prava i dužnosti stranke sadržanih u člancima 137. do 139. i članku 143. važećeg *Zakona*, baš kao niti pravo stranke sudjelovati u postupku. Na istovjetan ili bitno sličan način uređeno je i rješavanje prethodnog pitanja, vođenje usmene rasprave te mogućnost sklapanja nagodbe u postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima.⁶¹ Ipak, sva su ova pravila dijelom reducirana i pojednostavljena. U ovaj dio konačnog prijedloga *Zakona* prebačene su odredbe o nagodbi, s obzirom na to da one sustavno nikako nisu ulazile u odredbe o pokretanju upravnog postupka, kao što je to slučaj u važećem *Zakonu*. Niti ovi dijelovi važećeg *Zakona* nikada nisu bili predmet veće kritike znanstvene i stručne javnosti, već su sve primjedbe vezane uz ove odredbe redovito davane u smjeru njihove primjene.⁶² Stoga ih i nije

⁵⁸ Slične odredbe o postupku do donošenja rješenja, uključujući istovjetno reguliranje skraćenog i posebnog ispitnog postupka nalaze se i u člancima 138. do 146. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁵⁹ O ovome pitanju analogno vidi u Medvedović, Glavni, op. cit., str. 51.

⁶⁰ Vrhovni sud NR Hrvatske, Presuda UŽ-6507/57, od 14. prosinca 1957. Vrhovni sud NR Hrvatske ujedno je u predmetu UŽ-4310/59. stao na gladište da tijelo državne uprave može bez posebnog saslušanja stranke i posebnog pružanja mogućnosti da se ona izjasni o činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje rješenja riješiti stvar neposredno samo u slučaju kad su sve činjenice na osnovi kojih se mora utvrditi mjerodavno činjenično stanje navedene u prijedlogu stranke, odnosno u njezinoj žalbi.

⁶¹ Slične odredbe o rješavanju prethodnog pitanja susreću se u člancima 147. do 152. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*. U člancima 154. do 163. istoga *Zakona* susreću se i vrlo detaljne odredbe o usmenoj raspravi u upravnom postupku, baš kao i u člancima 40. do 44. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶² Tako Gagro i Jurić-Knežević upozoravaju na, u upravnoj praksi često nepoštivanje odredaba *Zakona o općem upravnom postupku*, a koje uređuju pitanja održavanja usmene rasprave. Ističu kako nadležna tijela najčešće uopće ne održavaju usmenu raspravu. Štoviše, nastavljaju, usmena rasprava se ne održava čak ni u slučajevima kada sve govori u prilog korisnosti njezina održavanja.

trebalo značajnije mijenjati.⁶³ Značajno je istaknuti da je u svim ovim odredbama predviđena zaštita prava stranke, čime su one, iako preuzete iz važećeg *Zakona*, na odgovarajući način prilagođene potrebama novoga.

9. Dokazivanje

Niti koncept dokazivanja sadržan u konačnom prijedlogu *Zakona* ne razlikuje se u većoj mjeri od dokazivanja prema važećem *Zakonu*. Ovdje je također propisano da službena osoba u upravnom postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i obaviti očevid, čime se ne odstupa od rješenja važećeg *Zakona*.⁶⁴ I dalje se ne dokazuju općepoznate činjenice, činjenice poznate službenoj osobi i zakonske presumpcije. Osiguranje dokaza, također, je u bitnom uređeno na isti način.

Konačni prijedlog *Zakona* razlikuje javne i privatne isprave, u pisanom ili elektroničkom obliku. Javne isprave materijalno odgovaraju uvjerenjima iz važećeg *Zakona* te su i usvojene norme shodno tomu istovjetne. Postoji oboriva zakonska presumpcija njihove istinitosti tako da kada postoji ozbiljna sumnja u vjerodostojnost isprave, službena osoba će provjeriti vjerodostojnost takve isprave kod suda, odnosno javnopravnog tijela koji su je izdali. Odredbe o svjedocima, obvezi svjedočenja, saslušanju svjedoka, vještačenju i provođenju vještačenja, očevidu i provođenju očevida te izjavi stranke kao dokaznom sredstvu⁶⁵ također se ne razlikuju od teksta važećeg *Zakona*.⁶⁶ Sve u svemu,

Tako, zbog loše prosudbe tijela državne uprave dolazi do bezrazložnog odugovlačenja rješavanja upravnih stvari, s obzirom na toda se u takvim slučajevima najčešće ulaže pravni lijek. Posebno je velik problem što tijela državne uprave nerijetko ne održavaju usmenu raspravu niti u slučajevima kada se ona po *Zakonu* mora održati. Ponekad raspravu održe, ali na nju ne pozovu sve osobe koje u određenom postupku imaju položaj stranke. Njihove izjave tada pribavljaju pisanom putem, čime se stranci uskraćuje pravo postavljati pitanja protivnim strankama na javnoj raspravi, izjasniti se o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku te konačno, sudjelovati u izvođenju dokaza. O tome Gagro, Jurić-Knežević, op. cit., str. 24-25.

⁶³ Vezano uz usmenu raspravu, novinu čini samo izricanje novčane kazne za ometanje usmene rasprave. U važećem *Zakonu* održavanje reda u vođenju upravnog postupka uređeno je na vrlo općenit način te je propisano člancima 109. do 112. *Zakona*.

⁶⁴ Slične odredbe mogu se pronaći i u članku 26. njemačkog *Zakona o upravnom postupku* te članku 51. češkog *Zakonika o upravnom postupku*.

⁶⁵ Značajno je naglasiti da se sukladno presudi Vrhovnog suda Hrvatske, U-7533/78., izjava stranke u postupku, dana u svrhu dokazivanja, ne može biti odlučni dokaz na kojem će se zasnivati rješenje, ako ostalim dokazima nije niti jedna nova okolnost bitna za postojanje određene činjenice.

⁶⁶ Odredbe o dokazivanju važećeg *Zakona* velikim se dijelom oslanjaju na članke 45. do 55. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Gotovo istovjetne odredbe sadrži i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* u člancima 164. do 206., s iznimkom što je slovenski *Zakon* u ovome dijelu člancima 178. do 178h. uredio upravno ovjeravanje vlastoručnog potpisa, prijepisa i preslika. Detaljne odredbe o dokazivanju pronalaze se i u člancima 51. do 57. češkog *Zakonika o upravnom postupku*.

može se ustvrditi kako odredbe o dokazivanju u konačnom prijedlogu *Zakona* nisu bitno izmijenjene, već su samo normativno doradenije i osuvremenjene odredbe važećeg *Zakona*.

10. Radnje u postupku

Četvrta glava drugog dijela konačnog prijedloga *Zakona* propisuje poduzimanje određenih radnji u postupku. Ona donekle uključuje odredbe sadržane u dijelu o komuniciranju tijela i stranaka važećeg *Zakona*, ali je znatno prerađena i nadopunjena nekim novim institutima i elementima. Cilj ovako oblikovanih odredbi je ubrzati komunikaciju tijela i stranaka, ponajprije otvaranjem mogućnosti elektroničkog komuniciranja, no ujedno zaštititi privatnost stranaka i tajnost zaštićenih podataka.

Ovdje se najprije uređuju podnesci, njihov sadržaj, način predaje, podnošenje podneska unutar roka te postupanje tijela s neurednim podneskom. Posebno je utvrđena obveza službene osobe koja primi podnesak da na traženje podnositelja potvrdi primitak podneska. Odredbe o podnescima općenito su osuvremenjene, skraćene i pojednostavljene. U kontekstu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji u konačnom prijedlogu *Zakona* uređen je i slučaj zaprimanja podneska na stranome jeziku, odnosno pismu koje nije u službenoj upotrebi kod javnopravnog tijela koje vodi postupak.⁶⁷ Tada će službena osoba bez odgode od stranke zatražiti dostavljanje prijevoda podneska i za to odrediti primjereni rok. Ako stranka u određenom roku ne dostavi prijevod podneska, smatrat će se da podnesak nije niti podnesen. Konačni prijedlog *Zakona*, sukladno načelu utvrđivanja materijalne istine, ujedno propisuje da ovjereni prijevod podneska obvezatno treba priložiti kada god se radi o inozemnim javnim ispravama ili kada postoji utemeljena sumnja u vjerodostojnost prijevoda.

Vrlo značajna novina konačnog prijedloga *Zakona* svakako je otvaranje mogućnosti elektroničke komunikacije javnopravnih tijela i stranaka. Naravno elektronička komunikacija uvelike pridonosi pojednostavljivanju poduzimanja određenih radnji u postupku, ponajprije zbog izbjegavanja formalne dostave, te ubrzavanju cjelokupnog upravnog postupka. Upravo s tim ciljem konačni prijedlog *Zakona* propisuje da javnopravna tijela i stranke, odnosno osobe ovlaštene za zastupanje stranke mogu komunicirati u elektroničkom obliku. Podnesci podneseni u elektroničkom obliku s elektroničkim potpisom sukladno posebnom zakonu⁶⁸ smatrat će se vlastoručno potpisanim. Ujedno je utvrđen i trenutak dostave podneska elektroničkim putem. Smatra se da je takav podnesak javnopravnom tijelu dostavljen u trenutku kad je zabilježen na poslužitelju za slanje takvih poruka, a javnopravno tijelo tada mora bez odgode, elektronički pošiljatelju potvrditi primitak takvog podneska. Ako se u javnopravnom tijelu iz

⁶⁷ Ovaj slučaj propisuje i članak 16. stavak 2. češkog *Zakonika o upravnom postupku*.

