

Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj

*Boris Ljubanović**

I. Uvod

Izvrješće o posebnim upravnim postupcima izrađeno je na zahtjev Središnjeg državnog ureda za upravu, Ureda Europske komisije u Republici Hrvatskoj i inicijative SIGMA. Trebalo je istražiti koliko posebnih upravnih postupaka trenutačno postoji u Hrvatskoj, tj. koliko zakona sadržava posebne postupovne odredbe kojima se odstupa od Zakona o općem upravnom postupku (ZUP). Na osnovi dobivenih rezultata trebalo je procijeniti mogućnost redukcije posebnih upravnih postupaka donošenjem novog Zakona o općem upravnom postupku. Naime, prethodna procjena pravnih stručnjaka inicijative SIGMA bila je da postoji nedefinirano velik broj posebnih upravnih postupaka. To stvara pravnu nesigurnost jer je teško utvrditi koje odredbe treba primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari, a to je protivno europskim načelima javne uprave.

Istraživanje je doista pokazalo da su u Hrvatskoj na snazi brojni zakoni koji reguliraju pojedino upravno područje ili neke dijelove iz tog područja (tzv. materijalni zakoni) koji, uz odredbe materijalnopravne naravi, sadržavaju i posebne postupovne odredbe. Tako se odstupa od ograničenja propisanog ZUP-om da se pojedina pitanja postupka za

* Dr. sc. Boris Ljubanović, viši asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

određeno upravno područje posebnim zakonom mogu urediti drukčije nego što je to propisano općim upravnim postupkom *samo* kad je to nužno za postupanje u tom upravnom području.

Analiza posebnih postupovnih odredbi omogućuje izvođenje ovih zaključaka:

- odstupa se od procedure propisane ZUP-om i kad to nije potrebno,
- ne odstupa se u potrebnoj mjeri od ZUP-a kad bi to bilo potrebno radi bržeg i djelotvornijeg postupanja,
- samo se prepisuju neke odredbe ZUP-a ili se nepotrebno prilagođuju,
- zakonom se ovlašćuju donositelji podzakonskog akta da reguliraju pojedina postupovna pitanja,
- podzakonskim aktom uređuju se stanovita proceduralna pitanja,
- formulacijom »odredbe Zakona o općem upravnom postupku primjenjuju se na odgovarajući način« nastaje nejasnoća, jer se ne može sa sigurnošću znati koje se odredbe ZUP-a primjenjuju, a koje se ne primjenjuju,
- u nekim se zakonima upućuje na supsidijarnu primjenu ZUP-a, a u drugima ne,
- terminologija nije usklađena.

Mnogobrojna posebna proceduralna pravila, s izrečenim obilježjima, stvaraju pravnu nesigurnost, omogućuju samovoljno (arbitrarno) postupanje državnih tijela i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te ne osiguravaju adekvatnu pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa.

II. Analiza važnijih posebnih upravnih postupaka

Utvrđeno je da se tzv. materijalni zakoni koji reguliraju pojedinu upravnu materiju, a pritom sadržavaju i posebne postupovne odredbe, mogu kategorizirati u dvije osnovne skupine. Prva su skupinu zakoni

koji sadržavaju specifična proceduralna pravila kojima se u znatnijoj mjeri odstupa od Zakona o općem upravnom postupku odnosno kojima se uređuju specifična postupovna pitanja koja ZUP nije uredio. U drugoj su skupini mnogi drugi zakoni koji sadržavaju manji broj postupovnih odredba i neznatno odstupaju od ZUP-a (v. popis tih zakona u prilogu).

U prvu skupinu spadaju ovi zakoni:

1. *Carinski zakon*

(NN 78/99, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03)

Prema odredbi č. 6. toga zakona, »Propisi o općem upravnom postupku primjenjuju se i u postupcima koje vodi Carinska uprava, ako ovim Zakonom i propisima koji uređuju opći porezni postupak nije drugačije određeno.« Na specifičan su način Carinskim zakonom uređena ova procesna pitanja:

- zastupanje (čl. 5.),
- obveza navođenja svih činjenica i okolnosti te isprava i drugih dokaza potrebnih za donošenje rješenja; rokovi za donošenje i dostavu rješenja (čl. 7.),
- pravo žalbe, uz navođenje slučajeva kad se, u povodu žalbe, ovrha može u cijelosti ili djelomice odgoditi (čl. 8.),
- posebni slučajevi poništenja, ukidanja i izmjene rješenja (čl. 9.),
- ukidanje ili izmjena rješenja kojim je u cijelosti ili djelomice usvojen zahtjev (čl. 10.),
- izdavanje obavijesti i obvezujućih mišljenja koja (mišljenja) imaju snagu rješenja donesenog u upravnom postupku (čl. 11., 12.),
- pravo Carinske uprave da u skladu s propisima poduzima i provodi sve mjere carinskog nadzora i provjere koje smatra potrebnim radi primjene carinskih i drugih propisa, uz obvezu sudionika robnog prometa da stave na raspolaganje sve potrebne isprave i podatke te da ih čuvaju u rokovima predviđenim propisima (čl. 14., 15., 17., 18.),

- dužnost tijela državne uprave i pravosudnih tijela da najbližoj carinarnici prijave svu robu i prijevozna sredstva koju su privremeno zadržala ili konačno oduzela, ako se radi o stranoj robi nad kojom nije proveden carinski postupak (čl. 19.),
- carinski postupci (čl. 71. do 90.).

2. *Opći porezni zakon*

(NN 127/00, 86/01, 150/02)

I taj zakon, u čl. 4., predviđa: »Ako ovaj Zakon ne propisuje drukčije, na postupak poreznih tijela u primjeni poreznih propisa primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku«. Opći porezni zakon sadržava mnoge postupovne odredbe kojima se više ili manje odstupa od odredaba ZUP-a. Te su odredbe sadržane uglavnom u njegovu petom dijelu koji ima naziv: Opće postupovne odredbe (čl. 43. do 122.) te u sedmom dijelu pod nazivom: Pravni lijek (čl. 157. do 169.). Osim tih odredba, Zakon sadržava i odredbe koje reguliraju postupak prisilne naplate poreznog duga na temelju ovršnih i vjerodostojnih isprava (u šestom dijelu, koji nosi naslov: Ovršni postupak, čl. 123. do 156.).

Opći porezni zakon uređuje ova pitanja postupka:

- dužnost procesnog tijela da, prije donošenja poreznog akta, omogući pozornom obvezniku očitovanje o činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje toga akta (čl. 7.),
- opunomoćenik, pomagač i porezni savjetnik poreznog obveznika (čl. 14., 15.),
- zastupnik po službenoj dužnosti (čl. 17.),
- nadležnost – stvarna i mjesna (čl. 43. do 47.),
- izuzeće službenika poreznog tijela (čl. 48.),
- porezni akti u poreznom postupku (čl. 49. do 51.),
- vođenje poslovnih knjiga i evidencija od strane poreznih obveznika (čl. 53. do 55.),
- sudjelovanje poreznih obveznika u utvrđivanju činjeničnog stanja u poreznom postupku (čl. 56. do 59.),
- porezna prijava – obveza podnošenja i rok za podnošenje, oblik i sadržaj, usmeno zaprimanje, ispravak (čl. 60. do 63.),

- utvrđivanje činjenica u poreznom postupku – dokazna sredstva, obavijesti, vještačenje, isprave, očevid, uskrata obavijesti, teret dokaza, dokazna snaga knjigovodstva i evidencije poreznog obveznika, procjena porezne osnovice, povrat u prijašnje stanje (čl. 64. do 81.),
- utvrđivanje poreza – porezno rješenje, njegov oblik i sadržaj, privremeno porezno rješenje, rješenje na osnovi jamstva, zaštita prava poreznih obveznika (čl. 82. do 89.),
- zastara (čl. 90. do 92.),
- pravna pomoć u poreznim stvarima (čl. 93. do 96.),
- inspekcijski nadzor – pojam dopustivost, tijek i dr. (čl. 97. do 112.),
- plaćanje poreza i kamata – način i vrijeme, redoslijed i dr. (čl. 113. do 119.),
- sredstva osiguranja naplate poreza (čl. 120. do 122.),
- postupak u povodu žalbe protiv poreznog akta – ovlaštenici na podnošenje žalbe, rok za podnošenje, kome se podnosi, postupanje prvostupanjskog tijela, tko rješava o žalbi, postupanje drugostupanjskog tijela i dr. (čl. 157. do 169.),
- postupak prisilne naplate poreznog duga (čl. 123. do 156.).

