

doc. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma¹
Nikolina Pičuljan²

PRAVNO UREĐENJE I GLAVNA OBILJEŽJA UPRAVNOG POSTUPKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pregledni rad / Review
UDK 342.9(497.5)

U radu se ističe važnost zaštite građana od upravnog postupanja u suvremenoj javnoj upravi. Ujedno se, kroz kratki teorijski osvrt prikazuju glavna obilježja upravnog postupka. U glavnim dijelovima rada, prikazuje se tijek postupaka i važnija rješenja u tom području – Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. U zaključku se daje sažetak i mišljenje o stanju pravnog uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: Zakon o općem upravnom postupku – Hrvatska.

1. Uvod

Upavu, tijekom njena nastanka i dugo kroz povijest činili su klasični upravni resori – vojska, unutarnji poslovi, vanjski poslovi, financije i pravosuđe. Ta klasična uprava u odnosu prema građanima djelovala je s nadređenog položaja, s pozicije vlasti.

Širenjem upravnih resora na brojna stručna područja (primjerice graditeljstvo, poljoprivredu, zdravstvo, obrazovanje, socijalnu skrb i dr.) mijenjala se je i ovakva autoritativna uloga uprave u suvremenom društvu.³ Upravno djelovanje se s državne razine proširilo na lokalnu razinu i javne službe. Vrlo je važno da je i suvremeni koncept zaštite ljudskih prava građana u odnosu prema državi potakao snažnu preobrazbu suvremene uprave. Promjene uprave potaknute su i očekivanjima građana za što učinkovitijim rješavanjem njihovih problema.

Uprava je tako prošla svoj povijesni put od klasične državne uprave prema suvremenoj javnoj upravi. U suvremenom društvu značajan je odnos javne uprave i građana, te zbog toga danas, za dobro obavljanje vrlo širokih funkcija suvremene javne uprave važnim postaju pripremljenost samih upravnih tijela te kvaliteta službenika koji u njima rade.

Za dobro funkcioniranje uprave od iznimne su važnosti i pravna pravila po kojima uprava postupa u odnosu prema strankama. Dobra procesna pravila izravno doprinose učinkovitosti modernih javnih uprava.

¹ Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

² Studentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

³ Više vidi u: Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 83-86.

No, djelovanje suvremene javne uprave potrebno je i nadzirati. Suvremene države najčešće pravno uređuju materiju upravnog postupanja i sudske zaštite od nezakonitih odluka uprave. Pri tom se u nacionalnu pravnu regulativu upravnih procesnih pravila (upravnog postupka) unose i međunarodni standardi. Učinila je to i Republika Hrvatska, kao najnovija članica Europske unije.

2. Upravni postupak – teorijski pristup

2.1. Određenje upravnog postupka

“Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja organa uprave (drugih državnih organa i pravnih osoba) kada ti organi primjenom materijalno pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedina, pravnih osoba ili drugih stranaka).”⁴

Ova definicija precizno određuje bit upravnog postupka. Ona pokazuje da su za donošenje odluke u svakom konkretnom slučaju odlučujući materijalni propisi kojima su uređena pojedina upravna područja. Ti propisi sadrže pravila za rješavanje upravnih stvari u pojedinim upravnim područjima. Stoga će ih uprava primijeniti na svaki konkretni slučaju u tom upravnom području. No, ona će to učiniti po zadanoj proceduri, točno slijedom utvrđenih postupovnih (procesnih) radnji koje će dovesti do rješavanja upravne stvari. Ta propisana i za upravu obvezatna procedura u donošenju upravnih akata je upravni postupak.

Radi pravne sigurnosti stranaka upravni postupak se u brojnim državama uređuje zakonom. Time se ograničava moć uprave i ujednačuje njeno postupanje prema svima.⁵ Pri tom države nastoje standardizirati postupanje uprave u što većem broju upravnih područja te donose zakone kojima utvrđuju opća postupovna pravila.