⁶⁸ Ovdje se misli na *Zakon o elektroničkom potpisu*, Narodne novine, br. 10/02., ali i druge posebne zakone.

tehničkih razloga ne može pročitati podnesak u elektroničkom obliku, ono o tomu treba obavijestiti pošiljatelja koji je tada dužan ponovo poslati podnesak u ispravnom elektroničkom obliku ili ga dostaviti na drugi način. Ako pošiljatelj to ne učini u ostavljenom roku, smatrat će se da podnesak nije niti podnesen. Ovim je odredbama način elektroničke komunikacije javnopravnih tijela i stranaka podrobno uređen i prilagođen suvremenim europskim dostignućima.⁶⁹

U konačnom prijedlogu *Zakona* odredbe o zapisniku su skraćene i pojednostavljene, ali ne u bitnome i promijenjene.⁷⁰ No, posebnu pravnu regulaciju dobio je zaključak kao instrument kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima. Svakako treba istaknuti da se zaključkom ne može okončati postupak, čime se ne odstupa od koncepcije važećeg *Zakona*.⁷¹ Prihvaćen je opći koncept sukladno kojem protiv zaključka nije dopuštena žalba te se on može pobijati samo žalbom protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari. Rješenje iz članka 222. stavak 1. važećeg *Zakona* koje je propisivalo da se, kada je to zakonom izričito propisano, protiv zaključka može izjaviti posebna žalba, u konačnom prijedlogu *Zakona* nije prihvaćeno s ciljem ubrzanja upravnog postupka te sprječavanja stranaka da opstruiraju vođenje postupka. Iako se ovakvo rješenje na prvi pogled može činiti nepravičnim te se može pretpostaviti da će prava građana biti ugrožena češće negoli ranije, ova restrikcija u konačnom prijedlogu *Zakona* treba se sagledati u vrlo ekstenzivnom tumačenju prava na izjašnjenje stranke, aktivnije uloge stranke tijekom upravnog postupka te obveze javnopravnog tijela obrazložiti rješenje. Stoga negativan utjecaj izostanka ulaganja pravnoga lijeka protiv zaključka ne mora imati negativan učinak na zaštitu prava stranaka.⁷²

Konačno, novina u tekstu prijedloga *Zakona* svakako je propisivanje obnavljanja, tj. rekonstrukcije, spisa. U praksi se pokazalo potrebnim ponekad provesti rekonstrukciju uništenog ili nestalog spisa, a u hrvatskom upravnom pravu ovaj postupak nije propisan. Tako će se ubuduće, ako se pojedini spisi u upravnom postupku izgube, oštete ili unište, po potrebi moći pokrenuti postupak za obnovu spisa, tj. njihova rekonstrukcija. Postupak za obnovu spisa u nadležnosti je javnopravnog tijela nadležnog za rješavanje te upravne stvari. Pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, rješenjem o obnovi spisa

⁶⁹ Članak 3a. njemačkog *Zakona o upravnom postupku* propisuje elektroničku komunikaciju određujući kada je ona moguća, mogućnost zamjene pisanog dokumenta elektroničkim te postupanje s elektroničkim dokumentom koji je iz tehničkih razloga nečitljiv. Elektroničku komunikaciju i elektroničke dokaze dopušta člancima 63. do 65., 68., 74., 76., 82., 83., 86., 91., 97. itd. i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku*.

⁷⁰ Pravno normiranje zapisnika, primjerice susreće se u člancima 74. do 81. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* i članku 18. češkog *Zakonika o upravnom postupku*. U austrijskom se *Zakonu* ujedno posebno, člancima 13. do 16. razrađuju i podnesci, zapisnik te službena zabilježka.

⁷¹ Ovaj je institut uređen kao i u člancima 220. i 221. važećeg *Zakona*, s manjom razlikom vezanom uz primjenu pravnoga lijeka.

⁷² Zaključak kao postupovnopravno sredstvo poznaje i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* pravno ga uređujući člancima 226. do 228. Ovaj je *Zakon* člancima 258. do 259. posebno uređio i žalbu protiv zaključka.

koje donosi čelnik javnopravnog tijela ili osoba koju on za to ovlasti. Pri obnovi spisa obnavljaju se samo oni dijelovi spisa koji su važni s obzirom na razloge zbog kojih je odobren postupak za obnovu. Obnavljaju se na temelju prijepisa nestalih, oštećenih ili uništenih podnesaka kojima raspolažu stranke ili javnopravno tijelo, podataka iz glavnih i pomoćnih uredskih knjiga te sukladno pravilima o dokazivanju. Postupak za obnovu spisa neće se provesti ako je protekao rok do kojeg se čuvaju spisi određene upravne stvari prema posebnim propisima, a troškovi obnove terete sredstva javnopravnog tijela. Budući da pitanje obnove spisa i podnesaka do sada nije bilo pravno riješeno u upravno pravnom zakonodavstvu Republike Hrvatske, odredbe ovoga članka konačno, na suvremen i jednostavan način, po uzoru na *Sudski poslovnik*⁷³ i *Zemljišnoknjižni poslovnik*,⁷⁴ uređuju i ovo pitanje.

Ovdje istaknutim odredbama rješavaju se bitne postupovne radnje u upravnom postupku, npr. podnošenje podnesaka, postupanje s podneskom na stranom jeziku ili pismu te donošenje i pravna narav zaključaka, a odredbe koje se odnose na elektroničku komunikaciju predstavljaju veliku novinu u hrvatskom upravno postupovnom pravu.⁷⁵

11. Rokovi

Niti odredbe o rokovima u konačnom prijedlogu *Zakona* načelno ne odstupaju od odredbi važećeg *Zakona*. Ovim se odredbama rješavaju pitanja određivanja rokova, računanje rokova te utjecaj nedjelja, blagdana i neradnih dana na računanje rokova.⁷⁶ Do manjih izmjena došlo je u svezi s institutom povrata u prijašnje stanje, koji je moderniziran u odnosu na važeće odredbe *Zakona*. Kao razloge povrata u prijašnje stanje konačni prijedlog *Zakona* propisao je propuštanje poduzimanja neke radnje iz opravdanih razloga te slučaj kada stranka iz neznanja, ili očitom pogreškom pošalje, ili preda podnesak na vrijeme, ali nenadležnom javnopravnom tijelu. Ovdje nije prihvaćen razlog sadržan u članku 103. stavak 3. važećeg *Zakona* prema kojem se povrat u prijašnje stanje može dopustiti i stranci koja je očitom pogreškom prekoračila rok, ali je podnesak ipak primljen od nadležnog tijela najkasnije tri dana po proteku roka, ako bi stranka tim

⁷³ *Sudski poslovnik*, Narodne novine, br. 80/97., 20/98., 118/01., 49/03., 32/04., 9/06., 116/08. i 125/08.

⁷⁴ *Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova*, Narodne novine, br. 81/97., 109/02., 123/02., 153/02. i 14/05.

⁷⁵ Slična pitanja kao i prijedlog novog hrvatskog *Zakona* uredio je i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* člancima 63. do 82., pod naslovom "Komuniciranje tijela i stranaka". Ovdje su pravno normirani podnesci, pozivi, zapisnik, pravo uvida u spise, obavijesti o tijeku postupka te pristup informacija od javnoga značaja, čime se ovaj *Zakon* značajno oslonio na odredbe saveznog jugoslavenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁷⁶ Slične se odredbe nalaze i u člancima 32. i 33. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člancima 99. do 101. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Vrlo oskudno uređenje računanja rokova susreće se, primjerice u članku 8. islandskog *Zakona o upravnom postupku*.

zakašnjenjem izgubila neko pravo.⁷⁷ Podnošenje zahtjeva za povrat u prijašnje stanje ograničeno je subjektivnim rokom od osam dana od prestanka razloga za propuštanje roka, ali i objektivnim od tri mjeseca, izuzev u slučaju više sile. Očito je da konačni prijedlog *Zakona* inzistira na prekluzivnosti rokova, te koliko izlazi strankama u susret nekim liberalnijim odredbama jednako toliko od njih zahtjeva i pravodobno poduzimanje postupovnih radnji.

12. Obavješćavanje

Šesta glava drugog dijela konačnog prijedloga *Zakona* s naslovom “*Obavješćavanje*” uvodi određene novine u hrvatsko upravno postupovno zakonodavstvo. U komuniciranju tijela i stranaka u dosadašnjoj je upravnoj praksi bilo podosta problema. Najviše teškoća izazivali su pozivanje stranaka i dostava pismena. Zbog promjene adrese tijekom upravnog postupka, pogrešnog odabira načina dostave, nepoštivanja pravila o obveznoj osobnoj dostavi, nevraćanja dostavnica i sličnih razloga upravni postupci trajali su dugo, a brojne su se dvojbe otvarale i o trenutku nastupa konačnosti, pravomoćnosti ili izvršnosti rješenja i zaključaka te pravodobnog ulaganja pravnih lijekova.⁷⁸ S druge strane, u kontekstu vrlo intenzivnog razvoja sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije posljednjih tridesetak godina, odredbe o dostavi u važećem *Zakonu* pokazuju se velikom zaprekom jednostavnom i brzom uručanju pismena adresatima, zbog čega konačnost, pravomoćnost i izvršnost rješenja nerijetko pate. Najnoviji zahtjevi za postupanjem moderne i učinkovite uprave nastoje otvoriti što više kanala komuniciranja tijela i stranaka, istovremeno inzistirajući na njihovoj pouzdanosti.