Ostali zakoni iz područja poreza (npr. Zakon o porezu na dodanu vrijednost iz 1995., Zakon o posebnom porezu na kavu iz 1997. i dr.) ne sadržavaju posebne postupovne odredbe, pa se u poreznim stvarima primjenjuju procesne odredbe sadržane u Općem poreznom zakonu. Iznimno, Zakon o porezu na dohodak (NN 177/04) sadržava odredbe koje reguliraju postupak za utvrđivanje i naplatu godišnjeg poreza (čl. 37. do 44.), dok u pogledu drugih postupovnih pitanja upućuje na primjenu odredaba Općeg poreznog zakona (čl. 65.).

3. Pomorski zakonik (NN 181/04)

Prema odredbi čl. 254/6. Pomorskog zakonika, postupak upisivanja u upisnik brodova na temelju rješenja nadležne lučke kapetanije provodi se prema odredbama ZUP-a. No, prema odredbi čl. 283., »U

upravnom postupku upisivanja u upisnik brodova, koji se provodi pred lučkom kapetanijom koja vodi upisnik brodova, na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.« Budući da Zakonik doista sadržava posebne proceduralne odredbe glede upisivanja u upisnik brodova od strane nadležne lučke kapetanije, citirana je odredba čl. 254/6. suvišna i trebalo bi je brisati.

Na specifičan način Pomorski zakonik uređuje ova pitanja postupka upisivanja u upisnik brodova:

- što se upisuje u upisnik i kojim aktom (čl. 254. do 257.),
- koja je lučka kapetanija nadležna za upis i koja je lučka kapetanija nadležna za provođenje rješenja o upisu (čl. 254/2. do 254/5., 301.),
- stranka u postupku (čl. 284.),
- saslušanje stranaka i ostalih sudionika u postupku (čl. 286.),
- zapisnik i službena bilješka na spisu (čl. 287.),
- snošenje troškova postupka (čl. 288.),
- upisivanje prijave ili prijedloga za upis (čl. 290., 291., 293.),
- uvjeti za dopuštenje upisa (čl. 292.),
- način postupanja ako uz prijavu ili prijedlog nije podnesena izvorna isprava (čl. 294., 295.),
- rješenje kojim se dopušta upis (čl. 298.),
- rješenje kojim se odbija upis i zabilježba odbijanja (čl. 299., 304.),
- sadržaj upisa (čl. 302.),
- dostava rješenja (čl. 305. do 307.),
- ispravljanje pogrešaka počinjenih pri upisivanju i druga tehnička pitanja upisivanja (čl. 311.),
- način postupanja nakon donošenja rješenja o brisanju broda iz upisnika (čl. 312.),
- način postupanja nakon odbijanja upisa (čl. 313.).

Pomorski zakonik posebno regulira i neka pitanja žalbe protiv rješenja inspektora sigurnosti plovidbe (čl. 178.).

4. *Zakon o Državnom inspektoratu* (NN 76/99)

Prema čl. 53. tog zakona, »Na postupak inspektora primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim Zakonom pojedina pitanja nisu drukčije uređena.« Postupak inspektora je, prema tomu, opći upravni postupak, s tim da su samo neka postupovna pitanja Zakonom o Državnom inspektoratu uređena na drukčiji način. To su ova pitanja:

- način postupanja kad je utvrđena povreda zakona ili drugog propisa (čl. 46.),
- pravo žalbe protiv rješenja inspektora (čl. 47.),
- izvršenje rješenja inspektora i troškovi izvršenja (čl. 48. do 50.),
- podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog odnosno kaznenog postupka zbog počinjenog prekršaja odnosno kaznenog djela (čl. 52., 53.),
- vođenje očevidnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru i poduzetim mjerama (čl. 56.).

5. *Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma* (NN 57/96)

U odredbi čl. 10. tog zakona propisano je: »U postupku priznavanja potpune istovrijednosti, odnosno istovrijednosti stranim svjedodžbama primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim Zakonom nije drukčije određeno.« Znači da je i taj postupak opći upravni postupak, u kojemu su samo pojedina postupovna pitanja uređena na specifičan način, i to:

- legitimacija za pokretanje postupka (čl. 3.),
- nadležnost – stvarna i mjesna, te sukob nadležnosti (čl. 4. do 6.),
- isprave koje se prilažu uz zahtjev radi utvrđivanja odlučnih činjenica (čl. 7., 8.).