No, neka upravna područja su složena i specifična (npr. carine, porezi) i često zahtijevaju posebne upravno procesne procedure. “Ako se, međutim, zakonodavac ipak odlučio za mogućnost i drugačijeg postupanja u pojedinim upravnim područjima, to može biti samo iznimno, pod strogim i preciznim zakonskim uvjetima.”⁶ Opredjeljenje zakonodavaca za uspostavljanjem posebnih upravnih procedura ima i lošu stranu jer u pravni sustav unosi određenu pravnu nesigurnost i moguće probleme u primjeni općih i posebnih procedura.⁷ Ipak činjenica je da pored općeg upravnog postupka, u brojnim pravnim sustavima postoje i posebni upravni postupci. Hrvatskoj na snazi brojni zakoni koji reguliraju pojedino upravno područje ili neke dijelove iz tog područja (tzv. materijalni zakoni) koji, uz odredbe materijalno-pravne naravi, sadržavaju i posebne postupovne odredbe. Tako se odstupa od ograničenja propisanog Zakonom o općem upravnom postupku da se pojedina pitanja postupka za određeno upravno područje posebnim zakonom mogu urediti drukčije nego što je to propi-

⁴ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995., str. 365.

⁵ Više vidi u: *ibidem*, str. 366-369.

⁶ Ljubanović, Boris, *Postupanje po novom Zakonu o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 144.

⁷ Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 26.

sano općim upravnim postupkom samo kad je to nužno za postupanje u tom upravnom području.⁸

2.2. Upravna stvar i upravni akt

U upravnom postupku upravno tijelo ima obvezu riješiti upravnu stvar donošenjem upravnog akta (rješenja). Nakon toga, u slučaju osporavanja upravnog akta zadaća je suda da u upravnom sporu utvrdi da li je u upravnoj stvari doneseno zakonito rješenje od strane upravnog tijela.

Određivanje upravne stvari i upravnog akta nije jednostavno ni u pravnoj teoriji, ni u pravnoj praksi. Nešto je lakše to učiniti s upravnim aktom, no s upravnom stvari. Razlog su tome propisivanje minimuma njegove obvezatne forme i sadržaja u zakonodavstvu koje uređuje pitanje upravnog postupka.⁹ U prilog lakšeg definiranja upravnog akta idu i njegova glavna obilježja – konkretnost odnosa koji se reguliraju, autoritativnost donosioca upravnog akta i pravni učinci koji taj akt proizvodi.¹⁰

Upravni akt mogli bi tako definirati "...kao autoritativno odlučenje...radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica za konkretan slučaj na području upravne djelatnosti."¹¹ Slijedeći logiku obilježja upravnog akta, hrvatski je zakonodavac novim Zakonom o upravnim sporovima (dalje kao ZUS) indirektno definirao upravni akt: "... ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt)..."¹²

Definiranje upravne stvari bitno je teže. Pravna doktrina to je pokušala činiti s više ili manje uspjeha, no zbog posebnosti upravne stvari u svakom konkretnom slučaju, čini se bolje to učiniti samim zakonom. "...Te bi se time i pravnom normom odredio opseg pojma upravne stvari"¹³

Novi Zakon o općem upravnom postupku (dalje kao ZUP) to čini na sljedeći način: "Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka nepo-

⁸ Analiza posebnih postupovnih odredbi omogućuje izvođenje ovih zaključaka: odstupa se od procedure propisane Zakonom o općem upravnom postupku i kad to nije potrebno, ne odstupa se u potrebnoj mjeri od Zakona o općem upravnom postupku kad bi to bilo potrebno radi bržeg i djelotvornijeg postupanja, samo se prepisuju neke odredbe Zakona o općem upravnom postupku 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 Zakona o općem upravnom postupku primjenjuju, a koje se ne primjenjuju, u nekim se zakonima upućuje na supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku, a u drugima ne, terminologija nije usklađena.

Vidi Ljubanović, Boris, Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, Zagreb, god. 6. (2006.), br. 3., str. 5-22.