Konačni prijedlog *Zakona* podrazumijeva pojam “*obavješćavanja*” kao viši rodni pojam pojmu “*dostave*”. U tom smislu najprije uređuje oblike obavješćavanja stranaka i drugih sudionika u postupku, o tijeku postupka i poduzetim radnjama. Osoba se može obavijestiti usmeno, elektronički, neposrednim uručenjem pismena ili slanjem pismena poštom te na druge prikladne načine, otvarajući ovom paletom modela obavješćavanja službenoj osobi mogućnost odabira najsvrhovitije. Obavješćavanje u elektroničkom obliku smatra se obavljenim u trenutku kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka, a obavješćavanje poštom vrši se po pravilima o posrednoj dostavi. Važno je naglasiti da se stranke i

⁷⁷ U njemačkom *Zakonu o upravnom postupku* člankom 32. propisan je samo jedan razlog za povrat u prijašnje stanje: spriječenost osobe da postupi u propisanom roku bez njezine krivnje. U austrijskom *Zakonu o općem upravnom postupku* člankom 71. stavak 1. propisana su dva razloga za povrat: kada stranka učini vjerojatnim da je nekim nepredvidivim i neotklonjivim događajem, bez svoje krivnje, bila spriječena obaviti radnju u roku ili doći na raspravu te kada je stranka propustila rok za žalbu zato što je odluka pogrešno sadržavala uputu da žalba protiv nje nije dopuštena. Iste razloge povrata u prijašnje stanje, kao i naš važeći *Zakon* člankom 103. propisuje i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku*.

⁷⁸ Vidi Medvedović, Glavni, op. cit., str. 49.

druge sudionike u postupku obavještava osobno, osim kada imaju osobu ovlaštenu za zastupanje ili punomoćnika za primanje obavijesti.⁷⁹

Sukladno odredbama o obavještavanju stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, čime se normiranje ovoga prava ne razlikuje u bitnome od odredbe članka 80. važećeg *Zakona*, o razgledavanju spisa i obavijesti o tijeku postupka. Jedina novina jest obveza tijela, koje vodi spis predmeta u elektroničkom obliku, da osigura tehničke uvjete za njegovo razgledavanje, što se može učiniti i elektronički, ako su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke.⁸⁰

Konačni prijedlog *Zakona* dostavu određuje kao poseban oblik obavještavanja koji se obavlja formalnim postupkom uručivanja rješenja, zaključaka, poziva, potvrda i drugih isprava. Ovom je odredbom i sam predmet dostave strogo određen. I konačni prijedlog *Zakona* prihvaća razliku između osobne i posredne dostave. No, iako su razlozi osobne dostave isti kao i u članku 87. stavak 1. važećeg *Zakona*, samo obavljanje dostave ipak je u bitnome promijenjeno. Dakle, ako se osoba kojoj se dostava ima osobno obaviti ne zatekne u stanu ili poslovnoj prostoriji, dostavljač će u poštanskom sandučiću, ili pretincu, ili kod osobe eventualno zatečene na mjestu dostave ostaviti pisanu obavijest da u određeni dan i sat bude na mjestu dostave radi primanja pismena te gdje adresat do toga dana sam može podići pismeno. Ako dostavljač u naznačeno vrijeme ne pronađe osobu, kojoj se pismeno dostavlja ili ako ona odbije primiti pismeno, dostavljač će pismeno ostaviti u njezinom poštanskom sandučiću ili pretincu. Na dostavnici uz ostavljeno pismeno dostavljač će označiti razlog takve dostave, dan i sat kad je ostavio pismeno te se potpisati.

Ako osobna dostava nije obvezna, a dostavljač ne zatekne naslovljenu osobu na mjestu dostave, pismeno može, sukladno pravilima o posrednoj dostavi, uručiti odraslom članu kućanstva. Ako ove osobe ne žele ili nisu u mogućnosti naslovljenoj osobi predati pismeno, pismeno se ostavlja u poštanskom sandučiću ili pretincu naslovljene osobe. U slučaju posredne dostave, dostava se smatra obavljenom danom uručivanja naslovljenoj osobi, ostavljanjem pismena odraslom članu obiteljskog kućanstva, odnosno danom ostavljanja pismena u poštanskom sandučiću ili pretincu, a na dostavnici se naznačuje dan i način dostave. Dostavom pismena osobi ovlaštenoj za zastupanje ili opunomoćeniku za primanje pismena smatra se da je dostava izvršena i samoj stranci.

Konačni prijedlog *Zakona* ujedno uređuje dostavu zajedničkom predstavniku u slučaju kada u postupku sudjeluje veći broj stranaka s istovjetnim zahtjevima ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, dostavu pravnim osobama, osobama koje obavljaju registriranu djelatnost i javnopravnim tijelima te dostavu u posebnim slučajevima. Nadalje uređuje se mjesto dostave, promjena

⁷⁹ Odredbe o obavještavanju susreću se i u članku 18. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*, koji člancima 19. i 20. posebno uređuje i pozivanje stranaka.

⁸⁰ Propisi o razgledavanju spisa i njihovoj tajnosti susreću se npr. u člancima 29. i 30. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 15. do 17. islandskog *Zakona o upravnom postupku* te članku 17. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

adrese stranke i osobe ovlaštene za zastupanje, vrijeme dostave i dostavnica kao dokaz o izvršenoj dostavi. Značajnu novinu konačnog prijedloga *Zakona* predstavlja dostava u elektroničkom obliku. Ona se može obaviti samo kad je to propisano zakonom, na zahtjev ili uz izričit pristanak stranke. Dostava u elektroničkom obliku smatra se obavljenom u trenutku kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka. Konačno, prijedlog *Zakona* propisuje i mogućnost dostave javnom objavom, a koja se može obaviti isticanjem pismena na oglasnu ploču javnopravnog tijela, ali i objavom u dnevnim novinama, na internet stranici javnopravnog tijela ili na drugi prikladan način, ako se radi o većem broju stranaka, a drugi su oblici dostave nemogući ili neprikladni, kao i u drugim slučajevima određenim propisom. Dostava javnom objavom smatra se obavljenom istekom osmoga dana od dana javne objave.

Odredbe o dostavi u konačnom prijedlogu *Zakona* općenito su osuvremenjene i pojednostavljene odredbe važećeg *Zakona*. Najznačajnija novina jest prihvaćanje koncepta elektroničke dostave.⁸¹ Konačnim prijedlogom *Zakona* postupak dostave se ponajprije želio pojednostaviti i ubrzati, no time su pravila o dostavi nešto otežala položaj stranaka, jer presumpcija obaviještenosti stranke o pismenu ne ide pretjerano u njezinu korist. Međutim, samo tako se može doprinijeti ubrzanju postupaka, posebno onih koji su pokrenuti po službenoj dužnosti. Štoviše, ovakva rješenja sve su češća i u novijim zakonima koji uređuju upravno postupanje u drugim državama, primjerice u Sloveniji.

13. Rješavanje upravne stvari

Treći dio konačnog prijedloga *Zakona* uređuje vrlo važno pitanje donošenja odluke o upravnoj stvari. Kao i sukladno važećem *Zakonu*, o upravnoj stvari se odlučuje rješenjem. Sukladno zakonu akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv. U odnosu na važeći *Zakon*, konačni prijedlog *Zakona* rješenjem naziva sve postupovne akte protiv kojih je dopušten pravni lijek, stvarajući time terminološku razliku u odnosu na zaključak, kao postupovnu odluku koja se u pravilu priopćuje usmeno te se ne može pobijati samostalno, već samo pravnim lijekom protiv odluke o upravnoj stvari.⁸²

Vezano uz oblik i sastavne dijelove rješenja posebnih novina nema. Rješenje se donosi u pisanom obliku, a može se izdati i na propisanom obrascu.⁸³ *Zakon* propisuje iznimnu mogućnost donošenja rješenja i u usmenom obliku, ali samo

⁸¹ Kao primjer vrlo opsežnih i detaljnih odredbi o dostavi valja istaknuti članke 83. do 98. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*, članke 19. do 27. češkog *Zakonika o upravnom postupku* i članke 54. do 63. finskog *Zakona o upravnom postupku*.

⁸² U važećem *Zakonu*, npr. u odredbama članaka 125. stavak 2., članka 130. stavak 2. i članka 131. stavak 5. propisano je donošenje zaključka protiv kojeg se dopušta ulaganje posebne žalbe.

⁸³ Zanimljivo je spomenuti da njemački *Zakon o upravnom postupku* u članku 37. predviđa mogućnost donošenja rješenja i u elektroničkom obliku. No, postoje shvaćanja da je i elektroničko rješenje rješenje u pisanom obliku, samo pohranjeno na elektroničkom mediju. Stoga se ne bi moglo smatrati da se definicija rješenja kao pisanog akta u hrvatskom upravnom postupku ne bi mogla tumačiti i mogućnošću donošenja elektroničkih rješenja.

ako je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti. No, rješenje u usmenom obliku mora se stranci dostaviti i u pisanom obliku, kada god je to propisano zakonom, ili ako to stranka zahtijeva, ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Ono se stranci dostavlja bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana donošenja rješenja u usmenom obliku.