- tijela ovlaštena za vođenje postupka i donošenje rješenja (čl. 4. do 6.),
- rokovi za okončanje postupka (čl. 11.),
- obvezna dostava rješenja Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa (čl. 12.),
- način čuvanja dokumentacije (čl. 13.),
- način određivanja naknade za troškove postupka (čl. 14.),
- pravo žalbe (čl. 15.),
- pravo Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa da obavlja nadzor nad zakonitošću primjene propisa o priznavanju potpune istovrijednosti i istovrijednosti (čl. 16.)

6. *Obiteljski zakon* (NN 116/03, 17/04, 136/04)

Obiteljski zakon ne sadržava odredbu prema kojoj bi se neki od postupaka, predviđenih tim zakonom, vodio prema odredbama ZUP-a, ako samim Obiteljskim zakonom nije drukčije propisano. No, budući da je postupak za posvojenje dan u nadležnost centara za socijalnu skrb, treba uzeti da je riječ o upravnoj stvari pri rješavanju koje se primjenjuje opći upravni postupak, osim ako Obiteljski zakon pojedina pitanja postupka za posvojenje ne uređuje drukčije.

Posebnim odredbama sadržanim u Obiteljskom zakonu koje se tiču postupka za posvojenje, uređuju se ova pitanja:

- mjesna nadležnost (čl. 135/1.),
- mišljenje o podobnosti za posvojenje (čl. 135/2., 3.),
- isključenje javnosti (čl. 135/4.),
- pristanak na posvojenje (čl. 136. do 138.),
- sadržaj odluke kojom se zasniva posvojenje (čl. 141/1., 2.),
- pravo žalbe (čl. 141/3.),
- trenutak zasnivanja posvojenja (čl. 141/4.),
- dostava odluke o posvojenju (čl. 141/5.),

- vođenje spisa predmeta i očevidnika o predmetima posvojenja i uvid u spise (čl. 142.).

7. *Zakon o gradnji* (NN 175/03, 100/04)

Prema odredbi čl. 3. tog zakona, »Na postupovna pitanja ... koja nisu uređena ovim Zakonom primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku.«

U postupku izdavanja građevinske dozvole predviđena su odstupanja od općeg upravnog postupka, jer su na specifičan način uređena ova pitanja:

- sadržaj pisanog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 88.),
- postupanje nadležnog upravnog tijela nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 91.),
- dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u glavni projekt i tko se smatra strankom (čl. 95. do 100.),
- rok za izdavanje građevinske dozvole (čl. 101.),
- postupanje upravnog tijela ako utvrdi da nisu ispunjeni propisani uvjeti za izdavanje građevinske dozvole (čl. 103.),
- dostava građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 104.),
- važenje građevinske dozvole (čl. 105.).

Prema čl. 107/5. Zakona, na zahtjev i postupak dopune građevinske dozvole na odgovarajući se način primjenjuju odredbe kojima se uređuje zahtjev i postupak izdavanja građevinske dozvole.

Prema čl. 112/1. Zakona, odredbe kojima je uređeno izdavanje građevinske dozvole primjenjuju se na odgovarajući način i na postupak izdavanja, mijenjanja i dopunjavanja načelne dozvole, osim odredba koje se odnose na važenje načelne dozvole (čl. 113.) i stranke u tom postupku (čl. 112/2.).

8. *Zakon o mirovinskom osiguranju*
(NN 102/98, 71/99, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02,
117/03, 30/04, 177/04, 92/05)

U čl. 9/2. tog zakona propisano je: »U postupku rješavanja o pravima iz mirovinskog osiguranja primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim zakonom nije drukčije određeno«.

