

PRAVNI OKVIR ZA IMPLEMENTACIJU INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKIH TEHNOLOGIJA U HRVATSKO UPRAVNO POSTUPOVNO PRAVO

*Doc. dr. sc. Frane Staničić**
*Dr. sc. Marko Jurić***

UDK: 35.077.2/.3:003/.4(497.5)
342.92:003/.4(497.5)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: listopad 2015.

Uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologija u odnosu tijela javne vlasti te građana i pravnih osoba jedan je od bitnih faktora u modernizaciji hrvatske javne uprave. Značajan korak ka ostvarivanju toga cilja dogodio se donošenjem novog Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) iz 2009. godine (stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine). Novi ZUP normirao je uporabu visokih tehnologija tijekom vođenja upravnog postupka, uvodeći mogućnost elektroničke dostave pismena, slanje podnesaka elektroničkim putem, vođenja spisa u elektroničkom obliku te izdavanja javnih isprava također u elektroničkom obliku. Međutim, usprkos ovim dobrodošlim novostima, široka uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologija u upravnim je postupcima i dalje iznimka, a ne pravilo. U takvim okolnostima postavlja se pitanje adekvatnosti pravnog uređenja koje bi omogućilo šire korištenje informacijsko-komunikacijskih tehnologija u upravnim postupcima ili je samo riječ o teškoćama koje su uvjetovane nekim drugim okolnostima. S ciljem da se odgovori na to pitanje, autori u radu kritički analiziraju relevantne odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ali i druge propise koji tvore pravni okvir za informatizaciju hrvatske javne uprave.

Ključne riječi: upravni postupak, elektronička komunikacija, elektronički potpis, elektronička isprava, elektronički spis

* Dr. sc. Frane Staničić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; frane.stanicic@pravo.hr

** Dr. sc. Marko Jurić, viši asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; marko.juric@pravo.hr

I. UVOD

Kako se jasno izriče u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine koju je Hrvatski sabor usvojio u prosincu 2015. godine (dalje u tekstu: Strategija), hrvatska javna uprava u nedovoljnoj se mjeri koristi rješenjima zasnovanim na informacijsko-komunikacijskim tehnologijama (IKT, ICT).¹ Riječima autora Strategije, “u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj ICT se ponajprije koristi kao sredstvo za kreiranje pismena te za računanje, dakle kao pisači stroj i kalkulator. Također se koristi za informatizaciju pojedinih registara, tj. elektroničkog zapisivanja podataka u javne registre umjesto u knjige. Pritom ICT najčešće ne prati poslovni proces, već se koristi za zapisivanje podataka kao konačnih rezultata obrade”.² Jedan od aspekata uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi koji je naročito zastavljen tiče se mogućnosti elektroničke komunikacije u upravnim postupcima. Ovo notiraju i autori Strategije, koji identificiraju brojne razloge za neadekvatnu upotrebu tehnologije u javnom sektoru RH.

Može se reći da je u RH svijest o potrebi modernizacije javne uprave, njezina informatiziranja te olakšavanja komunikacije s građanima, barem na deklarativnoj razini, jasno izražena. Činjenica je da se u svim strateškim dokumentima, kao što su programi Vlade i drugi u kojima se spominje nužnost reforme javne uprave, osobita pozornost pridaje mjerama kojima bi uporaba IKT-a trebala postati uobičajeni i općeprihvaćeni način komunikacije građana i javne uprave.³ Naravno, prednosti⁴ uporabe IKT-a su gotovo nemjerljive te je uvođenje mogućnosti elektroničke komunikacije s javnom upravom svakako ideal kojemu treba težiti.

Ipak, kako se već niz godina pokazuje, ostvarivanje tog cilja daleko je od jednostavnog pothvata. Upravno suprotno, ono ovisi o ispunjenju većeg broja pretpostavki. Možemo reći da je elektronička komunikacija javne uprave i korisnika njezinih usluga pitanje koje ima pravnu, tehnološku, ekonomsku te

¹ Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine, br. 70/2015, točka 4.1.7.

² *Ibid.*

³ Ljubanović, D., *Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi Zakon o općem upravnom postupku*, u: Koprić, I.; Đulabić, V. (ur.), *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 124.

⁴ O važnosti uporabe tehnologije u radu javne uprave vidi i: Kraemer, K. L.; King, J. L., *Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After E-Government Be Different?*, <http://escholarship.org/uc/item/2rd511db#page-1> (22. srpnja 2015.)

vrijednosnu komponentu.⁵ Prvo, implementacija IKT-a pretpostavlja postojanje odgovarajućeg pravnog okvira koji uređuje njihovu uporabu od strane tijela javne uprave te pravnih i fizičkih osoba koje sudjeluju u upravnim postupcima. Drugo, to pitanje svakako je i tehnološko, u smislu da pretpostavlja razvijanje i implementaciju specifičnih tehnoloških rješenja iz područja IKT-a, i na strani javne uprave, i na strani korisnika. Dotična tehnološka rješenja zahtijevaju značajne investicije, tako da je potrebno sagledati i ekonomsku komponentu cijelog procesa informatizacije upravnog postupka. Konačno, potrebno je i vrijednosno prihvaćanje promjena koje uvođenje elektroničke komunikacije donosi, a promjene trebaju prihvatiti i korisnici usluga javne uprave, i sama javna uprava.

Fokus ovoga rada je na pravnoj komponenti implementacije IKT-a u području djelovanja javne uprave. Pri tome ograničavamo se na one odnose tijela javne vlasti i pravnih i fizičkih osoba koji se odvijaju kao upravni postupci. Problematika uporabe IKT-a u upravnim sporovima, iako blisko povezana s onom upravnih postupaka, ipak zaslužuje zasebnu analizu.

Temeljno pitanje koje se u radu postavlja jest postoji li, i u kojoj mjeri, u RH adekvatan pravni okvir za implementaciju IKT-a u područje upravnog postupnog prava. S ciljem da se odgovori na to pitanje, u nastavku će se prikazati pravni okvir koji uređuje uporabu IKT-a u području upravnog postupka (II.), nakon čega će se posebno raspravljati o nekim aspektima elektroničke komunikacije javnopravnih tijela i stranaka u upravnim postupcima (III.), vođenju spisa u elektroničkom obliku (IV.) te izdavanju javnih isprava u elektroničkom obliku (V.). Rezultati analize i preporuke autora iznose se u zaključku rada (VI.).

II. PRAVNI OKVIRI ZA INFORMATIZACIJU UPRAVNOG POSTUPKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

A. Zakon o općem upravnom postupku

Upravni postupak u RH bio je, do stupanja na snagu Zakona o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP)⁶ 1. siječnja 2010., uređen "starim"

⁵ O međuovisnosti pravnih, ekonomskih, vrijednosnih i tehnoloških faktora kao mehanizama koji utječu na određene pojave u informacijskom društvu vidi Lessig, L., *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York, 2006., str. 120 – 138.

⁶ Narodne novine, br. 47/2009.

Zakonom o općem upravnom postupku⁷ koji je u hrvatski pravni sustav preuzet 1991. kao savezni jugoslavenski zakon s tekstom koji je zadnji puta noveliran 1986.⁸ Iako se radilo o izrazito kvalitetnom postupovnom zakonu, o čemu govori i više od 54 godine kontinuirane primjene, u prvoj polovici 2000-tih godina sazrijeva svijest o potrebi donošenja novog Zakona o općem upravnom postupku. “Iako možemo tvrditi da je sadržajno i nomotehnički ZUP bio izvrstan zakon, posebice u vrijeme njegova donošenja, niz njegovih normi se s vremenom “istrošio” i tražile su reviziju.”⁹ Dodatno, nije se mogao zanemariti razvoj starih i nastanak novih postupovnih načela koja je razvijao posebno Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu, ali ni ubrzani razvoj IKT-a.

Početak procesa modernizacije hrvatskog upravnog postupovnog prava formalno je obilježen donošenjem dokumenta Vlade *Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj* od 1. rujna 2006. Nakon toga, Vlada je 25. siječnja 2007. usvojila detaljniji strateški dokument *Smjernice Vlade RH za izradu novog zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske* (dalje u tekstu: Smjernice).¹⁰ Radna skupina CARDS projekta izradila je Nacrt zakona o općem upravnom postupku i nakon završetka projekta (rujan 2007.) predala ga Središnjem državnom uredu za upravu. Godinu dana nakon toga (tijekom rujna 2008.) znatno modificiran Nacrt ZUP-a upućen je u zakonodavnu proceduru. U veljači 2009., treća, ponovno znatno modificirana verzija ZUP-a upućena je u drugo čitanje, a krajem ožujka 2009. Hrvatski je sabor usvojio novi ZUP.¹¹

Prethodno spomenuti dokumenti predviđali su brojne promjene u hrvatskom upravnom postupovnom pravu. U kontekstu koji je bitan za temu ovoga rada Smjernice su predviđale da će novi zakon uvesti e-upravu i “elektronski (*on-line*) pristup službi ‘sve na jednom mjestu’”.¹² Konkretno, predviđalo se da

⁷ Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

⁸ Zakon o općem upravnom postupku – pročišćeni tekst, Službeni list SFRJ, br. 47/1986.

⁹ Medvedović, D., *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 33.

¹⁰ [Http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2007-1%2001%20Smjernice.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2007-1%2001%20Smjernice.pdf) (22. srpnja 2015.).

¹¹ Detaljnije o donošenju novog ZUP-a vidi u: Medvedović, D., *op. cit.* u bilj. 6, str. 37 – 48; Đulabić, V., *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku*, Hrvatska javna uprava, vol. 9., br. 2, 2009., str. 308 i 309.

¹² Smjernice, str. 19.