Konačni prijedlog *Zakona* i dalje opravdano inzistira na formalno propisanom sadržaju rješenja,⁸⁴ uključujući obveznost obrazloženja kao njegovog sastavnog dijela,⁸⁵ a što u nekim pravnim sustavima nije slučaj.⁸⁶ Štoviše u pogledu obveznosti obrazloženja rješenja hrvatsko je pravo već dugo vremena ispred usporednog.⁸⁷ Konačni prijedlog *Zakona* osnažuje i važeću normu sukladno

⁸⁴ Slično je propisano i u Austriji člancima 58. do 62. *Zakona o općem upravnom postupku* te u Sloveniji člancima 210. do 218. *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁸⁵ O značaju obrazloženja u upravnom aktu u hrvatskoj pravnoj literaturi Krbek je ustvrdio sljedeće: "Obrazloženje ima veliko praktično značenje: ono učvršćuje načelo zakonitosti; prinuđuje donosioca 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; omogućuje lakšu kontrolu upravnog akta. Obrazloženje pruža važno i autentično sredstvo za ispravno tumačenje dispozitiva." Krbek, Ivo, *Upravni akt*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1957., str. 39. I Kriletić smatra obrazloženje obvezatnim sastavnim dijelom rješenja, i to vrlo važnim, "jer se njime utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja, omogućuje lakša kontrola itd." Kriletić, Marija, *Žalba u poreznim stvarima, Pravo i porezi*, god. 4, br. 3, 1997., str. 46. Na veliku važnost obrazloženja ukazuje i sudska praksa. Tako je Ustavni sud ustvrdio da se obrazloženjem utvrđuje je li se upravno tijelo rukovodilo načelom zakonitosti i pristupalo tako da u vođenju upravnog postupka i u odlučivanju omogući strankama što lakše zaštititi svoja prava i pravne interese, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-248/94, od 13. studenog 1996., Narodne novine, br. 103/96. Ustavni sud je utvrdio i da se nenavođenjem razloga kojima se nadležno tijelo vodilo pri odbijanju zahtjeva stranke krši ustavno pravo jednakosti pred zakonom, jer je 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, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-419/98, od 12. srpnja 2001.

⁸⁶ Španjolski *Zakon o upravnom postupku* u članku 43. taksativno nabroja kada se rješenje mora obrazložiti. Vrlo liberalan pristup obrazloženju akta postavljen je i u Islandu sukladno člancima 21. i 22. *Zakona o upravnom postupku*. Austrijski *Zakon o općem upravnom postupku* u članku 58. stavak 2. propisuje da rješenje treba obrazložiti samo ako se zahtjevu stranke u potpunosti ne udovoljava te ako se odbijaju primjedbe ili prijedlozi stranaka i drugih osoba. Obvezu obrazlaganja rješenja nalaže i njemački *Zakon o upravnom postupku* člankom 39., iako se ovdje taksativno navode razlozi kada rješenje iznimno ne treba biti obrazloženo. I finski *Zakon o upravnom postupku* člankom 45. utvrđuje obvezu obrazloženja rješenja, no ujedno taksativno navodi razloge kada je donositelj oslobođen ove obveze. O obvezi uvrštavanja obrazloženja u rješenje u zemljama Europske unije više vidi u Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 1384-1412. Zajednički stav o obveznosti obrazloženja u rješenju nije usuglašen niti u okviru Vijeća Europe.

⁸⁷ U hrvatskom pravnom sustavu do danas se ipak našlo i nekoliko zakonskih odstupanja od ove odredbe *Zakona o općem upravnom postupku*. Tako je primjerice *Zakon o hrvatskom državljanstvu*, Narodne novine, br. 53/91., 70/91., 28/92. i 113/93., u članku 26. stavak 3. dopuštao da se u obrazloženju rješenja o odbijanju zahtjeva za stjecanje hrvatskog državljanstva ne moraju navesti razlozi za odbijanje zahtjeva stranke. Stoga je ovdje važnu ulogu odigrao Ustavni sud Republike Hrvatske, koji je 1993. godine ukinuo ovu odredbu s obrazloženjem da se "konkretnom primjenom takve zakonske odredbe ne može ostvariti *Ustavom* zajamčeno pravo na žalbu, odnosno drugu pravnu zaštitu, protiv pojedinačnih akata donesenih od državnih tijela (članak 18. *Ustava*), jer stranci nisu

kojoj se u stvarima manjeg značenja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti interes trećih osoba, rješenje može sastojati i samo od izreke u obliku zabilješke u spisu, ako su razlozi za takvu odluku očiti. Konačni prijedlog *Zakona* također zadržava posebne oblike rješenja, tj. djelomično, dopunsko i privremeno rješenje.⁸⁸ Posebno je naglašen rok za donošenje rješenja. Tako je službena osoba dužna u slučajevima neposrednog rješavanja po zahtjevu stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. U slučajevima vođenja ispitnog postupka po zahtjevu stranke službena osoba je rješenje dužna donijeti i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Ako se u propisanom roku rješenje ne donese ili ne dostavi stranci, stranka može zaštititi svoja prava i pravne interese izjavljujući žalbu, odnosno pokrećući upravni spor zbog šutnje uprave.

Vrlo zanimljivo i važno rješenje konačnog prijedloga *Zakona* jest i predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke, ali samo u slučajevima kada je to propisano zakonom. Drugim riječima, kad je to propisano zakonom, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom po urednom zahtjevu stranke, u kojem je ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku. Tada stranka ima pravo tražiti da javnopravno tijelo donese rješenje kojim se utvrđuje da je njezin zahtjev usvojen, a javnopravno tijelo dužno je takvo rješenje izdati stranci u roku od osam dana od dana traženja.

Posljednja novina ovoga dijela jest i jamstvo stjecanja prava, odnosno mogućnost da javnopravno tijelo stranci zajamči stjecanje određenog prava, no ponovo, samo kad je to propisano zakonom. O jamstvu se odlučuje rješenjem. Ono ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba. Jamstvo stjecanja prava obvezuje javnopravno tijelo, osim ako su se pravna osnova i činjenično stanje bitno izmijenili. Konačno, u prijedlogu *Zakona* na vrlo sličan način kao i sada uređen je postupak otklanjanja pogrešaka u rješenju.

Sve u svemu, može se ustvrditi da, iako konačni prijedlog *Zakona* znatno šturije negoli važeći, regulira pitanje oblika i sadržaja odluke o upravnoj stvari, ove su odredbe u Hrvatskoj i dalje opsežnije i detaljnije negoli u upravno postupovnim zakonima drugih država.⁸⁹ U ovome dijelu posebno je istaknut i rok za donošenje rješenja te su novo hrvatsko općeupravno postupovno pravo uvedena

poznati razlozi zbog kojih je njezin zahtjev za stjecanje hrvatskog državljanstva odbijen, pa je zato stranka u nejednakom položaju u odnosu na druge osobe..., što nije u skladu s odredbama članka 26. Ustava Republike Hrvatske". 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 ukinuo je i odredbe članka 209. stavaka 3. i 4. *Zakona o općem upravnom postupku*, a koje su otvarale mogućnost da se razlozi za donošenje rješenja ne navedu kada je to u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno te ako je zakonom ili uredbom posebno predviđeno da se u rješenju donesenom po slobodnoj ocjeni ne moraju navesti razlozi kojima se tijelo pri donošenju rješenja rukovodilo. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-248/94, od 8. svibnja 1996., Narodne novine, br. 41/96.

⁸⁸ Iste vrste rješenja propisuje i slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* člancima 219. do 221.

⁸⁹ Vidi npr. članke 35. do 42. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*.

dva nova pravna instituta: predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke i jamstvo stjecanja prava.

14. Pravni lijekovi

Četvrti dio konačnog prijedloga *Zakona* posvećen je ispravljanju pogrešaka u odlučivanju u upravnim stvarima, tj. pravnim lijekovima. Broj pravnih lijekova u konačnom prijedlogu *Zakona* znatno je smanjen. Jedini redoviti pravni lijek protiv odluke o upravnoj stvari u Hrvatskoj i dalje je žalba, koja je dopuštena protiv svakog prvostupanjskog rješenja, izuzev u zakonom isključenim slučajevima. No, stranka može izjaviti žalbu i kada rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku, čime je žalba ostala redovitim pravnim lijekom i u slučajevima šutnje uprave. U žalbenom postupku ispituje se zakonitost osporenog rješenja, a ako je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, ocjenjuje se i svrhovitost rješenja. Pravo na žalbu, smatra Borković, iznimno je važno postupovno pravo stranke, jer upravo ulaganjem žalbe ona često može zaštititi svoja prava i pravne interese, pokrećući pred drugostupanjskim tijelom postupak ocjene zakonitosti i pravilnosti rada tijela koje je u prvom stupnju odlučivalo o njezinim pravima i obvezama.⁹⁰ Naravno, s ciljem ubrzavanja nastupanja pravomoćnosti rješenja i dalje je otvorena mogućnost odricanja od prava na žalbu, a i dalje se propisuje mogućnost odustanka od žalbe. Sadržaj žalbe te rok za podnošenje žalbe i predavanje žalbe propisani su bez većih promjena, osim što su neke odredbe kao, pravo ulaganja žalbe kada je rješenje donijeto bez upute o pravnom lijeku ili je uputa pogrešna, postavljene u ovaj dio konačnog prijedloga *Zakona* gdje sustavno bolje odgovaraju.⁹¹ Ujedno je izričito propisano da se žalba izjavljuje drugostupanjskom tijelu te je u slučajevima šutnje uprave predviđena mogućnost da se žalba preda izravno i drugostupanjskom tijelu.