Postupak za ostvarivanje prava iz mirovinskog osiguranja reguliran je u čl. 105. do 126a. Zakona o mirovinskom osiguranju. Tim su odredbama na zaseban način uređena ova pitanja:

- nadležnost za rješavanje o pravima iz mirovinskog osiguranja (čl. 105.),
- stjecanje i prestanak svojstva osiguranika (čl. 106. do 109.),
- postupak utvrđivanja prava iz zdravstvenog osiguranja – pokretanje postupka, izvori saznanja o činjenicama, revizija nalaza i mišljena o invalidnosti, privremeno rješenje o isplati predujma mirovine, izvršenje rješenja o priznavanju prava iz mirovinskog osiguranja (čl. 110. do 119.),
- žalba protiv rješenja o pravima iz mirovinskog osiguranja – koje se izjavljuje, u pravilu ne odgađa izvršenje (čl. 120.),
- obnova postupka izvan uvjeta i rokova predviđenih ZUP-om; pritom nije određen novi, drukčiji rok za obnovu postupka (čl. 121.),
- izmjena pravomoćnog rješenja odnosno donošenje novog rješenja – uvjeti, od kada osiguraniku pripada pravo na temelju izmijenjenog odnosno novog rješenja (čl. 122.),
- revizija rješenja kojim se odlučuje o svojstvu osiguranika i mirovinskom stažu – obavlja se po službenoj dužnosti, tko obavlja reviziju i rok za reviziju, odgađa izvršenje rješenja (čl. 125., 126.),
- poništavanje, oglašavanje ništavim ili ukidanje pravomoćnog rješenja po pravu nadzora (ne, dakle, samo konačnog kako propisuje ZUP) – tko je nadležan, doneseno rješenje pri obavljanju prava nadzora je konačno (čl. 126.),
- plaćanje upravnih i sudskih pristojbi u postupcima u svezi s ostvarivanjem prava iz mirovinskog osiguranja (čl. 126a.).

9. *Zakon o zdravstvenom osiguranju* (NN 94/01, 88/02, 149/02, 117/03, 30/04)

Taj zakon u čl. 106. propisuje: »U postupku rješavanja o pravima iz osnovnog zdravstvenog osiguranja primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku, ako ovim Zakonom nije drukčije uređeno.« Na specifičan su način regulirana ova pitanja:

- priznavanje i dokazivanje statusa osigurane osobe te prestanak toga statusa (čl. 100. do 103.),
- nadležnost za odlučivanje o pravima iz osnovnog zdravstvenog osiguranja; kada se o tim pravima odlučuje rješenjem (čl. 104.),
- izbor doktora medicine i doktora stomatologije primarne zdravstvene zaštite (čl. 107.),
- sudjelovanje liječničkog povjerenstva i višeg liječničkog povjerenstva u postupcima priznavanja prava iz osnovnog zdravstvenog osiguranja (čl. 108/1.),
- pravo prigovora osiguranika zbog toga što mu u propisanom roku nije utvrđena naknada plaće zbog bolovanja te rok za utvrđivanje (rok za prigovor nije propisan); komu se podnosi prigovor (čl. 29.),
- pravo prigovora osiguranika na ocjenu izabranog doktora medicine o pravu na korištenje bolovanja; komu se podnosi prigovor i u kojem roku; pravo na izdavanje rješenja u upravnom postupku od strane tijela koje odlučuje o prigovoru – pravo žalbe protiv toga rješenja koja ne odlaže njegovo izvršenje te tko odlučuje o toj žalbi (čl. 32.).

10. *Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji* (NN 174/04)

U čl. 137/1. tog zakona određeno je da se u postupku priznavanja statusa člana obitelji smrtno stradalog hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata i statusa hrvatskog vojnog invalida iz Domovinskog rata primjenjuje i odredbe zakona kojima se uređuje opći upravni postupak, ako tim

zakonom nije drukčije određeno, a u čl. 137/2. između ostalog i to da se na ostala pitanja postupka ostvarivanja prava iz odnosnog zakona, koja tim zakonom nisu uređena, primjenjuju posebni zakoni i drugi propisi koji uređuju ta prava.

Iz citiranih odredbi Zakona proizlazi da se u postupku ostvarivanja prava hrvatskih branitelja i članova njihovih obitelji primjenjuju posebne postupovne odredbe sadržane u tom zakonu, zatim posebne postupovne odredbe sadržane u posebnim zakonima koji uređuju ta prava te supsidijarno odredbe ZUP-a.