će novi ZUP primijeniti “koncept elektronske vlade (*e-government*) kao najnaprednije tehnike javne uprave.”¹³ Pisci Smjernica pri tome su poseban naglasak stavljali na e-pomoć i e-upravu, a bilo je zamišljeno kako će “novi Zakon o općem upravnom postupku osigurati pravni okvir integriranom ‘portalu’ koji olakšava pristup svim informacijama javne uprave.”¹⁴ Osim toga, Smjernice su, makar samo usputno, predviđale komunikaciju između upravnih organa i sudionika u upravnom postupku elektroničkim putem.¹⁵

Prethodno navedene ciljeve pokušalo se ostvariti unošenjem u ZUP odredbi o korištenju IKT-a u upravnim postupcima. ZUP je tako dobio pravila o pokretanju postupka elektroničkim putem (čl. 41. st. 1.) i o mogućnosti da se na isti način odustane od daljnjeg vođenja postupka (čl. 46. st. 1.), o dokazivanju ispravama u elektroničkom obliku (čl. 60. st. 1.), dostavi podnesaka u obliku elektroničke isprave (čl. 71. st. 3.) i općenito o komunikaciji elektroničkim putem (čl. 75.), obavješćivanju stranaka elektroničkim putem (čl. 83. st. 1. i 2.), vođenju spisa u elektroničkom obliku (čl. 84. st. 3.), dostavi u elektroničkom obliku (čl. 94.) te izdavanju potvrda u elektroničkom obliku o činjenicama o kojima se vode službene evidencije (čl. 159. st. 4.).

Međutim, pravila sadržana u ZUP-u nisu jedina mjerodavna kada je riječ o uporabi IKT-a u upravnim postupcima. Upravo suprotno, ovo područje uređeno je brojnim propisima koji reguliraju različite aspekte uporabe IKT-a u privatnom i javnom sektoru. Konkretno, riječ je o zakonima koji reguliraju uporabu elektroničkih potpisa, elektroničkih isprava te razvoj i korištenje državne informacijske infrastrukture. U nastavku će se upozoriti i na najvažnije elemente tih propisa.

B. Zakon o elektroničkom potpisu

Stvaranje pravnog okvira za elektroničko poslovanje i elektroničku vlast¹⁶ u RH počelo je još 2002. donošenjem Zakona o elektroničkom potpisu (dalje u tekstu: ZEP).¹⁷ U bitnome, ZEP je stvorio pravni okvir koji uređuje valjanost i pravne učinke korištenja elektroničkih potpisa kao nezaobilaznih sredstava za osiguravanje pouzdanosti u elektroničkom komuniciranju.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Vidi str. 18 – 19 Smjernica.

¹⁶ Dragičević, D., *Kompjutorski kriminalitet i informacijski sustavi*, Informator, Zagreb, 2004., str. 38 – 44.

¹⁷ Narodne novine, br. 10/2002, 80/2008, 30/2014.

Prema ZEP-u elektronički je potpis “skup podataka u elektroničkom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani s drugim podacima u elektroničkom obliku i koji služe za identifikaciju potpisnika i vjerodostojnosti potpisanog elektroničkog dokumenta.”¹⁸ Iz navedene definicije jasno proizlazi koji su učinci uporabe elektroničkog potpisa – njime se osigurava (1) identifikacija potpisnika i (2) vjerodostojnost potpisanog dokumenta.

Kako bi mogao ostvariti svoje funkcije, primarno funkciju identifikacije, elektronički se potpis povezuje s elektroničkim certifikatom koji je, prema ZEP-u, “potvrda u elektroničkom obliku koja povezuje podatke za verificiranje elektroničkog potpisa s nekom osobom i potvrđuje identitet te osobe.”¹⁹ Nadalje, pouzdanost potpisanog zapisa može biti dodatno osnažena uporabom vremenskog žiga koji je, sukladno ZEP-u, “elektronički potpisana potvrda izdatelja koja potvrđuje sadržaj podataka na koje se odnosi u navedenom vremenu.”²⁰

ZEP razlikuje dvije kategorije elektroničkih potpisa: obične i napredne. Da bi se određeni elektronički potpis mogao smatrati naprednim, on mora, sukladno čl. 4. ZEP-a, kumulativno zadovoljiti sljedeće uvjete: (1) biti povezan isključivo s potpisnikom, (2) nedvojbeno identificirati potpisnika, (3) nastati korištenjem sredstava kojima potpisnik može samostalno upravljati i koja su isključivo pod nadzorom potpisnika te (4) sadržavati izravnu povezanost s podacima na koje se odnosi i to na način koji nedvojbeno omogućava uvid u bilo koju izmjenu izvornih podataka. Elektronički potpis koji ne zadovoljava ove pretpostavke, ali svejedno omogućuje identifikaciju potpisnika te jamči vjerodostojnost poruke, smatra se običnim elektroničkim potpisom. Obični i napredni elektronički potpisi imaju iste funkcije; razlika je jednostavno u stupnju sigurnosti koju pružaju. Napredni potpis tako mora *pouzdanost*²¹, odnosno *nedvojbeno*²² identificirati potpisnika te *nedvojbeno* omogućiti uvid u bilo

¹⁸ ZEP, čl. 2. st. 1. t. 1. Sadržajno gotovo identična definicija ponavlja se u čl. 3. ZEP-a: “Elektronički potpis u smislu ovoga Zakona je skup podataka u elektroničkom obliku koji služe za identifikaciju potpisnika i potvrdu vjerodostojnosti potpisanoga elektroničkog zapisa.” Ovakvo dupliciranje zakonskog teksta nije prihvatljivo sa stajališta pravila o izradi propisa te bi ga svakako trebalo izbjegavati. Međutim, kao što će se pokazati u nastavku teksta, ono je više pravilo nego iznimka kad je riječ o propisima koji se obrađuju u ovom radu.

¹⁹ ZEP, čl. 2. st. 1. t. 11.

²⁰ ZEP, čl. 2. st. 1. t. 3.

²¹ ZEP, čl. 2. st. 1. t. 2.

²² ZEP, čl. 4.

koju izmjenu izvornih podataka²³, što se postiže njegovom izradom tehničkim sredstvima koja moraju zadovoljiti točno određene uvjete.²⁴

Koji su pravni učinci korištenja elektroničkih potpisa? Prema ZEP-u, valjan napredni elektronički potpis "ima istu pravnu snagu i zamjenjuje vlastoručni potpis, odnosno vlastoručni potpis i otisak pečata na elektroničkom dokumentu." Vlastoručni potpis, odnosno kombinacija takvog potpisa i pečata, stvaraju predmnijevu u istinitost i autentičnost potpisanog dokumenta. Ta predmnijeva je međutim oboriva. Isto onda slijedi i za napredni elektronički potpis – takav potpis stvara oborivu predmnijevu o vjerodostojnosti sadržaja i identitetu potpisnika elektroničkog dokumenta kojemu je pridružen. Drukčije je s običnim elektroničkim potpisima. Sukladno čl. 6. st. 1. ZEP-a, elektronički potpis smatra se pravno valjanim i dopušteno ga je koristiti u sudskim postupcima. Međutim, iako se, prema čl. 6. st. 2. ZEP-a (običnom) elektroničkom potpisu ne može osporavati važnost kao dokaza u sudskom postupku samo, među ostalim razlozima, stoga što nije izrađen uporabom sredstva za izradu naprednoga elektroničkog potpisa, on nema istu pravnu važnost kao napredni elektronički potpis. Naime, obični elektronički potpis ne stvara predmnijevu o vjerodostojnosti sadržaja i identitetu potpisnika, nego je te dvije kvalitete potpisanog elektroničkog dokumenta potrebno dokazati.

C. Zakon o elektroničkoj ispravi

Nedugo nakon donošenja ZEP-a, 2005., hrvatski zakonodavac donio je i Zakon o elektroničkoj ispravi (dalje u tekstu: ZEI)²⁵, koji je uveo poseban pravni institut *elektroničke isprave*. Međutim, donošenje ovog Zakona i uvođenje samostalne kategorije elektroničkih isprava u hrvatskoj je pravnoj književnosti s razlogom kritizirano.²⁶ Naime, sukladno čl. 4. st. 1. t. 1. ZEI-ja, elektronič-

²³ ZEP, čl. 4.

²⁴ Vidi čl. 9. st. 1. ZEP-a: "Sredstvo za izradu naprednoga elektroničkog potpisa mora osigurati:

1. da se podaci za izradu naprednoga elektroničkog potpisa mogu pojaviti samo jednom te da je ostvarena njihova sigurnost,
2. da se podaci za izradu naprednoga elektroničkog potpisa ne mogu ponoviti te da je potpis zaštićen od krivotvorenja pri korištenju postojeće raspoložive tehnologije,
3. da podatke za izradu naprednoga elektroničkog potpisa potpisnik može pouzdano zaštititi protiv korištenja od strane drugih."

²⁵ Narodne novine, br. 150/2005.

²⁶ Vidi primjerice Katulić, T., *Razvoj pravne regulacije elektroničkog potpisa, elektroničkog certifikata i elektroničke isprave u hrvatskom i poredbenom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 4, 2011., str. 1339 – 1378, str. 1373 – 1375.

kom ispravom smatra se “jednoznačno povezan cjelovit skup podataka koji su elektronički oblikovani (izrađeni pomoću računala i drugih elektroničkih uređaja), poslani, primljeni ili sačuvani na elektroničkom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju, i koji sadrži svojstva kojima se utvrđuje izvor (stvaratelj), utvrđuje vjerodostojnost sadržaja te dokazuje postojanost sadržaja u vremenu.”

Jednostavno rečeno, iz ZEI-ja slijedi da je elektronička isprava dokument kojemu su pridruženi podaci kojima se (1) utvrđuje njegov stvaratelj, (2) utvrđuje vjerodostojnost sadržaja te se (3) dokazuje postojanost sadržaja u vremenu. Kako je prethodno objašnjeno, kod zapisa u elektroničkom obliku stvaratelj (odnosno njegov identitet) te vjerodostojnost sadržaja dokazuju se elektroničkim potpisom, a postojanost sadržaja u vremenu digitalnim vremenskim žigom. Nadalje, ZEI zahtijeva da identitet i vjerodostojnost budu potvrđeni naprednim elektroničkim potpisom.²⁷ U bitnome, dakle, elektronička isprava je dokument u elektroničkom obliku kojemu su pridruženi napredni elektronički potpis i vremenski žig.

Iako se može argumentirano tvrditi da postojanje elektroničke isprave kao zasebnog pravnog instituta nije svrsishodno, rasprava o tom pitanju izlazila bi iz okvira ovoga rada. U kontekstu teme o kojoj se ovdje govori potrebno je samo imati na umu da institut elektroničke isprave ipak zahtijeva ispunjenje većeg broja pretpostavki od samog potpisivanja naprednim elektroničkim potpisom. O ovome je potrebno voditi računa u onim slučajevima kada relevantni procesni propisi uređuju pretpostavke za valjanost podnesaka. O tome će biti još riječi *infra*.

D. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi

Uz sve prethodno spomenute propise iznimno bitan korak u procesu informatizacije hrvatske državne uprave predstavlja donošenje Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi (dalje u tekstu: ZDII)²⁸ u kolovozu 2014. Kako se doznaje iz pripremnih materijala za njegovo donošenje, cilj tog Zakona je urediti područje elektroničke uprave te stvoriti pravni okvir koji bi regulirao

²⁷ Vidi čl. 7. ZEI-ja u vezi s čl. 2. st. 1. t. 3. i 4. Identično rješenje slijedi i mađarsko pravo. Vidi opširnije u: Rátai, B, *et al.*, *Cyber Law in Hungary*, Wolters Kluwer, Bedfordshire, 2010., str. 177.

²⁸ Narodne novine, br. 92/2014.

“pristup izgradnji cjelovite informacijske infrastrukture države”.²⁹ Sukladno ZDII-ju, informacijska infrastruktura o kojoj je riječ obuhvaća središnji državni portal, nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav te sustav osobnog korisničkog pretinca.³⁰ Središnji državni portal mjesto je pristupa informacijama na internetu na kojem se objedinjuju na jednome mjestu i u lako dostupnim formatima informacije o javnim uslugama te druge informacije i dokumenti u svezi s obavljanjem poslova tijela javnog sektora.³¹

Jedan od važnijih aspekata ovog Zakona je i obveza javnopravnih tijela da se koriste podacima iz državnih registara bez prava traženja tih podataka od građana ili poslovnih subjekata. Kako se objašnjava u Konačnom prijedlogu ZDII-ja, time se osigurava primjena “principa ‘samo jednom’ i to digitalno, kao jednog dijela administrativnog rasterećenja građana i poslovnih subjekata, te time preduvjeta za djelovanje ‘države bez papira’”.³² Zanimljivo je napomenuti da je obveza tijela da sama pribavljaju informacije koje su dostupne drugim tijelima bila predviđena još Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993.³³ Slično rješenje sadržavao je i savezni Zakon o općem upravnom postupku nakon izmjena iz 1965. (čl. 137.)³⁴, a ono je dodatno konkretizirano izmjenama i dopunama zakona iz 1977. i 1978.³⁵ Iz ovog razloga rješenje iz ZDII-ja ne treba

²⁹ Vidi Konačni prijedlog zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi od 23. lipnja 2014., str. 11. (dalje u tekstu: Konačni prijedlog ZDII-ja), dostupan na https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=26113 (22. srpnja 2015.).

³⁰ ZDII, čl. 2. st. 1. t. 17.

³¹ ZDII, čl. 2. st. 1. t. 16.

³² Kako se navodi u Konačnom prijedlogu ZDII-ja, str. 12, iz razloga što do sada nije postojala obveza povezivanja javnih registara u RH te shodno tome ne postoje ni pretpostavke za izgradnju informacijskog društva u RH, posljedično su građani sami morali ishoditi dokumente od javnopravnih tijela te osobno prenositi dokumente između nadležnih državnih institucija.

³³ Narodne novine, br. 75/1993, čl. 87. “U rješavanju u upravnim stvarima ne smije se zahtijevati od stranaka da u postupku pribavljaju uvjerenja o činjenicama o kojima tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i uprave ili pravne osobe koje imaju javne ovlasti vode službene očevidnike. Takva uvjerenja moraju se pribaviti po službenoj dužnosti.”

³⁴ Službeni list SFRJ, br. 10/1965.

³⁵ “Službena osoba koje vodi postupak pribavit će po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje. Na isti način postupit će službena osoba u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi državni organ odnosno samoupravna organizacija i zajednica.” Čl. 136. st. 3. Zakona o općem upravnom postupku, pročišćeni tekst, Službeni list SFRJ, br. 2/1978.

gledati kao supstancijalno nov koncept u razvoju hrvatske javne uprave, nego primarno kao pokušaj stvaranja sustava koji će omogućiti stvarnu realizaciju navedenog načela. Ovoga je bio svjestan i predlagač Zakona kada navodi u Konačnom obrazloženju da Zakon “stvara preduvjete za provedbu članka 47. stavka 2. ZUP-a kojim se utvrđuje da će službena osoba pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi javnopravno tijelo kod kojeg se vodi postupak, odnosno drugo javnopravno tijelo ili sud.”³⁶

III. ELEKTRONIČKA KOMUNIKACIJA U UPRAVNIM POSTUPCIMA

A. Komunikacija stranke prema javnopravnom tijelu

Kao temeljno pravilo čl. 75. st. 1. ZUP-a postulira da “javnopravna tijela i stranke te druge osobe koje sudjeluju u postupku mogu komunicirati i u elektroničkom obliku”. To pravilo dopunjeno je odredbama prema kojima stranka može zahtjev za pokretanje postupka “dostaviti elektroničkim putem” (čl. 41. st. 1.)³⁷, može slati podneske elektroničkim putem (čl. 71. st. 3.) te može tijekom postupka, koji je pokrenula na vlastiti zahtjev, odustati od daljnjeg vođenja postupka “elektroničkim putem” (čl. 46. st. 1.). Citirane odredbe načelno otvaraju mogućnost korištenja elektroničke komunikacije u upravnim postupcima te utoliko stoga predstavljaju poželjnu novost u hrvatskom pravu. Međutim, ukupan pravni okvir za elektroničku komunikaciju uspostavljen novim ZUP-om i posebnim zakonima ipak pati od određenih nedostataka i nejasnoća. Promotrimo o čemu je riječ.

I. Komunikacija “elektroničkim putem” i/ili “u elektroničkom obliku”

1. Općenito

Prvo pitanje na koje je potrebno obratiti pozornost tiče se definiranja elektroničke komunikacije. Naime, čl. 75. ZUP-a naslovljen je “Elektronička komunikacija”, a u njegovu tekstu sadržane su odredbe koje uređuju “komunikaciju

³⁶ Konačni prijedlog ZDII-ja, str. 13.

³⁷ Isto propisuje i Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012 i 152/2014, dalje u tekstu: ZUS, čl. 25. st. 1.). Vrijedi upozoriti da izraz “dostaviti elektroničkim putem” iz čl. 41. st. 1. ZUP-a nije odgovarajući. Naime, dostava je institut “rezerviran” za slučajeve kada javnopravno tijelo komunicira sa strankom. S druge strane, svaki se oblik komunikacije stranke s javnopravnim tijelom naziva *podneskom*. S ciljem jasnog razlikovanja tih dvaju instituta potrebno je izraz “dostaviti” iz čl. 41. st. 1. ZUP-a čitati jednostavno kao “poslati”.

u elektroničkom obliku” (čl. 75. st. 1., 2. i 4.) te podneske poslone “elektroničkim putem” (čl. 75. st. 3.). Pojmovi “u elektroničkom obliku” i “elektroničkim putem” nisu sinonimi. Naime, komunikacija se odvija “elektroničkim putem” ako se sadržaj prenosi elektroničkom komunikacijskom mrežom.³⁸ Sadržaj je pak “u elektroničkom obliku” ako se nalazi pohranjen u obliku elektroničkog zapisa na mediju za pohranu podataka.³⁹ Iz prirode stvari proizlazi da ako se poruka prenosi elektroničkim putem, onda je i njezin sadržaj u elektroničkom obliku. Suprotno ne vrijedi nužno – moguće je sadržaj koji se nalazi u elektroničkom obliku poslati na način koji ne uključuje prijenos elektroničkom komunikacijskom mrežom (npr. neposrednom fizičkom predajom ili slanjem poštom). Praktično relevantno pitanje koje se ovdje postavlja jest omogućava li ZUP, osim komunikacije “elektroničkim putem”, i komunikaciju u kojoj se podnesci u “elektroničkom obliku” šalju neelektroničkim putem (primjerice, ako stranka preda ili tradicionalnom poštom uputi podnesak koji je u obliku elektroničkog zapisa na mediju za pohranu podataka).⁴⁰

U domaćoj pravnoj književnosti zastupa se stajalište da je odgovor na to pitanje negativan. Kako smatra Matić, “bitan uvjet za primjenu [čl. 75. ZUP-a] jest da se razmjena poruka vrši kroz elektroničke komunikacijske mreže putem interneta, ali ne nužno jer se prijenos ne ograničava na ovu mrežu već na bilo koju mrežu koja se može koristiti”, odnosno da se čl. 75. ZUP-a “ne bi primjenjivao na situaciju da netko fizički neposredno preda ili tradicionalnom poštom uputi podnesak drugoj primajućoj strani, a da je podnesak u obliku elektroničkog zapisa na elektroničkom mediju...”.⁴¹ Do takvoga zaključka dolazi se primarno tekstualnim tumačenjem ZUP-a, na način da se polazi od nedostatka definicije “elektroničkog oblika” u ZUP-u, koja se onda nadomješta analognom primjenom definicije ugovora u elektroničkom obliku iz Zakona o elektroničkoj trgovini, pri čemu se zakonska definicija tog ugovora ograničava doktrinarnim shvaćanjem o pojmu elektroničke trgovine.⁴² Navedeno stajalište ne možemo prihvatiti.

³⁸ Vidi Matić, T., *Pravo virtualnih pravnih odnosa: Elektronička trgovina*, Narodne novine, Zagreb, 2012., str. 5.

³⁹ Vidi Matić, T., *Elektronički oblik ugovora i isprava - novi oblik?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 1, 2006., str. 165 – 185, str. 180 – 181.

⁴⁰ Slovenski Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, br. 24/2006, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 8/2010 i 82/2013) izričito propisuje da se elektronička komunikacija može vršiti isključivo elektroničkim putem (čl. 63. st. 2.).

⁴¹ Vidi Matić, *op. cit.* u bilj. 38, str. 85.