Postupanje i ovlasti prvostupanjskog tijela po žalbi regulirano je znatno kraće, ali sadržajno na isti način kao i u člancima 234. do 238. važećeg *Zakona*. Drugostupanjsko tijelo može žalbu odbiti, rješenje poništiti, ili ukinuti u cijelosti ili djelomično, ili ga izmijeniti.⁹² Međutim, vrlo značajna novina konačnog prijedloga *Zakona* ogleda se u obvezi drugostupanjskog tijela da, kada je god to moguće, samo riješi upravnu stvar u cijelosti, ne vraćajući predmet na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu. Drugostupanjsko tijelo treba samo riješiti stvar na temelju činjenica utvrđenih u prvostupanjskom postupku, a ako činjenice u prvostupanjskom postupku nisu u potpunosti utvrđene ili su utvrđene pogrešno, drugostupanjsko tijelo će upotpuniti postupak samo ili posredstvom

⁹⁰ Borković, *Upravno, op. cit.*, str. 407.

⁹¹ Ranije se ova odredba nalazila u članku 210. važećeg *Zakona* koji je uređivao oblik i sastavne dijelove rješenja.

⁹² Koncept pravnih posljedica poništenog i ukinutog rješenja također je preuzet iz važećeg *Zakona*. Poništavanjem rješenja stavlja se izvan snage samo rješenje, ali i svi pravni učinci koje je proizveo od trenutka stupanja na snagu, dok ukinuto rješenje više ne proizvodi pravni učinak, ali pravni učinci rješenja do trenutka ukidanja i dalje ostaju na snazi. Dakle, poništavanje djeluje *ex tunc*, a ukidanje *ex nunc*.

prvostupanjskog tijela. Pretpostavlja se da će se rješavanjem upravne stvari izravno od drugostupanjskog tijela strankama osigurati brže ostvarivanje prava te spriječiti višekratno vraćanje rješavanja iste upravne stvari prvostupanjskom tijelu. Prvostupanjskom tijelu se zahtjev može vratiti na ponovni postupak samo u slučajevima kada je s obzirom na prirodu upravne stvari nužno neposredno rješavanje upravne stvari od prvostupanjskog tijela, kao primjerice u slučaju upisivanja ili brisanja iz registra koje vode prvostupanjska tijela i sl. Osobito treba upozoriti i na još jednu bitnu odredbu koja ide u prilog ostvarivanju prava i obveza stranaka. Kada prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje po zahtjevu stranke, drugostupanjsko tijelo u postupanju po žalbi bez odgode će zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u roku. Tada, ukoliko razlozi zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje budu ocjenjeni neopravdanima, drugostupanjsko tijelo mora samo riješiti upravnu stvar ili naložiti prvostupanjskom tijelu da traženo rješenje donese u roku od 15 dana. Time bi se trebalo znatno ubrzati ostvarivanje prava i pravnih interesa stranaka. Detaljno su propisani slučajevi odbijanja žalbe, poništavanja i ukidanja rješenja, izmjene rješenja te, konačno, sadržaj i rok za donošenje rješenja po žalbi. Iako su i odredbe o žalbi skraćene i pojednostavljene, žalbeni je postupak u Hrvatskoj i dalje potpunije i detaljnije reguliran negoli u upravno postupovnim zakonima drugih država.⁹³ No ove odredbe neće riješiti gorući problem u Hrvatskoj, a to je isključivanje prava na žalbu⁹⁴ te skraćivanje općeg roka za izjavljivanje žalbe⁹⁵ u brojnim posebnim zakonima.

⁹³ Iako austrijski *Zakon o općem upravnom postupku* člancima 63. do 67. posebno uređuje žalbu i žalbeni postupak, ove su odredbe znatno općenitije i nepotpunije od hrvatskih. No, austrijski *Zakon* člancima 67a. do 67f. detaljno propisuje žalbeni postupak pred neovisnim žalbenim vijećima. Vrlo detaljne i sveobuhvatne odredbe o žalbi u člancima 229. do 257. sadrži slovenski *Zakon o općem upravnom postupku*, a posebne odredbe o žalbi i žalbenom postupku u člancima 81. do 93. propisuje češki *Zakonik o upravnom postupku* te u člancima 26. do 31. islandski *Zakon o upravnom postupku*.

⁹⁴ Danas je pravo na žalbu u Hrvatskoj isključeno brojnim posebnim zakonima. Tako je, primjerice člankom 77a. *Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* žalba načelno isključena protiv rješenja predstavničkih tijela jedinica lokalne, odnosno područne samouprave i njihovih poglavarstava. U desecima drugih organizacijskih i materijalnih zakona žalba se isključuje protiv rješenja niza upravnih tijela, a posebice protiv rješenja pravnih osoba s javnim ovlastima koja mogu imati izuzetno važne i dalekosežne pravne posljedice na cjelokupnu društvenu zajednicu. Različite novoosnovane agencije s regulatornim i nadzornim ovlastima te ovlastima da odlučuju o pravima i obvezama u individualnim slučajevima često imaju znatan utjecaj npr. na tržište monopola, telekomunikacije, opskrbu vodom, energijom i sl. O tome vidi Medvedović, Glavni, op. cit., str. 54-55. Koprić ističe kako je u takvim slučajevima zakonodavac bez iznimke propisao supsidijarnu primjenu *Zakona o općem upravnom postupku*, ali je propustio propisati pravo na žalbu, koje je jedno od temeljnih ustavnih prava, protiv odluka ovih osoba. Koprić, op. cit., str. 5. Istina je da u svim ovim slučajevima stranke ipak imaju osiguranu pravnu zaštitu u upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske. No, time se ovaj Sud jako opterećuje, dok s druge strane, stranke trpe ozbiljne posljedice jer tužba, u pravilu, nema odgodni učinak. Uz sve ovo, do sudske odluke i zaštite prava stranaka uglavnom treba proteći dosta vremena.

⁹⁵ Medvedović upozorava da se posebnim zakonima rok za žalbu nerijetko bez racionalnog opravdanja skraćuje s 15 na osam, ili čak na tri dana, čime se stranci znatno otežava, ili čak

U ovom dijelu konačnog prijedloga *Zakona* propisan je još jedan novi institut u hrvatskom općem uprav postupovnom pravu – prigovor. Prigovor, u smislu u kojem je ovdje definiran, može izjaviti osoba protiv obavijesti kojom se ne prihvaća njezin prijedlog za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti ili u slučaju kada ona nije dobila odgovor na predstavku, odnosno drugu obavijest upućenu u svrhu pokretanja upravnog postupka zbog zaštite javnog interesa. Takav prigovor može izjaviti i osoba kojoj javnopravno tijelo ne izda obavijest o uvjetima ostvarivanja i zaštite njezinih prava te osoba koja smatra da joj je nezakonitom radnjom službene osobe ili druge osobe u javnopravnom tijelu povrijeđeno neko pravo.⁹⁶ Kako je ovaj prigovor remonstrativan pravni lijek, on se izjavljuje čelniku tijela. Na oblik, sadržaj i predaju prigovora na odgovarajući način se primjenjuju odredbe o žalbi. O prigovoru odlučuje čelnik tijela, rješenjem, u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Protiv rješenja čelnika prvostupanjskog tijela može se izjaviti žalba, a protiv rješenja čelnika drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela protiv rješenja čelnika tijela može se izravno pokrenuti upravni spor.

Obnova postupka i dalje je izvanredni pravni lijek, a može se pokretati iz istih razloga kao i u važećem *Zakonu*. Unatoč manjem broju odredaba u konačnom prijedlogu *Zakona* posvećenih obnovi postupka, ona je uređena na vrlo sličan način kao i u važećem *Zakonu*. Konačni prijedlog *Zakona* zatim uređuje oglašavanje rješenja ništavim, u najvećoj mjeri oslanjajući se na članak 267. važećeg *Zakona*. Kako ništavost upravnog akta čini vrlo težak oblik nezakonitosti, na pogrešku ništavosti obično se nadovezuju posebno teške pravne posljedice.⁹⁷ U zakonodavstvima se upravo zato slučajevi ništavosti najčešće izričito propisuju. Na tom tragu konačni prijedlog hrvatskog *Zakona*, baš kao i važeći *Zakon*, propisuje da će se rješenje oglasiti ništavim: ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti; ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku; ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće; ako njegovim izvršenjem čini kazneno djelo; ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala; te koje sadržava nepravilnost koja bi po nekoj izričitoj zakonskoj odredbi predstavljala razlog za ništavost rješenja. Rješenje, kao i u važećem *Zakonu*, može oglasiti ništavim javnopravno tijelo koje ga je donijelo, ali i tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje je donijelo rješenje, u svako doba, po

onemogućuje korištenje prava na žalbu. Povrh svega određenim brojem zakona propisan je da žalba ne odgađa izvršenje, što može imati vrlo štetne posljedice na prava i pravne interese stranke. Medvedović, Glavni, op. cit., str. 55.

⁹⁶ Prigovor na upravni ugovor i prigovor u svrhu zaštite prava korisnika javnih usluga uređeni su posebnim pravnim režimom te se na njih ove odredbe ne primjenjuju.

⁹⁷ Više o ništavosti kao pogrešnosti upravnih akata vidi u Krbek, Upravni, op. cit., str. 73-86. i Borković, op. cit., str. 394-395. Smatra se da su ništavi upravni akti opterećeni "pogreškom najjačeg intenziteta". Ništavo rješenje ne može postati pravomoćno te okolnost da je tijelo negativno riješilo zahtjev stranke za izmjenom rješenja koje je bilo ništavo nije zapreka da ga naknadno nadležno tijelo oglasi ništavim.

službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Ako je rješenje o oglašavanju rješenja ništavim donijelo prvostupanjsko tijelo, protiv toga rješenja može se izjaviti žalba, a ako je rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo može se izravno pokrenuti upravni spor. Kako ništavo rješenje ne proizvodi pravne učinke, oglašavanjem rješenja ništavim, poništavaju se i svi njegovi pravni učinci.