⁹ U hrvatskom zakonodavstvu to je učinjeno člancima 97. i 98. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09).

¹⁰ Krbeč, Ivo, *Upravni akt*, Hrestomatija upravnog prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Društveno veleučilište Zagreb, Zagreb, 2003., str. 6-14. Vidi i u: Aviani, Damir, *Praktikum upravnog prava Republike Hrvatske*, Veleučilište u Splitu, Split, 2003., str. 153-154.

¹¹ *ibidem*, str. 15.

¹² Čl. 3. st. 1. toč. 1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12).

¹³ Đerđa, Dario, *Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, Rijeka, 2007, str. 414.

sredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje¹⁴. Dakle, samo ono djelovanje javnopravnog tijela koje se odvija po pravilima upravnog postupka će biti povezano s upravnom stvari.

Kako će, usprkos zakonskoj definiciji i dalje moći nastati dileme da li je neko područje upravno područje ili ne hrvatski je zakonodavac propisao da se upravnom stvari smatra i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.¹⁵

Iz svega iznesenog možemo zaključiti da su upravna stvar i upravni akt "klasične poveznice upravnog postupka i upravnog spora".¹⁶

2.3. Europski standardi upravnog postupka

U stvaranju vlastitog zakonodavstva nacionalne države su u brojnim područjima obvezatne pridržavati se odredbi međunarodnog prava. Isto tako one su dužne u nacionalna zakonodavstva ugrađivati međunarodne standarde (međunarodno potvrđena rješenja i praksu) koji vrijede za pojedina područja. U državama članicama Europske unije razvili su se tako brojni standardi i u području uprave i upravnog prava. Ti tzv. europski standardi odnose sa na upravu, a posebno na upravno postupanje¹⁷ Europske standarde određuju tijela Europske unije (osobito Vijeće Europe i Odbor ministara) i sve ih češće utvrđuju u pisanim dokumentima.

Poveljom o temeljnim pravima Europske unije (Nica, 2009.) uspostavljeno je pravo na dobru upravu (*right to good administration*). Njene odredbe o nepristranosti, korektnosti i rješavanju predmeta u razumnom roku treba primjenjivati i u upravnom postupku.¹⁸

Europski kodeks dobrog upravnog postupanja europskog obdusmana iz 2009. (usvojen od strane Europskog parlamenta) utvrđuje brojna načela i pravila koja se kao dobra praksa primjenjivati u državama članicama Europske unije (primjerice – zakonitost, jednakost u postupanju, objektivnost, saslušanje, razumni rok za odluke, obrazloženje odluka).¹⁹

Za standardizaciju upravnog postupka važne su i preporuke Odbora ministara država članica Europske unije. Primjerice, preporukama se utvrđuju brojni instituti zaštite pojedinaca od akata upravnih tijela, kao i određuje model dobrog upravnog postupanja.²⁰

Važno je istaknuti da europski standardi upravnog postupanja u znatnom dijelu utemeljeni i na bogatoj sudskoj praksi europskih sudova. Posebno se tu ističe judikatura Europskog

¹⁴ Čl. 2. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09).

¹⁵ Više vidi u: Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, op. cit. str. 42.

¹⁶ Pičuljan, Zoran, *Povezanost novih rješenja upravnog postupka i upravnog spora*, Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi, Inženjerski biro, Zagreb, 2010, str. 7.

¹⁷ O europskim standardima javne uprave (pouzdanosti i predvidljivosti; otvorenosti i transparentnosti; odgovornosti; učinkovitosti i djelotvornosti) više vidi u: Šimac, Neven, *Europski principi javne uprave*, Udruga za demokratsko društvo – Zagreb, Zagreb, 2002., str. 90-96.

¹⁸ Više o tome u: Koprić, Ivan, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2009., str. 34-36. i Koprić, Ivan, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, Zagreb, 2014., str. 7.

¹⁹ Više vidi u: Koprić, Ivan, *Novi Zakon o upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, op. cit. str. 37.