⁴² *Ibid.*

Činjenica da ZUP ne definira pojam “elektroničkog oblika” ne znači da nadležno tijelo ne može samostalno odrediti njegovo značenje. U tom smislu smatramo da bi podnesak u “elektroničkom obliku” trebalo razumjeti jednostavno kao podnesak pohranjen u obliku elektroničkog zapisa na odgovarajućem mediju. Prema našem mišljenju, za pravilno tumačenje ZUP-a (i drugih propisa) nije nužno da sve pojmove koji se u njima koriste definira zakonodavac ako se njihovo značenje može odrediti na drugi način. To vrijedi i za pitanje elektroničkog oblika, i za elektronički zapis, čije značenje bi se moglo odrediti čak i da taj pojam nije zakonski određen u čl. 2. st. 1. t. 6. ZEP-a kao “cjelovit skup podataka koji su elektronički generirani, poslani, primljeni ili sačuvani na elektroničkom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju. Sadržaj elektroničkog zapisa uključuje sve oblike pisanog i drugog teksta, podatke, slike i crteže, karte, zvuk, glazbu, govor, računalne baze podataka.”⁴³ Slijedom navedenoga, zaključujemo da ZUP načelno otvara mogućnost da stranke komuniciraju s javnopravnim tijelima i slanjem podnesaka u elektroničkom obliku, neelektroničkim putem.

2. Potvrđivanje identiteta stranke i vjerodostojnosti podneska

U slučaju slanja podneska u elektroničkom obliku neelektroničkim putem potrebno je zadovoljiti određene formalne uvjete za njegovu valjanost. Naime, temeljno je pravilo u vezi s podnescima (čl. 71. st. 4. ZUP-a) da moraju biti potpisani. Međutim, za slučaj elektroničke komunikacije ZUP predviđa dva dodatna pravila koja ne sadržavaju isto rješenje. Najprije se, u čl. 71. st. 3., propisuje da se podnesci javnopravnom tijelu mogu poslati “u obliku elektroničke isprave izrađene sukladno zakonu”, a nakon toga se u čl. 75. st. 2. navodi da se podnesci dostavljeni “u elektroničkom obliku s elektroničkim potpisom” smatraju vlastoručno potpisanim. Pitanje je, koji je od ovih dvaju standarda (elektronička isprava ili elektronički potpisani podnesak) potrebno zadovoljiti.

Ponajprije, odredbu iz čl. 75. st. 2. ZUP-a, koja propisuje da se podnesci koji su u elektroničkom obliku s elektroničkim potpisom smatraju vlastoručno potpisanim, treba tumačiti na način da mora biti riječ o podnesku koji je potpisan naprednim elektroničkim potpisom. Naime, potrebno je poći

⁴³ Iako Matić prigovara ovoj definiciji navodeći da “[e]lektronički zapis kako je definiran u hrvatskom Zakonu o elektroničkom potpisu manjkav je jer mu nedostaje definicija zapisa”, ipak ističe da “termin elektronički zapis može se praktički izjednačiti s terminom elektronički oblik (zapisa)”. Vidi Matić, *op. cit.* u bilj. 39, str. 179.

od temeljnog pravila ZUP-a u vezi s podnescima, koje zahtijeva da podnesak bude vlastoručno potpisan (čl. 71. st. 4.). Na to se nadovezuje odredba iz čl. 5. ZEP-a koja izriječno propisuje da napredni elektronički potpis ima istu pravnu snagu kao i vlastoručni te ga može zamijeniti. Isto ne vrijedi za obične elektroničke potpise. Nadalje, kako se ispravno primjećuje u domaćoj pravnoj književnosti, zakonodavac je pozivanjem u ZUP-u na uporabu elektroničkih isprava (vidi *infra*) očito namjeravao uspostaviti viši standard sigurnosti komunikacije u odnosu na onaj koji bi se mogao postići uporabom običnih elektroničkih potpisa.⁴⁴

Što međutim učiniti s odredbom iz čl. 71. st. 3. ZUP-a koja traži da se podnesak pošalje u obliku elektroničke isprave izrađene sukladno zakonu? S jedne strane, moglo bi se reći da razlika između elektroničke isprave i podneska u elektroničkom obliku koji je potpisan elektroničkim potpisom nije značajna. Naime, kako je objašnjeno u prethodnom dijelu ovoga rada, pravna valjanost elektroničke isprave po hrvatskom pravu pretpostavlja zadovoljavanje nekoliko uvjeta⁴⁵, jedan od kojih je i da je identitet njezina stvaratelja potvrđen naprednim elektroničkim potpisom⁴⁶ te da isprava osigura postojanost sadržaja u vremenu. S druge strane, ne može se ignorirati činjenica da elektroničke isprave postoje kao zaseban pravni institut. Iako elektronički dokument potpisan naprednim elektroničkim potpisom zadovoljava najvažnije uvjete da bi se smatrao elektroničkom ispravom, ipak nije moguće zaključiti da je riječ o istoznačnicama. Kako je objašnjeno u prethodnom poglavlju ovoga rada, ZEI predviđa nekoliko dodatnih uvjeta za valjanost takvih isprava. U ovakvim okolnostima, smatramo da je u slučaju komunikacije stranke u upravnom postupku s javnopravnim tijelima elektroničkim putem potrebno zadovoljiti manje tegoban od dvaju zahtjeva, odnosno potrebno je poslati podnesak potpisan naprednim elektroničkim potpisom. Ovakvo rješenje odgovaralo bi i onom iz Zakona o parničnom postupku⁴⁷ koji u čl. 492.a određuje da podnesak u elektroničkom obliku mora biti potpisan naprednim elektroničkim potpisom.

⁴⁴ Matić, *op. cit.* u bilj. 38, str. 86.

⁴⁵ Vidi čl. 6. i 7. ZEI-ja.

⁴⁶ Vidi čl. 7. ZEI-ja u vezi s čl. 2. st. 1. t. 3. i 4.

⁴⁷ Narodne novine, br. 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014.

3. O nužnosti i svrsishodnosti otvaranja komunikacije u elektroničkom obliku neelektroničkim putem

Prethodno je izloženo stajalište prema kojemu ZUP načelno otvara mogućnost strankama da s javnopravnim tijelima komuniciraju predajom podnesaka u elektroničkom obliku neelektroničkim putem. Međutim, činjenica da ZUP predviđa tu mogućnost ne znači sama po sebi da je svako tijelo javne vlasti faktično u mogućnosti primiti takve podneske i postupati po njima. Drugim riječima, opcija koju u pogledu načina predaju podneska predviđa ZUP faktično je ograničena mogućnošću javnopravnog tijela da se upusti u takvu komunikaciju.

Preduvjet korištenja određenog oblika elektroničke komunikacije u upravnim postupcima je da pojedino tijelo javne vlasti otvori dotični komunikacijski kanal. To vrijedi i za komunikaciju u elektroničkom obliku neelektroničkim putem. Drugim riječima, stranke u upravnim postupcima imat će subjektivno pravo podnositi podneske na prethodno opisani način tek ako i kada javnopravno tijelo osigura preduvjete za takav način komunikacije te o tome obavijesti javnost.

Konačno, postavlja se i pitanje svrsishodnosti prethodno opisanog načina komunikacije. Prema stajalištu autora, komunikacija u elektroničkom obliku neelektroničkim putem, kao tehnološki najmanje razvijen oblik elektroničke komunikacije, ujedno je i najmanje poželjan oblik takve komunikacije. Stoga mislimo da bi zakonodavac trebao izrijekom isključiti mogućnost takve komunikacije u ZUP-u, odnosno da tijela javne vlasti ne bi trebala otvarati dotični komunikacijski kanal. Ovo naročito vrijedi u slučajevima kada je dostupan neki od preferiranih komunikacijskih kanala (o tome više *infra*).

II. Komunikacija elektroničkim putem

Puni potencijal elektroničke komunikacije ostvaruje se tek u onim slučajevima kada se komunikacija odvija u elektroničkom obliku i *elektroničkim putem*. ZUP, naravno, predviđa mogućnost takve komunikacije. Međutim, ni to područje elektroničke komunikacije nije bez nejasnoća. Prema našem mišljenju, pitanje koje je potrebno riješiti odmah na početku tiče se određivanja konkretnih metoda i sredstava komunikacije koja ulaze u doseg komunikacije elektroničkim putem. Nakon što se to učini, u nastavku će se raspravljati o nekim specifičnim pitanjima kod mogućih oblika komunikacije elektroničkim putem.

I. Općenito o metodama komunikacije elektroničkim putem

Komunikacija se odvija “elektroničkim putem” ako je prijenos sadržaja ostvaren putem elektroničke komunikacijske mreže.⁴⁸ Pojam elektroničke komunikacijske mreže iznimno je širok. Primjerice, u čl. 2. st. 1. t. 7. Zakona o elektroničkim komunikacijama⁴⁹ elektroničke komunikacijske mreže definiraju se kao sustavi koji “omogućuju prijenos signala žičnim, radijskim, svjetlosnim ili drugim elektromagnetskim sustavom, što uključuje satelitske mreže, nepokretne zemaljske mreže (s prospajanjem kanala i prospajanjem paketa, uključujući internet), zemaljske mreže pokretnih komunikacija, elektroenergetske kabelaške sustave u mjeri u kojoj se upotrebljavaju za prijenos signala, radiodifuzijske mreže i mreže kabelaške televizije, bez obzira na vrstu podataka koji se prenose.”

Načelno govoreći, kada je riječ o komunikaciji elektroničkim putem sukladno ZUP-u, moglo bi biti riječi o bilo kojoj od navedenih mreža. Promatrano s praktične strane, relevantan je samo Internet, kao informacijsko-komunikacijska mreža zasnovana na specifičnoj računalnoj arhitekturi.⁵⁰ Međutim, čak ni ovako sužen pojam komunikacijske mreže ne identificira konkretna sredstva i metode komunikacije koje bi se moglo koristiti u upravnim postupcima. Razlog je u činjenici što Internet omogućuje komunikaciju temeljem iznimno velikog broja komunikacijskih protokola i servisa; a samo manji broj njih je podoban za komunikaciju u upravnim i sudskim postupcima. Primjerice, izravna glasovna i videokomunikacija putem protokola kao što je *Skype* sasvim sigurno jest metoda komunikacije elektroničkim putem, ali je upitno bi li se mogla smatrati prihvatljivom metodom komuniciranja u upravnim ili sudskim postupcima. U postojećim okolnostima, dvije metode koje se realno mogu koristiti za komunikaciju elektroničkim putem u upravnim postupcima jesu elektronička pošta te komunikacija putem sustava EDI (*Electronic Data Interchange*), odnosno sustava za elektroničku razmjenu podataka (ERP).⁵¹

⁴⁸ Tako i Matić, *op. cit.* u bilj. 38, str. 85.