Konačni prijedlog *Zakona* zatim uvodi još jednu novinu u odnosu na tekst važećeg *Zakona*. Propisuje mogućnost poništavanja i ukidanja rješenja, ali ne isključivo po pravu nadzora. Ovdje se povlači razlika između poništavanja i ukidanja nezakonitog rješenja te ukidanja zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo. Kako se ovdje radi o izvanrednom pravnom lijeku, nezakonito rješenje može se poništiti, ili ukinuti u cijelosti, ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti samo ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja, ili mišljenja drugog javnopravnog tijela; ili ako je u istoj stvari, već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena. No, ako se radi o očitj povredi materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se, ili poništiti, ili ukinuti, ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja. S druge strane, zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično samo u taksativno navedenim slučajevima: ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom; ako rješenje sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku; ili ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima, kojima bi se manje diralo u stečena prava. U posljednjem slučaju, stranka ima pravo na naknadu stvarne štete. Poništiti ili ukinuti rješenje može javnopravno tijelo koje ga je donijelo. Kad je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo, može ga poništiti i ukinuti i drugostupanjsko tijelo. Ako nema drugostupanjskog tijela, rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim tijelom. Nezakonito rješenje može se poništiti u roku do dvije godine od dana dostave stranci, a ukinuti u roku od godine dana. Konačni prijedlog *Zakona* ujedno propisuje i obvezu povrata imovine stečene bez pravne osnove u slučaju oglašavanja rješenja ništavim ili poništavanja rješenja, a sukladno propisima građanskog prava.⁹⁸

⁹⁸ Izvanredni pravni lijekovi široko su prisutni i u usporednom pravu. Njemački *Zakon o upravnom postupku* člancima 44. do 49. detaljno propisuje razloge ništavosti upravnih akata, pogrešaka u postupku njihova donošenja ili obliku u kome su doneseni, posljedice ovih pogrešaka, mogućnost konvalidiranja te opoziva zakonitih akata u posebnim slučajevima. U Austriji prema *Zakonu o općem upravnom postupku* sukladno člancima 68. te 69. i 70. postoje samo tri izvanredna pravna sredstva: izmjena i ukidanje prema službenoj dužnosti, obnova postupka i povrat u prijašnje stanje. Španjolski *Zakon o upravnom postupku* dopušta ulaganje zahtijeva za obnovu postupka protiv pravosnažnih upravnih akata. S druge strane, osim zahtjeva za zaštitu zakonitosti i ukidanja i mijenjanja pravomoćnog rješenja uz pristanak i na zahtjev stranke, slovenski je *Zakon o općem upravnom postupku* preuzeo sve izvanredna pravna sredstva iz saveznog jugoslavenskog *Zakona*

Ukoliko se izuzme pravno uređenje žalbe, može se ustvrditi da je konačni prijedlog *Zakona* učinio velike izmjene u svezi s pravnim lijekovima u odnosu na važeće propise. Broj pravnih lijekova znatno je smanjen, no ujedno je proširen krug upravnih djelatnosti koje su ovim lijekovima pokrivena. Hrvatska je sasvim sigurno bila jedna od zemalja s najvećim brojem pravnih lijekova u upravnom postupku uopće.⁹⁹ Međutim, iako je broj pravnih lijekova znatno reduciran, novi pristup uređenju materije upravnog postupka ipak pokriva sve bitne slučajeve koji su bili uređeni prijašnjim sustavom redovnih i izvanrednih pravnih lijekova. Od osobitih slučajeva poništenja, ukidanja i mijenjanja rješenja u hrvatskom pravnom sustavu više neće biti zahtjeva za zaštitu zakonitosti¹⁰⁰ i ukidanja i mijenjanja pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke.¹⁰¹ U konačnom prijedlogu *Zakona* kao izvanredni pravni lijek više se izričito ne

o općem upravnom postupku. Tako je člancima 260. do 281. *Zakona* uređio obnovu postupka, mijenjanje ili poništavanje odluke u svezi s upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, izvanredno ukidanje i ništavost odluke. Češki *Zakonik o upravnom postupku* člancima 94. do 99. propisuje mogućnost revizije postupka te člancima 100. do 102. obnove postupka. Islandski *Zakon o upravnom postupku* člancima 24. i 25. predviđa reviziju slučaja kada god se odluka temelji na nepotpuno ili pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju ili kada je odluka koja sadrži dozvolu ili zabranu utemeljena na okolnostima koje su se naknadno izmijenile u materijalnom smislu, te opoziv akta kada to neće štetiti interesu stranaka ili kada je odluka ništava ili pogrešna.

⁹⁹ Karlovčan-Đurović opravdano ističe kako je brojnost izvanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku u suprotnosti s načelima legitimnih očekivanja stranaka i pravne sigurnosti te, konačno, i s objektivnim načelom vladavine prava. Karlovčan-Đurović, Ljiljana, Polazište i načela za modernizaciju *Zakona o općem upravnom postupku*, *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktualna pitanja i problemi*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006., str. 32-33. Na neadekvatnost sustava izvanrednih pravnih lijekova u hrvatskom *Zakonu o općem upravnom postupku* ukazuje i Medvedović. On smatra da su danas neki od izvanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku potpuno zastarjeli i praktički neupotrebljivi, dok je opravdanost nekih drugih u cijelosti upitna. O tome više u Medvedović, Glavni, op. cit., str. 56.

¹⁰⁰ Zahtjev za zaštitu zakonitosti kao izvanredno pravno sredstvo sporan je od donošenja *Ustava Republike Hrvatske* 1990. godine, jer se od tada ovaj izvanredni pravni lijek praktično više nije mogao koristiti. Naime, zahtjev za zaštitu zakonitosti sukladno važećem *Zakonu* može se podnijeti samo protiv rješenja protiv kojega se ne može voditi upravni spor niti je na drugi način osigurana sudska zaštita, tj. protiv rješenja koji su potpuno izvan sudskog nadzora zakonitosti. S druge strane, članak 19. stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske* jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti. Razrađujući ovu odredbu hrvatski je zakonodavac u članku 9. *Zakona o upravnim sporovima* propisao da se upravni spor ne može voditi samo protiv akata u stvarima u kojima je osigurana zaštita izvan upravnog spora. Dakle, kako je u Hrvatskoj sudski nadzor zakonitosti upravnih akata osiguran ili kroz upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske ili nekim drugim vidom sudskog nadzora, ovaj izvanredni pravni lijek nema nikakav praktični učinak. O ovome više u Medvedović, Dragan, *Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima s objašnjenjima i bilješkama, prilogima i stvarnim kazalom*, Narodne novine, Zagreb, 1995., str. 179.

¹⁰¹ Opravdanost ukidanja i mijenjanja pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, propisanog člankom 265. postojećeg *Zakona* također je upitna. Karlovčan-Đurović postojanje ovog izvanrednog pravnog lijeka smatra pravnoteorijski spornim, jer unatoč činjenici što se pobijano rješenje ukida ili mijenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja je u suprotnosti s načelom vladavine prava. Nadalje, smatra da je navedeni pravni lijek prije svega propisan u svrhu zaštite javnog interesa, budući da se radi o pravomoćnom rješenju

susreće niti mijenjanje i poništavanje rješenja u svezi s upravnim sporom, dok se stanoviti elementi poništavanja i ukidanja po pravu nadzora,¹⁰² baš kao i izvanrednog ukidanja,¹⁰³ u konačnom prijedlogu *Zakona* ipak mogu prepoznati.

15. Izvršenje

Odredbe o izvršenju rješenja i zaključaka donesenih u upravnom postupku, prema mišljenju Medvedovića, spadaju među najspornije i najlošije u važećem *Zakonu*.¹⁰⁴ U različitim postupovnim područjima, primjerice kazneno i građansko pravo, postupak izvršenja uređuje se odvojenim zakonom od postupka odlučivanja.¹⁰⁵ Slični se primjeri susreću i u usporednom pravu.¹⁰⁶ Pored toga, norme o izvršenju u važećem *Zakonu* u velikoj su mjeri zastarjele jer su nastale u potpuno drugačijem organizacijskom sustavu javne uprave. One su malobrojne, u pravilu općenite i nedostatne te ne daju odgovore na mnoga pitanja relevantna za zakonito i učinkovito izvršenje.

I institut izvršenja u konačnom prijedlogu *Zakona* uređen je na sličan, ali ipak znatno moderniji način negoli u važećem *Zakonu*. Odredbe o izvršenju ponajprije određuju izvršnost rješenja. Tako konačni prijedlog *Zakona* propisuje da prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka povodom žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. No, ako je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje, naravno, postaje izvršno tek istekom toga roka.

Konačni prijedlog *Zakona* nadalje određuje izvršenika, pokretanje postupka izvršenja te rok apsolutne zastare u trajanju od pet godina. Posebno se razrađuje izvršenje novčanih obveza i izvršenje nenovčanih obveza. Određeno je da se izvršenje novčanih obveza provodi sukladno propisima koji se primjenjuju na sudsko izvršenje, dok se vezano uz izvršenje nenovčanih obveza posebno

kojim je stranka stekla kakvo pravo, a tijelo koje je donijelo to rješenje smatra da je nepravilno primijenjen materijalni zakon. Karlovčan-Đurović, op. cit., str. 32-33.

¹⁰² Vidi odredbe o stavljanju nezakonitog rješenja izvan snage.