Što se samog Zakona o pravima hrvatskih branitelja ... tiče, on sadržava odredbe (glava X., Postupak za ostvarivanje prava, čl. 122. do 143.) kojima određena postupovna pitanja regulira drukčije nego što su uređena ZUP-om. To su ova pitanja:

- nadležnost za rješavanje o pravima branitelja i članova njihovih obitelji (čl. 122/1. do 4.),
- pružanje stručne pravne pomoći u ostvarivanju prava (čl. 122 /5.),
- koje se činjenice mogu dokazivati samo pisanim dokaznim sredstvom i što se smatra pisanim dokaznim sredstvom (čl. 123.),
- koje se činjenice mogu dokazivati samo na temelju nalaza i mišljenja liječničkog povjerenstva, sastav liječničkog povjerenstva u prvom i drugom stupnju, tko imenuje članove i tajnika liječničkih povjerenstava, u kojem roku liječničko povjerenstvo mora dati svoj nalaz i mišljenje (čl. 126. do 128.),
- rokovi za podnošenje zahtjeva za priznavanje statusa i prava (čl. 124., 125.),
- revizija – rješenja koja podliježu reviziji, odgađa li revizija izvršenje, tijelo koje obavlja reviziju i koje odluke može donijeti u postupku revizije, rok za reviziju (čl. 129. do 131.),
- postupak za donošenje novog rješenja o pravu koje je prethodnim rješenjem utvrđeno privremenim – tko vodi taj postupak, od kada novo rješenje ima pravni učinak, obustava toga postupka (čl. 133.),
- rokovi za podnošenje zahtjeva za utvrđivanje novog postotka oštećenja organizma (čl. 134.),

- slučajevi u kojima se postupak može obnoviti i nakon proteka rokova predviđenih ZUP-om, tijelo nadležno za rješavanje o prijedlogu za obnovu postupka, od kada novo rješenje ima pravni učinak (čl. 135.),
- rok za ukidanje konačnog rješenja po pravu nadzora zbog povrede Zakona u korist stranke, a na štetu države (čl. 136.),
- tijela koja izvršavaju rješenja (čl. 138.),
- naknada troškova prijevoza, tko snosi troškove postupka, plaćanje upravne pristojbe (čl. 141. do 143.).

11. *Zakon o komasaciji* (NN 10/79, 21/84, 5/87)

Postupak za provođenje komasacije, koji je normiran u člancima 39. do 91. Zakona o komasaciji, jest upravni postupak. To proizlazi i iz čl. 88/1. toga zakona u kojem stoji: »Rješenje o komasaciji koje je postalo konačno u upravnom postupku ... O pokrenutim upravnim sporovima i o njihovom ishodu ...«

Zakon o komasaciji na poseban način uređuje pitanja postupka komasacije, i to:

- tijelo nadležno za provođenje postupka komasacije i donošenje rješenja o komasaciji – tko ga osniva, sastav toga tijela, način njegova rada, donošenje odluka (čl. 39., 40.),
- tijelo koje odlučuje o žalbama protiv rješenja donesenih u postupku komasacije – tko ga osniva, njegov sastav, način rada, donošenje odluka (čl. 41.),
- pokretanje postupka komasacije i odobrenje za provođenje komasacije – kome se podnosi zahtjev za pokretanje postupka, sadržaj zahtjeva, tko odlučuje o zahtjevu i kakve odluke može donijeti povodom zahtjeva, tko donosi rješenje o odobrenju komasacije te tko daje prethodnu suglasnost i dr. (čl. 43. do 51.),
- postupak nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o odobrenju komasacije (čl. 52. do 56., 66. do 76.),
- rješenje o komasaciji – tko ga donosi, sadržaj rješenja, izlaganje na javni uvid, dostavljanje, žalba protiv rješenja (čl. 78. do 81.),

- izvršenje rješenja o komasaciji (čl. 82. do 91.),
- tko snosi pojedine troškove komasacije (čl. 92. do 113.).