⁴⁹ Narodne novine, br. 73/2008, 90/2011, 133/2012, 80/2013, 71/2014.

⁵⁰ Vidi iscrpno u: Van Schewick, B., *Internet Architecture and Innovation*, MIT Press, Cambridge, 2010., str. 37 – 115; Bygrave, L. A.; Bing, J., *Internet Governance: Infrastructure and Institutions*, Oxford University Press, London, 2009., str. 8 – 48.

⁵¹ O pojmu sustava EDI vidi Matić, *op. cit.* u bilj. 38, str. 12 – 13.

2. Komunikacija putem elektroničke pošte

Prva mogućnost koja bi mogla stajati na raspolaganju strankama u upravnim postupcima, za slanje podnesaka elektroničkim putem, jest slanje putem elektroničke pošte. Promotrimo kako je ta mogućnost regulirana u hrvatskom upravnom postupovnom pravu.

2.1. Potvrđivanje identiteta stranke i vjerodostojnosti podneska

U pogledu utvrđivanja identiteta i osiguravanja vjerodostojnosti komunikacije, vrijedi sve ono što je istaknuto *supra*, kada se raspravljalo o ovim pitanjima u kontekstu komunikacije u elektroničkom obliku neelektroničkim putem. Konkretno, podnesci dostavljeni elektroničkim putem trebali bi biti potpisani naprednim elektroničkim potpisom.

2.2. Trenutak zaprimanja podneska u elektroničkoj komunikaciji

Kada je riječ o komunikaciji stranaka prema javnopravnom tijelu, trenutak zaprimanja podneska relevantan je iz razloga što od trenutka zaprimanja (urednog) podneska u pravilu počinju teći rokovi određeni za postupanje javnopravnog tijela. Kako se trenutak zaprimanja podneska određuje u slučaju komunikacije elektroničkim putem?

Sukladno čl. 75. st. 3. ZUP-a, elektroničkim putem poslani podnesak smatra se "podnesenim javnopravnom tijelu u trenutku kad je zabilježen na poslužitelju za slanje takvih poruka". Ne bi trebalo biti sumnje da se poslužiteljem za slanje poruka elektroničke pošte ima smatrati odlazni *mail* poslužitelj pružatelja usluga elektroničke komunikacije osobe koja šalje podnesak. Prema nekim autorima⁵² čl. 75. st. 3. ZUP-a sadržava pogrešku u smislu da ne bi trebalo stajati "za slanje", nego "za primanje". Naime, iznosi se stajalište kako bi u "suprotnom slučaju javnopravno tijelo primilo elektroničku poruku još dok je ona u sustavu pošiljatelja, a što je protivno svim pravilima postupaka i općenitim pravilima elektroničke dostave".⁵³

Na prvi pogled, može se doimati da razlika između trenutka zabilježbe poruke na odlaznom poslužitelju pošiljatelja podneska odnosno dolaznom poslužitelju javnopravnog tijela nema praktičnu važnost. To je zaista tako ako oba

⁵² Matić, *op. cit.* u bilj. 38, str. 89.

⁵³ *Ibid.* O navedenom i postojećem sukobu ZUP-a i ZEJ-ja vidi i u: Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 177.

sustava funkcioniraju nesmetano, pa će u tom slučaju poruka od pošiljatelja podneska do javnopravnog tijela stići u vremenu koje se mjeri u sekundama; to zaista odvodi raspravu o trenutku dostave u domenu teoretskog. Ipak, ako jedan od poslužitelja ne funkcionira (na ispravan način), moguće je da pravilo iz čl. 75. st. 3. ZUP-a postane primjenjivo.

Načelno govoreći, zakonsko uređenje trenutka primitka podneska moglo je biti i takvo da se relevantnim smatra trenutak kada je podnesak zabilježen na dolaznom poslužitelju javnopravnog tijela.⁵⁴ Takvo je primjerice rješenje u slovenskom pravu, čiji ZUP propisuje da se podnesak smatra zaprimljenim kada ga zaprimi informacijski sustav javnopravnog tijela (čl. 68.). Međutim, mogućnost drukčije regulacije ne znači da je rješenje iz čl. 75. st. 3. ZUP-a nužno pogrešno. Odredba koja propisuje da je podnesak poslan elektroničkim putem zaprimljen u trenutku kada je zabilježen na poslužitelju za slanje efektivno znači da se isti smatra primljenim dok još nije dospio u informacijski sustav javnopravnog tijela. Takvo rješenje nije nepoznato u pravilima postupka. Naime, čl. 72. st. 2. ZUP-a propisuje da “kad je podnesak upućen poštom preporučeno ili predan ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga, dan predaje pošti, odnosno ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga smatra se danom predaje javnopravnom tijelu kojem je upućen.” Drugim riječima, podnesak poslan preporučeno ili putem ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga smatra se predanim dok još nije efektivno primljen od strane javnopravnog tijela. Situacija sa slanjem elektroničkim putem analogna je ovoj. Nadalje, isto je rješenje sadržano i u ZUS-u, konkretno njegovu čl. 25. st. 3.⁵⁵, kao i u čl. 49. st. 3.⁵⁶

Prema našem mišljenju, *ratio* dotičnih odredbi je u tome da se zaštiti stranku⁵⁷ koja ne bi smjela trpjeti negativne posljedice zbog eventualnog neisprav-

⁵⁴ Primjerice, takvo rješenje slijedi i čl. 13. st. 2. Uredbe o uredskom poslovanju (Narodne novine, br. 7/2009) koji propisuje: “Pismena se mogu dostaviti i elektroničkim putem. Pismena dostavljena u elektroničkom obliku s elektroničkim potpisom smatraju se vlastoručno potpisanim sukladno posebnim propisima o elektroničkoj ispravi. Elektroničkim putem dostavljeno pismo smatra se podnijetim tijelu u trenutku kad je zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka. Službenik koji je primio pismeno elektroničkim putem bez odgode će pošiljatelju potvrditi primitak pismena.”

⁵⁵ “Tužba dostavljena elektronički smatra se predanom u trenutku kad je zabilježena na poslužitelju za slanje elektroničkih poruka. Takva tužba treba biti ovjerena elektroničkim potpisom sukladno zakonu. Sud će bez odgode elektroničkim putem pošiljatelju potvrditi primitak tužbe.”

⁵⁶ “(4) Podnesak dostavljen elektroničkim putem smatra se predanim sudu u trenutku kad je zabilježen na poslužitelju za slanje takvih poruka. Sud će bez odgode elektroničkim putem pošiljatelju potvrditi primitak podneska.”

⁵⁷ Vidi Medvedović, D., *Bitne razlike novog ZUP-a prema prijašnjem ZUP-u*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 36 i 37.

nog funkcioniranja poslužitelja javnopravnog tijela. Takva situacija nije nezamisliva. Recimo da je riječ o tome da stranka želi izjaviti žalbu, tužbu ili žalbu protiv presude prvostupanjskog upravnog suda. I prema ZUP-u i ZUS-u pravni se lijek može izjaviti elektroničkim putem, a smatra se da je izjavljen u roku, kada se šalje (dostavlja) elektronički, onog dana kada je zabilježen na poslužitelju za primanje javnopravnog tijela⁵⁸ nadležnog upravnog suda, odnosno Visokog upravnog suda.⁵⁹ Shodno navedenom, stranka može smatrati kako može, jer joj to zakon omogućuje, poslati žalbu odnosno izjaviti tužbu elektroničkim putem i u zadnjoj mogućoj sekundi zadnjeg dana roka. Kad bi zakon propisivao da je relevantan trenutak zabilježbe na poslužitelju za primanje javnopravnog tijela ili suda, stranka bi mogla, bez svoje krivnje, jer je, primjerice, poslužitelj u kvaru, propustiti rok za izjavljivanje pravnog lijeka.

Nadalje, vrijedi istaknuti da čl. 75. st. 3. ZUP-a propisuje i obvezu javnopravnog tijela da u slučaju slanja podneska elektroničkim putem bez odgode potvrdi njegov primitak, također elektroničkim putem.⁶⁰ Bilo bi uputno razmisliti i o propisivanju krajnjeg roka u kojemu javnopravno tijelo ili sud mora poslati potvrdu primitka. Rok od primjerice 48 sati smatramo razumnim. Ako javnopravno tijelo ili sud ne bi u tom roku poslali potvrdu primitka, stranka odnosno zainteresirana osoba imali bi pravo na prigovor čelniku tijela kako bi osigurali da se prema njihovu podnesku postupa. Naime, prema sadašnjem uređenju moguće je da stranka čeka 30 ili 60 dana (ovisno o postupku) ako je riječ o upravnom postupku ili još i duže ako je riječ o upravnom sporu, pa tek onda dozna da se prema njezinu podnesku ne postupa.

Konačno, moguće je i da stranka dostavi podnesak u elektroničkom obliku koji javnopravno tijelo iz tehničkih razloga ne može pročitati. Prema čl. 75. st. 4. ZUP-a, ako javnopravno tijelo iz tehničkih razloga ne može pročitati podnesak u elektroničkom obliku, o tome će obavijestiti pošiljatelja te ga pozvati da dostavi podnesak u ispravnom elektroničkom obliku ili da ga ponovno pošalje. Ako to pošiljatelj ne učini u određenom roku, smatrat će se da podnesak nije podnesen. Ovomu pravilu nema se što prigovoriti. Međutim, vrijedi upozoriti da bi u praksi bilo potrebno osigurati da ne dođe do zloupotrebe tog pravila na način da stranke namjerno šalju neispravne podneske na kraju zakonskog roka u pokušaju da na taj način dobiju dodatan rok temeljem prethodno spomenutih odredbi.

⁵⁸ Čl. 110. st. 1. ZUP-a u vezi s čl. 75. st. 3. ZUP-a.

⁵⁹ Čl. 25. st. 3. ZUS-a.