¹⁰³ Ovaj institut, smatra Karlovčan-Đurović prema svojim obilježjima predstavlja radikalnu upravnu mjeru do koje može doći samo u slučaju koji teško ugrožava važan javni interes. Karlovčan-Đurović, op. cit., str. 32-33.

¹⁰⁴ Medvedović, Glavni, op. cit., str. 56.

¹⁰⁵ Npr. *Zakon o kaznenom postupku*, Narodne novine, br. 62/03. i 115/06. i *Zakon o izvršenju sankcija izrečenih za kaznena djela, privredne prijestupe i prekršaje*, Narodne novine, br. 21/74., 39/74., 55/88., 19/90., 66/93. i 73/00. Zatim *Zakon o parničnom postupku*, Narodne novine, br. 35/91., 53/91., 58/93., 88/01. i 84/08. i *Ovršni zakon*, Narodne novine, br. 57/96., 29/99., 173/03., 194/03., 151/04., 58/05. i 67/08. i sl.

¹⁰⁶ Npr. u Austriji postoji posebni *Zakon o upravnom izvršenju*, *Verwaltungsvollstreckungsgesetz*, Bundesgesetzblatt, nr. 53/1991., 3/2008.

uređuje donošenje rješenja o izvršenju, koje odgovara zaključku o izvršenju iz važećeg *Zakona*, mogućnost odgode izvršenja i vrijeme izvršenja. Zatim se propisuje provedba prisilnog izvršenja nenovčanih obveza novčanom kaznom, izvršenja nenovčanih obveza posredstvom trećih osoba te izvršenja nenovčanih obveza neposrednom prisilom. Sukladno posebnoj zakonskoj odredbi u postupak izvršenja ugrađeno je načelo razmjernosti te se izvršenje mora provoditi na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika, a ujedno dovode do cilja izvršenja. Zakon također uređuje i druga bitna pitanja izvršenja kao što su obustava izvršenja, otklanjanje posljedica poništavanja ili izmjene izvršenog rješenja, izvršenje radi osiguranja te hitno izvršenje, koje javnopravno tijelo može naložiti u slučajevima kada donosi rješenje u usmenom obliku.¹⁰⁷

16. Upravni ugovor

Šesti dio konačnog prijedloga *Zakona* također predstavlja značajnu novinu u hrvatskom upravNOPostupovnom zakonodavstvu. Njime je po prvi puta u Republici Hrvatskoj provedena opća pravna regulacija upravnih ugovora. Konačni prijedlog *Zakona* najprije razrađuje pitanja uvjeta za sklapanje upravnih ugovora i njihov predmet, otvarajući mogućnost da javnopravno tijelo i stranka sklope upravni ugovor o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvoga ugovora. Time će konačno, ugovori o koncesijama, ugovori o javnoj nabavi te ugovori o javnoprivatnom partnerstvu u Hrvatskoj i nomenklaturno, a ne samo prema pravnoj prirodi, postati upravni ugovori. Upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, prinudnim propisima, javnom interesu niti smije biti sklopljen na štetu trećih osoba. Ovdje se nadalje uređuje valjanost upravnih ugovora koji imaju pravni učinak na prava trećih osoba, oblik sklapanja upravnih ugovora, njihova ništavost, izmjena upravnih ugovora zbog promijenjenih okolnosti te raskid upravnih ugovora.

Konačno, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela propisan je i pravni lijek koji stranci stoji na raspolaganju – prigovor protiv upravnog ugovora. Prigovorom se može tražiti i naknada štete nastale neispunjavanjem ugovora. Prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor, a o prigovoru se odlučuje rješenjem protiv kojeg se može

¹⁰⁷ Vrlo detaljne odredbe o izvršenju, koje se velikim dijelom oslanjaju na odredbe saveznog jugoslavenskog *Zakona o općem upravnom postupku* sadržane su u člancima 282. do 303. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Austrija, primjerice u *Zakonu o upravnom izvršenju* posebno propisuje nadležnost za izvršenje, sredstva prinude, naplaćivanje novčanih obveza, posredno izvršenje, kazne radi neizvršenja, neposrednu prinudu, privremene odluke, osobne ovlaštene za izvršenje, postupak izvršenja te troškove. Vrlo detaljne odredbe o izvršenju ima i češki *Zakonik o upravnom postupku* koji člancima 103. do 129. propisuje izvršenje novčanih i nenovčanih obveza.

pokrenuti upravni spor.¹⁰⁸ No, da bi upravni ugovor kao pravni institut zaživio u hrvatskoj upravnoj praksi, osim općih odredaba sadržanih u konačnom prijedlogu *Zakona*, hrvatski zakonodavac trebao bi i posebnim zakonima predvidjeti mogućnost sklapanja takvih ugovora u slučajevima kada su oni potrebni.¹⁰⁹

17. Pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga

Sedmi dio konačnog prijedloga *Zakona* predstavlja još jednu novinu u hrvatskom upravno postupovnom pravu. Građanima se, sukladno odredbama općeg upravno postupovnog zakona, otvara mogućnost zaštititi svoja prava od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga. Pod nezakonitom radnjom javnopravnog tijela konačni prijedlog *Zakona* podrazumijeva povredu prava građana nastalu zbog propuštanja tijela obavijestiti ih o uvjetima ostvarivanja i zaštite njihovih prava, povredu prava građana nastalu nezakonitom radnjom javnopravnog tijela. Javnopravno tijelo dužno je, na njezin zahtjev, obavijestiti zainteresiranu osobu o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja, ili zaštite njezinog prava, ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari. Na zahtjev zainteresirane osobe javnopravno tijelo je dužno u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva izdati obavijest u pisanom obliku, a ako javnopravno tijelo odbije izdati takvu obavijest ili je ne izda u propisanom roku, zainteresirana osoba ima pravo izjaviti prigovor. Ujedno, osoba koja smatra da joj je nezakonitom radnjom službene osobe ili druge osobe u javnopravnom tijelu povrijeđeno neko pravo, također može izjaviti prigovor sve dok nezakonita radnja traje ili traju njezine posljedice. Na izjavljivanje ovoga prigovora i postupanje po njemu primjenjuju se odredbe o prigovoru navedene među pravnim lijekovima.

Konačno, prijedlog *Zakona* osigurao je i zaštitu prava korisnicima javnih usluga. On jasno ističe obvezu javnopravnih tijela da nadziru postupanje pružatelja javnih usluga koje ima učinak na prava, obveze i pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne odlučuje u upravnom postupku. Ovdje bi se trebala štititi prava korisnika javnih usluga u pogledu prava na primljenu uslugu, zabranu diskriminacije korisnika javne usluge, kontinuiteta primanja usluge, ali i u pogledu kvalitete pružene usluge i razumne cijene koja je za nju plaćena. Upravo bi javnopravna tijela trebala biti jamac zaštite javnog i privatnog interesa u obavljanju djelatnosti proglašene javnom službom. Stoga, konačni prijedlog *Zakona* otvara mogućnost da, ako korisnik javnih usluga smatra da su postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi, on može podnijeti prigovor radi zaštite svojih prava, odnosno pravnih interesa tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih

¹⁰⁸ Za razliku od prigovora uređenog među odredbama o pravnim lijekovima, ovaj prigovor ima devolutivan učinak.

¹⁰⁹ Odredbe o upravnim ugovorima sadrže, npr. njemački *Zakon o upravnom postupku* u člancima 54. do 62. te češki *Zakonik o upravnom postupku* u člancima 159. do 170.

djelatnosti. Prigovor se može podnijeti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje, a na podnošenje prigovora na odgovarajući način primjenjuju se odredbe o podnošenju žalbe. Po zaprimljenom prigovoru nadležno tijelo dužno je ispitati navode korisnika javnih usluga te poduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora. Ovo je tijelo ujedno dužno bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je povodom prigovora poduzelo. Ako korisnik usluga nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor, čime je njegova pravna zaštita dodatno ojačana.

18. Izdavanje potvrda

Konačno, prijedlog *Zakona* uređuje i izdavanje potvrda.¹¹⁰ Potvrđama se smatraju uvjerenja, izvodi i druge javne isprave. Kako ovi akti nemaju neposredan pravni učinak na prava, obveze i pravne interese građana, oni se ne smiju poistovjetiti s rješenjima. Njihovo donošenje ne stvara, mijenja niti ukida neki pravni odnos, već samo potvrđuje postojanje ili nepostojanje neke činjenice koja zatim može biti relevantna za donošenje rješenja u upravnom postupku. Slijedom toga, ovi akti ne mogu postati niti pravomoćni. Kako su potvrde javne isprave, njihov sadržaj smatra se istinitim, sve dok se ne dokaže suprotno.¹¹¹ Iako se pravno normiranje izdavanja potvrda o činjenicama o kojima se vodi i ne vodi službena evidencija na prvi pogled u *Zakonu o općem upravnom postupku* može učiniti novom, odredbe o izdavanju potvrda u bitnom su istovjetne odredbama članaka 171. i 172. važećeg *Zakona*, a koje se sada nalaze među odredbama o dokazivanju. Izdvajanje ovih odredbi na zasebno mjesto, čini se daleko sistematičnijim rješenjem.

19. Troškovi postupka

Vođenje upravnog postupka, ali i poduzimanje drugih radnji javnopravnih tijela, uvijek je povezano s određenim troškovima. Oni čine materijalne izdatke nužne da bi se postupak mogao uspješno okončati, odnosno poduzeti radnje. Sukladno konceptu konačnog prijedloga *Zakona* redovite troškove postupka, osim troškova upravnih pristojbi ili drugih troškova koje stranke plaćaju po posebnim propisima, snosi javnopravno tijelo. U postupcima pokrenutim na

¹¹⁰ Obveza javnopravnih tijela da izdavati uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju u postojeći *Zakon* unesena je novelom iz 1986. godine.