12. *Zakon o izvlaštenju* (NN 9/94, 35/94)

I taj zakon sadržava posebne postupovne odredbe (glava IV., Postupak izvlaštenja, čl. 17. do 31.) kojima su regulirana ova pitanja:

- podnošenje prijedloga za izvlaštenje – tko ga može podnijeti, u kojem roku, uz koje uvjete, sadržaj prijedloga i što se mora priložiti uz prijedlog, komu se podnosi i tko odlučuje o prijedlogu (čl. 17. u svezi s čl. 2., čl. 18. do 20., čl. 22. u svezi s čl. 13/2.),
- zabilježba prijedloga u zemljišnim knjigama (čl. 21.),
- nagodba vlasnika i korisnika izvlaštenja (čl. 23.),
- pretpostavke za prihvaćanje prijedloga za izvlaštenje (čl. 24.),
- sadržaj rješenja kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje (čl. 25.),
- pravo žalbe protiv rješenja kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje (čl. 26.),
- stupanje u posjed izvlaštene nekretnine (čl. 28., 29.),
- odustajanje od prijedloga za izvlaštenje (čl. 30/1., čl. 30/2.),
- poništenje ili zamjena konačnog rješenja o izvlaštenju (čl. 30/3.),
- poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju (čl. 31., 48.),
- troškovi postupka izvlaštenja (čl. 27.).

13. *Zakon o patentu* (NN 173/03, 87/05)

Prema čl. 15. Zakona o patentu, postupak za priznanje patenta (koji je normiran u čl. 16. do 57. tog zakona) koji provodi Državni zavod za intelektualno vlasništvo upravni je postupak. Za pojedina pitanja postupka koja nisu uređena tim zakonom primjenjuje se ZUP. Protiv

upravnih akata koje donosi spomenuti Zavod nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Zakonom o patentima posebno su normirana ova pitanja postupka:

- pristojbe i naknade troškova postupka (čl. 16.),
- prijava patenta – komu se podnosi, sadržaj prijave (čl. 17. do 21.),
- pravo prvenstva u pogledu prava na priznanje patenta (čl. 22. do 28.),
- tijek postupka od primitka prijave patenta do objave prijave patenta – ispitivanje prijave patenta, upis prijave u registar, izdavanje svjedodžbe o pravu prvenstva, izmjene prijave, pretpostavke za objavu prijave, način i sadržaj objave prijave (čl. 29. do 35.),
- tijek postupka od objave prijave patenta do priznanja patenta – podnošenje zahtjeva za priznanje patenta i vrste tih zahtjeva, priznanje patenta prema vrstama zahtjeva, postupak u povodu prigovora na priznanje tzv. konsenzualnog patenta, rješenje o odbijanju patenta, rješenje o priznanju patenta, registar patenta (čl. 36. do 54.),
- informacijske usluge glede prijave patenta i priznatih patenata (čl. 55., 56.),
- ponovna uspostava prava iz prijave patenta ili patenta (čl. 57.).

III. Zaključci i prijedlozi *de lege ferenda*

1. Struktura i najvažnije odredbe važećeg hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku potječu od jugoslavenskog Zakona o općem upravnom postupku iz 1956., donesenom u ondašnjem društvenom uređenju koje se temeljilo na jedinstvu vlasti, jednostranačkom sustavu, državnom odnosno društvenom vlasništvu, itd. Osim pravila općeg upravnog postupka, u Hrvatskoj danas postoji i velik broj pravila koja reguliraju posebne upravne postupke u pojedinim upravnim područjima. Mnogobrojna posebna proceduralna pravila, s mnogim negativnosti-

ma, stvaraju pravnu nesigurnost, omogućuju arbitrarno (samovoljno) postupanje državnih tijela i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te ne osiguravaju pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa.

2. Na takvo stanje Hrvatska mora bez odgađanja donijeti novi zakon o općem upravnom postupku, koji bi odražavao vrednote njezina važećeg ustavnog poretka i koristio se pozitivnim iskustvima zemalja koje su kodificirale svoje upravno postupovno pravo. Taj bi opći zakon imao i svoje povratno djelovanje, jer nema moderne, odgovorne i učinkovite uprave bez suvremeno uređenog upravnog postupka koji ostvaruje ravnotežu između zahtjeva da taj postupak bude brz i jednostavan te zahtjeva da se zaštite i ostvaruju prava osoba koje sudjeluju u tomu postupku.

3. Nakon izrade (od radne skupine sastavljene od najuglednijih domaćih i barem dvojice inozemnih stručnjaka upravnog postupka) i donošenja novog zakona o općem upravnom postupku s rečenim obilježjima, potreba za reguliranjem posebnih upravnih postupaka bit će svedena na doista manji broj specifičnih upravnih područja. Pritom će se, posebnim postupovnim pravilima, u pravilu normirati samo ona pitanja koja su karakteristična za odnosnu materiju te stoga nisu uređena pravilima općeg upravnog postupka. Posebni postupci, u izloženom smislu, bit će i dalje nužni u upravnoj materiji poreza, carina i patenta.