⁶⁰ Jednako rješenje sadržava i njemački *Verwaltungsverfahrensgesetz* (BGBl. I S. 102, BGBl. I S. 2749, dalje u tekstu: *VwVfG*) u §. 3a. st. 3.

2.3. O nužnosti i svrsishodnosti otvaranja komunikacije putem elektroničke pošte

Mogućnost komunikacije putem elektroničke pošte u upravnim postupcima nastaje onda kada javnopravno tijelo ostvari preduvjete za takvu komunikaciju te otvori taj komunikacijski kanal strankama. Otvaranje takve komunikacije nužan je preduvjet da bi se stranke mogle upustiti u elektroničku komunikaciju sukladno čl. 75. ZUP-a. Je li takva komunikacija poželjna odnosno je li otvaranje dotičnog komunikacijskog kanala svrsishodno? Prema našem mišljenju, komunikacija elektroničkim putem svakako bi trebala imati prednost u odnosu na onu u elektroničkom obliku neelektroničkim putem. S druge strane, komunikaciju putem sustava za elektroničku razmjenu podataka smatramo superiornom onoj koja se može ostvariti putem elektroničke pošte. O tome više *infra*.

3. Komunikacija putem sustava za elektroničku razmjenu podataka

3.1. Državna informacijska infrastruktura

Jedan od temeljnih izazova u ostvarivanju elektroničke komunikacije u upravnim postupcima tiče se korištenja rješenja za utvrđivanje identiteta sudionika komunikacije te očuvanje njezine vjerodostojnosti. U slučaju komunikacije putem *e-maila* jedino prihvatljivo rješenje je ono u kojoj se koriste napredni elektronički potpisi. Takvo rješenje međutim zahtijeva da investiranje sredstava i stjecanje znanja za korištenje potrebne tehnologije, što nije nimalo jednostavno ni na strani javne uprave, a još manje na strani građana. Uspostava sustava državne informacijske infrastrukture umnogome rješava ove probleme. Naime, temeljem ZDII-ja osnovan je sustav e-Građani, koji se sastoji od središnjeg državnog portala, nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava te osobnih korisničkih pretinaca građana.

Proces identifikacije i autentifikacije se prema ZDII-ju temelji na sustavu elektroničkih identiteta. Elektronički identiteti korisnika usluga javnopravnih tijela utvrđuju se uporabom elektroničkih vjerodajnica.⁶¹ Sustav vjerodajnica temelji se na decentraliziranom rješenju putem kojega se elektronički identitet građanina može utvrditi temeljem većeg broja različitih identifikacijskih sustava

⁶¹ Sukladno čl. 2. st. 1. t. 4. ZDII-ja vjerodajnica je "skup podataka kojim se predstavlja korisnik elektroničke usluge, a služi kao dokaz za provjeru elektroničkog identiteta (e-ID) kako bi se omogućio pristup elektroničkim uslugama (e-uslugama)".

va, koje vodi nekoliko različitih institucija.⁶² Ovime se građanima olakšava pristup državnim e-uslugama te im se istodobno smanjuju troškovi jer je moguće izbjeći ulaganja u nabavu tehnologija za korištenje naprednih elektroničkih potpisa.

Sustav osobnog korisničkog pretinca pak omogućuje pouzdanu dostavu informacija u elektroničkom obliku građanima.

3.2. Komunikacija u upravnim postupcima putem sustava e-Građani

Sustav e-Građani putem svojeg identifikacijskog i autentifikacijskog sustava te sustava osobnih korisničkih pretinaca građana, predstavlja osnovu za kvalitetno uvođenje elektroničke komunikacije u područje javne uprave, uključujući tu i elektroničku komunikaciju u upravnim postupcima. U tu svrhu bilo bi potrebno napraviti i određene izmjene u ZUP-u kako bi se pravila o slanju podnesaka prema javnopravnim tijelima prilagodila mogućnosti komuniciranja putem sustava e-Građani. U bitnome smatramo da bi bilo potrebno propisati da se podnesci mogu slati putem odgovarajuće aplikacije kroz sustav e-Građani. U pogledu identifikacije stranaka bilo bi dovoljno propisati da se ona ostvaruje kroz nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav, pri čemu bi nadležni ministar mogao pravilnikom odrediti koja sigurnosna razina vjerodajnice se zahtijeva. Vremenom predaje podneska trebalo bi smatrati trenutak u kojem je slanje podneska zabilježeno u sustavu e-Građani. Isto tako, bilo bi uputno propisati da će sustav automatski obavijestiti stranku o tome da je podnesak zaprimljen porukom poslanom u njezin osobni korisnički pretinac.

B. Komunikacija javnopravnog tijela prema stranci

U slučaju komunikacije javnopravnog tijela prema stranici riječ je o posebnom pravnom institutu – dostavi – koji je reguliran u čl. 95. ZUP-a. Kada javnopravno tijelo komunicira sa strankama, ono strankama dostavlja različita pismena kojima od stranaka nešto traži, kojima stranke obavještava o različitim pitanjima tijekom postupka, odnosno kojima odlučuje o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima. Sukladno navedenome, javnopravno ti-

⁶² U trenutku pisanja ovog rada sustav tako prihvaća autentifikaciju putem elektroničkih osobnih iskaznica, sustava ePASS (koji izdaje Fina), mToken (CARNet), pametna kartica Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, AAI@EDU (Srce), mToken Hrvatske poštanske banke i sustav ePošta Hrvatske pošte. Opširnije na <https://gov.hr/e-gradjani/lista-prihvacenih-vjerodajnica/1667> (28. kolovoza 2015.).

jelo može komunicirati sa strankom elektroničkim putem samo ako to stranka zahtijeva, uz izričit pristanak stranke ili ako je to zakonom propisano. Koliko nam je poznato, ne postoji poseban zakon koji omogućuje javnopravnim tijelima da dostavljaju pismena strankama elektroničkim putem, iako nedvojbeno postoji potreba za takvim dostavljanjem u brojnim upravnim područjima u kojima se traži brzo i efikasno rješavanje (pa onda i dostavljanje).

Sukladno navedenom, jedina je mogućnost korištenja ovog efikasnog (i jeftinog) načina dostave pismena strankama od strane javnopravnih tijela ako takav zahtjev postavi stranka ili, pak, ako javnopravno tijelo zatraži i dobije od stranke pristanak na takav vid dostave. Mislimo kako je ZUP nepotrebno restriktivno uredio ovakav način dostave pismena strankama i kako bi trebalo šire propisati ovu mogućnost dostave. Primjerice, ako stranka podnese podnesak elektroničkim putem, nepobitno se koristi IKT-om, pa joj se prema tome i dostava može obaviti elektroničkim putem, što bi trebalo propisati ZUP-om.⁶³ Dodatno, smatramo kako bi bilo korisno da javnopravno tijelo svaki put kada zaprimi neki podnesak, neovisno o načinu na koji ga je zaprimilo, ponudi strankama mogućnost da se daljnja dostava u toj upravnoj stvari provodi elektroničkim putem. Na taj bi način dostava bila brža i efikasnija te ne bi bilo poteškoća pri određivanju kada je stranci pismeno dostavljeno, odnosno stranka bi teško mogla dokazivati da pismeno nije dostavljeno ili da ga objektivno nije mogla zaprimiti ako bi bilo zabilježeno na poslužitelju za primanje stranke. Dostava elektroničkim putem osigurava i to da stranka maksimalno brzo dozna za postojanje odluke javnopravnog tijela.⁶⁴

Kada je riječ o dostavi elektroničkim putem⁶⁵, u čl. 94. st. 3. ZUP-a propisano je da se dostava smatra obavljenom kada je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka.

Postavlja se pitanje kako će javnopravno tijelo ili sud znati kada je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje stranke kojoj se dostavlja. To pitanje nije nebitno. Naime, sukladno čl. 133. st. 1. ZUP-a rješenje doneseno u upravnom postupku izvršava se nakon što postane izvršno. Rješenje postaje izvršno, primjerice, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rje-

⁶³ Takvu odredbu, primjerice, sadržava slovenski ZUP (čl. 83. st. 2.).

⁶⁴ Ne treba zanemariti uštedu koja bi se na taj način postigla. Dostava "klasičnim" načinom podrazumijeva trošak ispisa pismena (struja, papir, toner za printer), ali i nemale poštanske troškove. Elektronička dostava lišena je navedenih troškova.

⁶⁵ Vidi i u: Đerđa, D., *Obavješćivanje i dostava u upravnom postupku*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 84 i 85.

šenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe, a drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. Prema tome, mora se znati točan trenutak dostave kako bi se moglo zakonito pristupiti izvršenju rješenja, kako bi se izvršila obveza koja je nametnuta stranci, a stranka ju nije dobrovoljno izvršila. Isto tako, presuda suda postaje pravomoćna istekom roka za žalbu ako žalba nije podnesena (čl. 63. ZUS-a), a žalba protiv prvostupanjske presude upravnog suda podnosi se u roku od 15 dana od dana dostave presude stranci (čl. 70. st. 1. ZUS-a). Da bi sud znao je li presuda postala pravomoćnom jer stranka nije izjavila žalbu u roku, odnosno je li pristigla žalba izjavljena u roku, mora znati kada je presuda dostavljena stranci. Budući i ZUP i ZUS propisuju da je trenutak dostave elektroničkim putem trenutak "zabilježenja na poslužitelju za primanje", logično je zapitati se kako će javnopravno tijelo i/ili sud znati koji je to trenutak, odnosno kako će doći do tog podatka.

Sukladno navedenome, logično je pretpostaviti kako će javnopravna tijela i sudovi nevoljko dostavljati pismena (rješenja, presude i sudska rješenja) strankama zbog objektivnih problema koji zbog toga mogu nastati. Zato je institut elektroničke dostave praktički neupotrebljiv i trebalo bi ga reformirati.