²⁰ Više o tome vidi u: Koprić, Ivan, *Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija*, op. cit. str. 39-40. i Koprić, Ivan, *Europski standardi i modernizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, op. cit. str. 6-8.

suda za ljudska prava. Taj sud svojim odlukama primjenjuje Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe iz 1950.²¹ Posebno se to odnosi na članak 6. stavak 1. Konvencije kojim se utvrđuje pravo na pravično suđenje. "Po uzoru na taj članak je Europski sud definirao pravo na suđenje u razumnom roku kao jedno od općih načela prava Europske unije".²²

2.4. Važnost načela upravnog postupka i upravnog spora

Donošenje odluka u upravnom postupku i upravnom sporu se razlikuje, jer prvi provode upravna tijela, a drugi sudovi. Pri tom zakonsko uređenje upravnih i sudskih postupaka proizlazi iz najvažnijih odredaba propisa, njegovih načela. Ona su osnova za konkretna zakonska rješenja." Nisu utemeljena stajališta koja ponekad možemo čuti u profesionalnoj zajednici, prema kojima su procesna načela postupka tek deklaracije i/ili "ukras", nevažan za primjenu konkretnijih odredaba odnosno zakona. Između ostalog, načela imaju veliku interpretativnu važnost. Prilikom dvojbi koje se javljaju u primjeni procesnih normi nerijetko će pravilni put njihove primjene biti potrebno potražiti upravo primjenom odredaba o načelima. Interpretativna vrijednost načela važna je kako za zaštitu prava i interesa stranaka, tako i javnog interesa."²³ Načela u upravnom postupku i upravnom sporu u hrvatskom pravnom sustavu proizlaze iz Ustava i prihvaćenih europskih upravnih standarda.

Temeljna odredba koja povezuje upravni postupak i upravni spor propisana je člankom 19. Ustava Republike Hrvatske: "Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčena je sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti".²⁴

Ova odredba, uz europske standarde, zakonodavca usmjerava ka definiranju načela upravnog postupka i upravnog spora. Radi se o procedurama pred bitno različitim tijelima, pa će se i načela razlikovati. No, neka će ipak biti vrlo slična.

Tako oba propisa (ZUP i ZUS) kao najvažnije načelo utvrđuju načelo zakonitosti. Javno-pravna tijela su u rješavanju upravnih stvari dužna postupati po zakonu, drugim propisima i općim aktima, dok sud u upravnom sporu odlučuje na temelju Ustava i zakona.²⁵ Ovo je temeljno načelo hrvatskog pravnog sustava, i glavno načelo u zakonima koji uređuju upravni postupak i upravne sporove.

Za stranku je vrlo bitno da i upravni i sudski postupci završe u što kraćem roku. Stoga i ZUP i ZUS u načela unose i načelo učinkovitosti.²⁶

Za ostvarivanje svojih prava ili interesa u postupku pred upravnim tijelom ili sudom stranci je od velike važnosti i mogućnost njena izjašnjavanja. Na taj način ona neposredno

²¹ Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/97)

²² Britvić Vetma, Bosiljka, *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava* (članak 6.) i *Zakon o upravnim sporovima iz 2010.*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012, str. 396.

²³ Rajko, Alen, *Zakon o upravnim sporovima*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb, 2010., str. 17.

²⁴ Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst (NN 85/10).

²⁵ Čl. 5. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09) i čl. 5. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12).

²⁶ Čl. 10. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09) i čl. 8. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12). U ZUP-u se načelo naziva "načelo učinkovitosti i ekonomičnosti".

voditelju upravnog postupka i sucu može bolje pojasniti svoje argumente te izjasniti se o navodima drugih stranaka u postupku. Zanimljivo je da ZUS izjašnjavanje stranke utvrđuje kao načelo, dok ZUP ovaj institut ne svrstava u načela zakona, već u prava stranaka u postupku.²⁷ Načela upravnog postupka i upravnog spora stoga nisu nepotrebni dio zakona, već podloga za konkretna zakonska pravna pravila.