PRILOG

Popis važećih hrvatskih zakona koji sadržavaju posebne upravno-postupovne odredbe

1. Carinski zakon (NN 78/99, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03)
2. Opći porezni zakon (NN 127/00, 86/01, 150/02)
3. Pomorski zakonik (NN 181/04)
4. Obiteljski zakon (NN 116/03, 17/04, 136/04)
5. Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma (NN 57/96)
6. Zakon o mirovinskom osiguranju (NN 102/98, 71/99, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05)
7. Zakon o zdravstvenom osiguranju (NN 94/01, 88/02, 149/02, 117/03, 30/04)

8. Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04)
9. Zakon o komasaciji (NN 10/79, 21/84, 5/87)
10. Zakon o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94)
11. Zakon o patentu (NN 173/03, 87/05)
12. Zakon o gradnji (NN 175/03, 100/04)
13. Zakon o državnim službenicima (NN 92/05)
14. Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, i 103/03)
15. Zakon o elektroničkom potpisu (NN 10/02)
16. Zakon o hrvatskom državljanstvu (NN 53/91, 28/92, 113/93)
17. Zakon o azilu (NN 103/03)
18. Zakon o civilnoj službi (NN 25/03)
19. Zakon o zapošljavanju (NN 56/96)
20. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03)
21. Zakon o telekomunikacijama (NN 76/99, 128/99, 68/01, 109/01, 122/03 i 177/03)
22. Zakon o mjeriteljstvu (NN 163/03)
23. Zakon o Državnom inspektoratu (NN 76/99)
24. Zakon o zdravstvenoj ispravnosti i zdravstvenom nadzoru nad namirnicama i predmetima opće uporabe (NN 1/97, 128/99)
25. Zakon o industrijskom dizajnu (NN 173/03)
26. Zakon o hrani (NN 117/03)
27. Zakon o elektroničkim medijima (NN 122/03)
28. Zakon o upravnim pristojbama (NNč8/96)
29. Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN 32/02)
30. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN 143/02)
31. Zakon o reviziji pretvorbe i privatizacije (NN 44/01, 143/02, 189/04, 105/05, 115/05)
32. Zakon o reviziji (NN 146/05)
33. Zakon o udžbenicima za osnovnu i srednju školu (NN 117/01, 59/03)
34. Zakon o sudovima (NN 150/05)
35. Zakon o sustavu državne uprave (NN 190/03)
36. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 121/03)
37. Zakon o državnim potporama (NN 140/05)

38. Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu (NN 87/02)
39. Zakon o Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (NN 103/03)
40. Zakon o zaštiti okoliša (NN 82/94, 108/99)
41. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 44/05)
42. Zakon o strancima (NN 109/03, 182/04)
43. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 129/05)
44. Zakon o obrani (NN 33/02)
45. Zakon o oružju (NN 46/97, 27/99, 12/01, 19/02)
46. Zakon o Financijskoj policiji (NN 177/04)
47. Zakon o Poreznoj upravi (NN 67/01, 94/01, 177/04)
48. Zakon o vodama (NN 107/9.)
49. Zakon o genetski modificiranim organizmima (NN 70/05)
50. Zakon o poljoprivredi (NN 66/01)
51. Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05)
52. Zakon o gnojivima i poboljšivačima tla (NN 163/03)
53. Zakon o ekološkoj proizvodnji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (NN 12/01)
54. Zakon o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga (NN 173/03)
55. Zakon o komunalnom gospodarstvu, (NN 26/03)
56. Zakon o otpadu (NN 178/04)
57. Zakon o zaštiti zraka (NN 178/04)
58. Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (NN 111/97)
59. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (NN 33/02)
60. Zakon o proizvodnji, remontu i prometu naoružanja i vojne opreme (NN 33/02)
61. Zakon o lukama unutarnjih voda (NN 142/98)
62. Zakon o željeznici (NN 123/03)
63. Zakon o javnim cestama (NN 80/04)
64. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99)
65. Zakon o udrugama (NN 88/01)