Kao moguće rješenje uputili bismo na odredbu § 41. st. 2. VwVfG-a koja propisuje da se smatra da je rješenje koje je poslano elektroničkim putem dostavljeno trećeg dana od dana kada je poslano stranci, uz ogradu da se može dokazivati da rješenje nije zaprimljeno u navedenom roku.⁶⁶

Možda bi bilo uputno razmisliti o tome da se propiše da i stranka mora bez odgode poslati obavijest o primitku takvog pismena, odnosno da se pismeno neće smatrati dostavljenim bez takve obavijesti. Međutim, to rješenje može dovesti do toga da stranke namjerno izbjegnu slanje obavijesti i na taj način

⁶⁶ U austrijskom je pravu propisano (*Zustellgesetz – ZustG*, BGBl. 200/1982, 33/2013) kako se, u slučajevima kada je stranka koja se prijavila na posebni sustav, sličan našem e-Građanin, ovlaštenoj pravnoj osobi koja provodi elektroničke dostave priopćila adresu (*e-mail*) za dostavu notifikacija, smatra kako je dostava izvršena trećeg dana od dana slanja obavijesti da se dokument nalazi u sandučiću stranke. Dakako, postoji niz mehanizama koji osiguravaju da stranka uistinu dobije akt: višestruke obavijesti, obveze dostavljača da dokument bude dostupan za preuzimanje, mogućnost dokazivanja da dostava nije izvršena itd. U slučaju da stranka nije dostavila *e-mail* adresu za dostavu obavijesti, smatra se da je dostava izvršena prvog dana od slanja druge obavijesti da je akt u sustavu. Smatramo kako bi ovaj sustav bio pogodan u RH jer bi bio kompatibilan s postojećim sustavom e-Građanin.

dobiju dodatno vrijeme za pripremu pravnih lijekova, odnosno za neizvršavanje obveze koja im je određena. Način na koji bi se moglo “doskočiti” ovom problemu možda je istodobno propisivanje vrlo kratkog roka za slanje obavijesti o primitku od maksimalno do dva dana. U slučaju da stranka ne pošalje obavijest o primitku u navedenom roku, daljnja dostava obavljala bi se preko oglasne ploče ili mrežne stranice javnopravnog tijela odnosno suda, s tim da bi se dostava smatrala obavljenom u roku od jednog dana od stavljanja pismena na oglasnu ploču ili mrežnu stranicu javnopravnog tijela odnosno suda. Mislimo kako smisao dostave elektroničkim putem – brzo i sigurno dostavljanje – opravdava navedeno rješenje.

Dodatno, nije riješena situacija kada stranka zaprimi dokument elektroničkim putem, ali ne može otvoriti poslani dokument zbog tehničkih poteškoća. O tome ZUP šuti, ali smatramo kako bi analogno trebalo primijeniti čl. 75. st. 4. ZUP-a. Kako bi se osigurala pravna sigurnost, smatramo kako bi trebalo izmijeniti ZUP po uzoru na § 3a. st. 3. VwVfG-a koji propisuje da, u opisanom slučaju, građanin informira tijelo, koje je dužno dokument ponovno poslati u odgovarajućem formatu ili u pisanom obliku.

C. Otvaranje elektroničkih komunikacijskih kanala i njihov odabir

Prethodno je opisan pravni okvir koji unutar ZUP-a uređuje elektroničku komunikaciju u upravnim postupcima. U bitnome, analizirane su odredbe korisne utoliko što načelno otvaraju mogućnost elektroničke komunikacije između stranaka u upravnim postupcima i javnopravnih tijela. Međutim, promatrano s praktične strane, iscrpna analiza pojedinih rješenja za koja su se autori ZUP-a odlučili ipak ostaje u sjeni jednog važnijeg pitanja. Krajnje jednostavno, pitanje je može li se stranka u praksi uopće osloniti na odredbe ZUP-a, primjerice one iz čl. 75. koje govore o slanju podneska elektroničkim putem. Postavljeno na drugi način pitanje može glasiti i ima li stranka mogućnost iskoristiti svoje subjektivno pravo da komunicira elektroničkim putem u upravnom postupku s tijelom javne vlasti, odnosno postoji li obveza tijela javne vlasti da prihvati komunikaciju elektroničkim putem koju je stranka inicirala (primjerice, slanjem zahtjeva za pokretanje postupka elektroničkim putem).

Prema našem mišljenju odgovor na to pitanje ovisi o tome je li konkretno tijelo javne vlasti “otvorilo” pojedini elektronički komunikacijski kanal.⁶⁷ Do

⁶⁷ Vidi Boer, G., *Electronic Administrative Communications in the Netherlands*, Digital Evidence and Electronic Signature Law Review, vol. 1, 2004., str. 52.

otvaranja komunikacijskog kanala dolazi onda kada tijelo javne vlasti *osigura potrebne tehnološke i druge preduvjete* za određenu vrstu elektroničke komunikacije te o tome *obavijesti javnost* na odgovarajući način (primjerice, objavom na svojim mrežnim stranicama). Ako to nije slučaj, stranke u upravnim postupcima, ali i sama tijela javne vlasti izvrgnuti su neprihvatljivo visokom stupnju nesigurnosti. Naime, iz perspektive stranke, problem je u činjenici što ona ne može jednostavno i nedvosmisleno odabrati određeno sredstvo za elektroničku komunikaciju s pouzdanjem da će javnopravno tijelo prihvatiti takvu komunikaciju i postupiti po zahtjevu u zakonom određenim rokovima. S druge strane, nije razumno očekivati od javnopravnog tijela da prihvati bilo koji oblik elektroničke komunikacije koji ZUP načelno omogućuje.

Slična je rješenja moguće pronaći i u poredbenom pravu. Tako primjerice VwVfG određuje da se elektronička komunikacija može ostvarivati “pod uvjetom da je javnopravno tijelo uspostavilo takav način komunikacije” (§ 3a. st. 1.).⁶⁸ Isto je rješenje sadržano i u mađarskom pravu, u kojemu je zakonski ponuđeno nekoliko modaliteta elektroničke komunikacije, a tijela javne vlasti sukladno načelima efikasnosti i ekonomičnosti biraju koja od njih će koristiti te o tome obavještavaju javnost kako bi stranke znale koji im kanali elektroničke komunikacije stoje na raspolaganju.⁶⁹

Nadalje, mislimo da je komunikacija putem središnjeg državnog portala odnosno sustava e-Građani bitno kvalitetnije rješenje u odnosu na komunikaciju putem *e-maila*. Nekoliko je razloga za to. Prvo, sustav e-Građani u svojoj je osnovi sustav za elektroničku razmjenu podataka koji se može povezivati s drugim sustavima na način da se individualni zahtjevi građana povezuju izravno sa sustavima za upravljanje spisima koje koriste ili će koristiti javnopravna tijela, čime se omogućuje efikasnije upravljanje predmetima i rješavanje individualnih zahtjeva. Drugo, nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav temelji se na mehanizmima provjere identiteta korisnika koji se temelje na rješenjima kojima građani i pravne osobe već imaju pristup i koji pružaju visok stupanj pouzdanosti. Treće, potrebno je težiti takvom razvoju e-uprave u kojem će stranke imati pristup što je moguće većem broju usluga s jednog mjesta i na standardiziran način.

Slijedom svega navedenoga, potrebno je intenzivirati napore kako bi se što je moguće više javnopravnih tijela uključilo u sustav državne informacijske infrastrukture i putem njega omogućilo elektroničku komunikaciju sa stranka-

⁶⁸ Primjerice, objavilo službenu *e-mail* adresu.

⁶⁹ Rátai, *op. cit.* u bilj. 27, str. 182.

ma. Prema stajalištu autora, mogućnost komunikacije neelektroničkim putem, a u elektroničkom obliku, trebalo bi ukinuti odgovarajućim izmjenama ZUP-a. Nadalje, u izboru između elektroničke komunikacije putem elektroničke pošte i one koja se ostvaruje kroz sustav za elektroničku razmjenu podataka prednost bi trebalo dati potonjem modelu.

IV. VOĐENJE SPISA U ELEKTRONIČKOM OBLIKU

Osim komuniciranja stranaka s javnopravnim tijelima, moguće je i da javnopravno tijelo vodi spis u upravnom postupku u elektroničkom obliku. Takav način vođenja spisa, odnosno upravne stvari i rješavanja u upravnim stvarima može iznimno pojednostavniti upravni postupak i olakšati položaj stranaka te bi mu u praksi svakako trebalo težiti. Na koji način ZUP uređuje vođenje spisa u elektroničkom obliku?

Sukladno čl. 84. st. 3. ZUP-a, kada se spis vodi elektronički, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledavanje. Kako se u istoj odredbi propisuje, dostupnost spisa može se osigurati i elektroničkim putem, pod uvjetom da su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke.

Primjer za takav način vođenja spisa možemo naći u Zakonu o prostornom uređenju⁷⁰ i Zakonu o gradnji⁷¹, koji su omogućili ministru da Naputkom propiše sustav provedbe postupaka i izrade akata elektroničkim putem. Na osnovi ovih ovlasti ministrica graditeljstva i prostornog uređenja u travnju 2014. godine donijela je *Naputak o izradi nacрта akata u postupku izdavanja akata na temelju Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji te provedbi tih postupaka elektroničkim putem*⁷² kojim je propisana izrada nacрта zaključaka, poziva, zapišnika, zabilješki u spisu, rješenja, dozvola i drugih akata u postupku izdavanja upravnih i drugih akata koji se izdaju na temelju Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji te provedba tih postupaka elektroničkim putem.

Mislimo kako bi ZUP trebalo dopuniti glede vođenja postupka u elektroničkom obliku po uzoru na austrijski *Verwaltungsverfahrensgesetz*⁷³ koji u § 18. st. 4. propisuje kako svi akti koji se vode u elektroničkom obliku moraju sadržavati napredni elektronički potpis sukladno § 19. *E-Government-Gesetz – E-GovG*.⁷⁴

⁷⁰ Narodne novine, br. 153/2013, čl. 5.

⁷¹ Narodne novine, br. 153/2013, čl. 6.

⁷² Narodne novine, br. 56/2014.

⁷³ BGBl. 51/1991, 161/2013.

⁷⁴ BGBl. 10/2004, 83/2013.

Osim toga, ZUP ne dopušta donošenje rješenja u elektroničkom obliku, nego samo u pisanom (čl. 97. st. 1.), pa se zalažemo za izmjenu u tom smislu, za što primjer možemo naći u VwVfG-u (§ 37. st. 2.), s tim da bi tako izdan upravni akt morao sadržavati elektronički pečat i potpis, što propisuje i, primjerice, finski Zakon o elektroničkim uslugama i komunikaciji u javnom sektoru⁷⁵ (čl. 16.), jednako kao i slovenski ZUP (čl. 210. st. 3.)