¹¹¹ Više o potvrđama vidi u Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: Funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 11-12. te Borković, Upravno, op. cit., str. 396-397. Niz različitih, pretežno stručnih poslova, u javnoj upravi vezan je za evidentiranje određenih činjenica. Javnopravna tijela, sukladno svojem djelokrugu, imaju obvezu voditi evidenciju o određenim činjenicama te su obvezna izdavati uvjerenja o postojanju ili nepostojanju činjenica o kojima vode službenu evidenciju.

zahtjev stranke ili u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima troškove postupka snosi stranka na zahtjev koje je postupak pokrenut ili protiv koje je vođen postupak koji je za nju nepovoljno okončan, ako posebnim propisima nije drukčije određeno. Kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo, ako posebnim propisima nije drukčije određeno, a kada je upravni postupak okončan nagodbom, svaka stranka snosi svoje troškove, osim ako nagodbom nije drukčije određeno. O troškovima postupka odlučuje se rješenjem o upravnoj stvari. Konačni prijedlog *Zakona* sadrži i odredbe o nagradama i naknadi troškova drugim osobama koje sudjeluju u postupku, tj. svjedocima, vještacima, prevoditeljima, tumačima i privremenim zastupnicima. Sukladno posebnom zakonu, stranka se može, u cijelosti ili djelomično osloboditi plaćanja troškova postupka.¹¹²

20. Zaključak

Po svemu sudeći konačni prijedlog novog *Zakona o općem upravnom postupku* Hrvatski sabor će usvojiti početkom ožujka 2009., a predviđa se da će na snagu stupiti 1. siječnja 2010. godine. Najvažniji razlog kasnom stupanju na snagu svakako je ostvarivanje nužnih pretpostavki za njegovu provedbu te vrijeme potrebno za edukaciju državnih službenika i drugih djelatnika koji će ga primjenjivati.

Novi *Zakon o općem upravnom postupku* trebao bi pojednostaviti vođenje upravnog postupka, a, s druge strane, ujedno zaštititi prava i pravne interese građana i drugih stranaka o čijim pravima i obvezama javnopravna tijela odlučuju. On je usklađen s ustavnim poretom Republike Hrvatske, načelima i vrijednostima hrvatske pravne tradicije, *Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* te drugim međunarodnim obvezama Republike Hrvatske, ali i pravnom stečevinom Europske zajednice te standardima kvalitetne i moderne javne uprave. Konačni prijedlog *Zakona* uređuje i neke nove institute koji mogu imati i te kako značajan učinak na pravni sustav, ali i prava građana, primjerice upravni ugovori te pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga. Iako konačni prijedlog *Zakona* ima gotovo upola manje članaka negoli važeći, broj uređenih instituta općeg upravnog postupka nije se smanjio. Stoga se može ustvrditi da ovaj *Zakon* s manjim brojem odredaba, na moderniji i suvremeniji način, uređuje veći broj pravnih instituta.

Međutim, donošenje novoga *Zakona o općem upravnom postupku* neće riješiti sve probleme upravnog postupanja na koje se u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj javnosti ukazuje. Uz donošenje suvremenog, kvalitetnog, jasnog, nedvosmislenog,

¹¹² Pravila o troškovima postupka vrlo su detaljno uređena člancima 113. do 124. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člancima 74. do 79. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

ali i sveobuhvatnog zakonskog teksta, u hrvatskom zakonodavstvu, ali i upravnoj praksi važno je osigurati i druge preduvjete za njegovu uspješnu primjenu. Ponajprije, nužno je osigurati stalan i profesionalan nadzor buduće pravne regulacije i procjenu njezine adekvatnosti, kako se ne bi brojnim posebnim zakonima odstupalo od temeljnih normi i načela ovoga *Zakona*. Drugo, jednako je važno nadzirati primjenu novog *Zakona o općem upravnom postupku* kako bi se osigurao pravovremen i odgovarajući odgovor na poteškoće i nepravilnosti koje se mogu javiti u pravnoj praksi. Stoga se posebno treba upozoriti na korektivna sredstva koja građanima stoje ne raspolaganju, npr. žalba, prigovor, izvanredni pravni lijekovi, ali i upravna inspekcija, pučki pravobranitelj i druga državna tijela koja moraju, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke paziti na provedbu odredba ovoga *Zakona*. Konačno, važan preduvjet uspješne primjene ovoga *Zakona* svakako će biti i kvalificirano upravno osoblje, s odgovarajućom stručnom spremom, ali i praktičnim vještinama. U svrhu ispunjavanja ove pretpostavke, Centar za stručno obrazovanje državnih službenika dobit će posebno na značenju, no morat će se pronaći i drugi, institucionalni i neinstitucionalni mehanizmi obrazovanja i usavršavanja javnih službenika općenito.

No, donošenjem i kvalitetnom primjenom novoga *Zakona o općem upravnom postupku* proces modernizacije hrvatskog upravno postupovnog prava još neće biti završen, jer trenutno je u pripremi i novi *Zakon o upravnim sporovima* koji bi trebao unijeti mnoge novine u sudski nadzor upravnog postupanja. Stoga je donošenjem novog *Zakona o općem upravnom postupku* učinjen tek prvi korak u jednostavnom, brzom i sigurnom ostvarivanju prava građana, uz zaštitu njihovih zajamčenih prava i pravnih interesa u ophođenju s javnom upravom.

Summary

THE NEW CROATIAN GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

The aim of this working paper is to analyze the final proposal of the Law on General Administrative Procedure which should be enacted by the Croatian Parliament in March, 2009, and enter into force on the first of January, 2010. Having this in mind, the first part of the paper analyses general provisions stressing the application of the Law, definition of the administrative matter, possibility to deviate from provisions of this Law, issue concerning the jurisdiction in administrative procedure, authorized person conducting the procedure and deciding upon the administrative matter, administrative legal aid providing and finally participation of the party in administrative procedure. Following parts of the paper deal with the course of procedure paying a special attention to conditions to start the procedure, conduct questioning and provide evidence, take certain actions in the procedure, setting the deadlines, deadline calculation and notification of procedure participants. Further on, the authors analyze settlement of administrative matter, i.e. of issuing the administrative decision, and scrutinize legal redresses giving a special attention to the complaint as a regular legal aid, complaint, reopening of a case, pronouncing the administrative decision to be null and void, annulment and revocation of the administrative decision. Finally, the authors provide a deep analysis of administrative decision execution. A special part of the paper presents an overview of the administrative contract, which is the new institute in Croatian legislation, and an overview of legal protection of other actions conducted by the public legal body. According to the final proposal of the Law, the legal protection is provided against an unlawful action of public legal body as well as the protection of rights of public service users. The authors also present an overview of issuing certificates on facts which are part of the official records kept by public legal bodies and these which are not. Finally, the authors point at the new legal regulation governing the procedural costs. The final part of the paper presents a conclusion in which the authors emphasize actions to be taken to successfully implement this Law in practice.

Key words: *administrative procedure, Law on General Administrative Procedure, administration, Croatia;*

Riassunto

**IL NUOVO DIRITTO CROATO DEL PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO**

Lo scopo di questo lavoro è esaminare la proposta finale della legge sul procedimento amministrativo generale, la quale dovrebbe essere approvata dal Parlamento nel marzo del 2009, per poi entrare in vigore a fare data dal 1 gennaio 2010. A tale fine, si prendono in considerazione in primo luogo, le disposizioni generali, tra le quali l'attenzione si concentra sull'applicazione della legge, sulla definizione della cosa amministrativa, sulla possibilità di derogare alle norme della presente legge, come pure sulla questione della competenza nel procedimento amministrativo, sulla persona ufficiale autorizzata a condurre e risolvere il procedimento, sull'offerta di supporto amministrativo ed, infine, sulla partecipazione della parte al procedimento. Di seguito, si esamina il corso del procedimento amministrativo ovvero, in particolare, l'attivazione del procedimento, la conduzione del procedimento istruttorio, l'espletamento di determinate attività nel procedimento, la determinazione ed il calcolo dei termini, come pure l'informazione delle parti del procedimento. Segue la disamina della fase di definizione della questione amministrativa, cioè l'emanazione del provvedimento, come pure l'analisi dei mezzi d'impugnazione, tra i quali si analizza in particolare il ricorso, quale mezzo d'impugnazione ordinario, il reclamo, la rinnovazione del ricorso, la dichiarazione di nullità del provvedimento, l'annullamento e l'abolizione del provvedimento. Infine, si prende in esame anche l'esecuzione del provvedimento. Si osserva, poi, il contratto amministrativo, quale nuova figura giuridica nella legislazione croata a tutela giuridica degli altri atti dell'organo amministrativo; tale tutela nella versione finale del progetto di legge viene individuata nella protezione dal fatto illecito dell'organo amministrativo e nella tutela dei diritti degli utenti dell'amministrazione pubblica. Ancora, si esamina il rilascio dei certificati sulle circostanze, di cui gli organi amministrativi tengono o no un registro ufficiale. Da ultimo, si pone in rilievo la nuova regolazione giuridica delle spese del procedimento. Il lavoro termina con le conclusioni, dove gli autori sottolineano le attività che è necessario espletare al fine di applicare con successo questa legge.

Parole chiave: *procedimento amministrativo, legge sul procedimento amministrativo generale, amministrazione, Croazia.*