Dakako, u ovom slučaju moramo imati na umu da, u pravilu, elektronički potpisi imaju rok trajanja. Može se dogoditi da istekne rok trajanja, a da stranka još ima potrebu za tako joj izdanim rješenjem, pa je potrebno propisati i pravo na izdavanje novog primjerka (besplatnog, kao u finskom primjeru (čl. 17.)).⁷⁶

Zahtjev za izdavanje upravnog i drugog akta koji se izdaje na temelju Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji podnosi se na obrascu zahtjeva dostupnom na internetskoj adresi Ministarstva⁷⁷, a predaje se upravnom tijelu, odnosno Ministarstvu elektroničkim putem na navedenu adresu. Podnositelj zahtjeva može ostvariti svoje pravo uvida u tijek postupka izdavanja akta putem internetske adrese Ministarstva, uporabom korisničkog imena i zaporke koji se generiraju automatski predajom zahtjeva.⁷⁸

Na takav način ostvaruje se brži i efikasniji rad državne i javne uprave, a stranka može u svakom trenutku pratiti što se s njezinim predmetom događa. Možemo samo predložiti da se takav način rada preslika i u druge resore i na druga upravna područja.

⁷⁵ Službeni list, br. 13/2003.

⁷⁶ S druge strane, VwVfG predviđa izdavanje elektroničkog upravnog akta s trajnim elektroničkim potpisom (§ 69. st. 2.).

⁷⁷ <https://dozvola.mgipu.hr>.

⁷⁸ Na ovom je tragu, iako nije riječ o elektroničkom vođenju spisa, i novo rješenje Ministarstva uprave o elektroničkom popunjavanju zahtjeva za upis udruga u Registar udruga. Naime, olakšan je rad Ministarstva jer se prethodno podaci popunjavaju elektronički, a zatim se šalje zahtjev za upis Ministarstvu uprave. Nakon spremanja elektronički popunjenog zahtjeva on dobiva jedinstveni osmeroznamenkasti kod. Također, aplikacija nudi mogućnost ispisa popunjenog zahtjeva. Tako popunjen zahtjev mora biti potpisan od osobe ovlaštene za zastupanje udruge i dostavljen nadležnom uredu (neposredno ili poštom). Dakle, postupak za upis udruge ili strane udruge odnosno za upis promjene u registar smatra se pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva nadležnom uredu. Kad nadležni ured utvrdi da su ispunjeni svi zakonski uvjeti za upis udruge ili strane udruge, odnosno za upis promjene u registar, o tome donosi rješenje. Prilikom upisa u registar udruga odnosno registar stranih udruga unosom jedinstvenog osmeroznamenkastog koda sa zahtjeva automatski se dohvaćaju svi podaci potrebni za upis, koji su uneseni u formu elektroničkog popunjavanja. Vidi na: <https://uprava.gov.hr/vijesti/elektronicko-popunjavanje-obrazaca-zahtjeva-za-registraciju-udruga/14350> (22. srpnja 2015.).

V. IZDAVANJE I KORIŠTENJE ELEKTRONIČKIH ISPRAVA

Javnopravna tijela izdaju potvrde, uvjerenja, izvratke i druge javne isprave o kojima vode službenu evidenciju. Potvrde se izdaju u skladu s podacima iz službene evidencije i javne su isprave (čl. 159. st. 1. i 2. ZUP-a). Sukladno čl. 159. st. 4. ZUP-a, potvrda se može izdati i u elektroničkom obliku. Dodatno, dokazivanje u upravnom postupku može se izvoditi javnim ili privatnim ispravama, pa je propisano da isprava kojom se izvodi dokazivanje može biti i u elektroničkom obliku (čl. 60. st. 1.).⁷⁹

Danas u sustavu e-Građanin⁸⁰ postoji mogućnost za građane koji se registri- raju i kreiraju svoj korisnički račun da dobiju potvrde u elektroničkom obliku. Primjerice, moguće je na svoj račun elektroničke pošte dobiti potvrdu od Mini- starstva unutarnjih poslova o prebivalištu, boravištu ili vlasništvu vozila. Osim toga, moguće je dobiti e-domovnicu, e-rodni list, e-izvadak iz Matice rođenih te e-vjenčani list. Kako smo već naveli, ovaj sustav mogao bi se, uz određene zakonodavne promjene po uzoru na austrijski model, koristiti i za dostavu upravnih akata, što bi nedvojbeno povećalo efikasnost javne uprave, a i osigu- ralo uredniju dostavu (za one koji se tom uslugom koriste).

VI. ZAKLJUČAK

Kako je naglašeno, uvođenje IKT-a u javnu upravu ima pravnu, tehnološku, ekonomsku te vrijednosnu komponentu. Sasvim sigurno, elektronička komu- nikacija stranaka s javnopravnim tijelima u upravnim postupcima, koja će biti zbiljska i dostupna građanima, a ne samo teoretska mogućnost, nije nešto što se može ostvariti jednostavnom promjenom relevantnog propisa.

Analizirane odredbe ZUP-a koje govore o implementaciji IKT-a u upravno postupovno pravo tehnološki su neutralne. Načelno govoreći, praksa pisanja propisa koji su tehnološki neutralni poželjna je. Međutim, teško je oteti se doj- mu da je ona u slučaju odredbi ZUP-a koje govore o korištenju IKT-a, posebno o elektroničkoj komunikaciji, bila primarno rezultat nedovoljnog promišljanja o tome kako bi e-uprava zaista trebala funkcionirati u praksi. U takvim okol- nostima dobili smo pravni okvir koji je načelno dovoljno kvalitetan i fleksibi- lan da ne bi predstavljao smetnju daljnjoj informatizaciji naše uprave. S druge

⁷⁹ Vidi u: Medvedović, *op. cit.* u bilj. 58, str. 37.

⁸⁰ Dostupno na: <https://pretinac.gov.hr/KorisnickiPretinac/eGradani.html> (23. srpnja 2015.).

strane, potrebno je i jasno istaknuti da bi pravni okvir koji regulira elektroničku komunikaciju u upravnim postupcima morao biti razrađeniji i precizniji. Iz tog razloga u radu smo dali odgovarajuće prijedloge mogućih zakonodavnih izmjena i dopuna.

Analiza relevantnih odredbi ZUP-a upozorila je na određene nedostatke u normativnom uređenju zbog čega smo predložili promjene za koje smatramo da bi bile korisne. Međutim, ti nedostaci nisu takvi da bi u ozbiljnijoj mjeri predstavljali smetnju daljnjoj informatizaciji naše javne uprave. Osim toga, potrebno je istaknuti pozitivne promjene do kojih dolazi nakon implementacije ZDII-ja. Nadamo se da će sve više tijela javne vlasti omogućiti komunikaciju građanima putem središnjeg državnog informacijskog sustava. Upotreba sustava za ostvarivanje vjerodostojnosti i provjeru identiteta, na kojima se temelji projekt e-Građani, u praksi će otkloniti neke od problema do kojih dolazi zbog potrebe paralelne primjene propisa o općem upravnom postupku, elektroničkom potpisu i elektroničkoj ispravi.

Aдекватna i šira primjena IKT-a u hrvatskom upravnom postupovnom pravu nedvojbeno će osigurati efikasnije provođenje upravnih postupaka. Dodatno, takav način rada javnopравnih tijela pojačat će povjerenje građana u sustav jer će moći, u realnom vremenu, pratiti stanje predmeta u kojima su stranke, u slučajevima u kojima se upravne stvari vode elektroničkim putem. Osim toga, takav način rada smanjuje i troškove, i građanima, i javnoj upravi. Navedeno je, smatramo, dovoljan razlog za jačanje napora u proširivanju uporaba IKT-a u hrvatskoj javnoj upravi, čak i uz rizik da, barem u početku, one neće biti rado prihvaćene od dijela javne uprave, kao ni od dijela građana.

Moguće je i da sama primjena ZUP-a, odnosno njegove izmjene koje su, kako je u radu naglašeno, u praktičnom smislu nužne, neće biti dovoljna za adekvatnu uporabu IKT-a u hrvatskoj javnoj upravi. U tom smislu mogli bismo se ugledati u Finsku, čiji ZUP⁸¹ u čl. 5. st. 2. propisuje da će se na elektroničke spise i elektroničko vođenje upravnog postupka te na dostavu elektroničkim putem primjenjivati poseban zakon – Zakon o elektroničkim uslugama i komunikaciji u javnom sektoru – koji je donesen upravo radi poboljšanja i ubrzanja rada u javnom sektoru, odnosno Austriju, koja je iz istih razloga donijela citirani Zakon o olakšavanju elektroničke komunikacije s javnim tijelima (E-GovG).

⁸¹ Službeni list, br. 434/2003.

Summary

Frane Staničić *

Marko Jurić **

THE LEGAL FRAMEWORK FOR THE IMPLEMENTATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY IN CROATIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

Implementation and widespread use of information and communication technologies (ICT) are some of the main factors contributing to the modernization of the Croatian public administration. A significant step towards this goal was the introduction of the new General Administrative Procedure Act in 2009 (GAPA 2009). Among other novelties, GAPA 2009 introduced several forms of electronic communication between public law authorities and parties in administrative proceedings; namely electronic service, electronic submission, e-filing and the use of e-documents. However, notwithstanding these novelties, electronic communication in administrative proceedings in practice remains more of an exception. In this context, the authors have analyzed the relevant legislative framework governing electronic communication in administrative proceedings. Several inconsistencies in the text of GAPA 2009 have been identified and appropriate solutions have been proposed. In addition, the authors argue for broader interpretation of the term electronic communication, which would include communication in electronic form both by electronic and non-electronic means. Finally, authors call for broader implementation of electronic communication based on the Croatian National Information Infrastructure in administrative proceedings.

Keywords: administrative procedure, electronic communication, electronic signature, electronic document, electronic file

* Frane Staničić, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; frane.stanicic@pravo.hr

** Marko Jurić, Ph. D., Senior Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; marko.juric@pravo.hr