3. Nastanak i osnovna rješenja Zakona o općem upravnom postupku iz 2009.

3.1. Nastanak novog zakonskog uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj

Zakon o općem upravnom postupku kao savezni zakon iz 1956. bio je utemeljen na starijem jugoslavenskom Zakonu o općem upravnom postupku iz 1930. Mijenjan je i dopunjavao četiri puta – 1965., 1977., 1978. i 1986.

Po osamostaljenju Republike Hrvatske i stjecanju neovisnosti, Sabor Republike Hrvatske je 26. lipnja 1991. donio Zakon o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, koji je na snagu stupio 8. listopada te godine. Preuzimanje saveznog propisa koji je i u Hrvatskoj bio na snazi više od pola stoljeća bilo je nužno za nastavak funkcioniranja hrvatske uprave.

No, njegova su rješenja bila zastarjela i neprimjerena potrebama suvremene uprave. Stoga se pristupilo izradi novog propisa. Izrada novog ZUP-a odvijala se u nekoliko faza:²⁸

U prvoj fazi Vlada Republike Hrvatske 19. ožujka 2008. donijela je dokument "Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011." radi se o prvom dokumentu tog sadržaja u novoj Republici Hrvatskoj u kojem je jedna od mjera bila i donošenje novog ZUP-a.

Usljedila je druga faza koja se odvijala u okviru projekta CARDS (*Community Assistance For Reconstruction, Development and Stabilisation*) 2003. "Potpora reformi javne uprave i državne službe". U toj se fazi Vlada Republike Hrvatske usvaja 1. rujna 2006. dokument: "Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj" 27. siječnja 2007. Izrađene su i "Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske". Na temelju tih dokumenta izrađen je "Nacrt Zakona o općem upravnom postupku".

Nakon toga je u trećoj fazi započela formalna zakonodavna procedura donošenja novog ZUP-a. Vlada Republike Hrvatske je 17. rujna 2008. donijela Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, koji je 24. listopada iste godine usvojio Hrvatski sabor.

²⁷ Čl. 52. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09) i čl. 6. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12).

²⁸ Ova klasifikacija zakonodavnih faza preuzeta je iz Pičuljan, Zoran, *Novi upravni postupak i upravni spor – oblikovanje propisa, kontinuitet i diskontinuitet pravne regulacije*, Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009., Inženjerski biro, Zagreb, 2009., str. 12-32. Donošenje novog ZUP-a iscrpno je prikazano i u: Medvedović, Dragan, *Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku*, Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 17-74.

U četvrtoj, fazi, 27. veljače 2009. Vlada Republike Hrvatske uputila je Hrvatskom saboru konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, te 27. ožujka te godine Hrvatski sabor donosi Zakon o općem upravnom postupku. Zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 1. siječnja 2010.

3.2. Predmet Zakona o općem upravnom postupku

Predmet ZUP-a je uređivanje pravila na temelju kojih javnopravna tijela postupaju i rješavaju u upravnim stvarima (čl. 1.). Radi se o postupovnom (procesnom) zakonu kojima su propisane procedure po kojima javna uprava postupa u odnosu prema građanima. ZUP je temeljni postupovni propis javnopravnih tijela koji ona primjenjuju u upravnom postupku.

3.3. Obveznici postupanja po Zakonu o općem upravnom postupku

Obveznici postupanja i rješavanja upravnih stvarima primjenom ZUP-a su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti (čl. 1.). Za sve obveznike primjene ZUP-a utvrđen je zajednički naziv "javnopravna tijela". Određivanje vrsta javnopravnih tijela iz skupina utvrđenih ZUP-om ostavljeno je posebnim zakonima. Tako primjerice, za tijela državne uprave to je Zakon o sustavu državne uprave (razvrstava ih na ministarstva, državne urede, državne upravne organizacije i urede državne uprave u županijama), za tijela jedinica lokalne samouprave Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.²⁹ Primjena ZUP-a od strane pravnih osoba sa javnim ovlastima (primjerice Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskog autokluba) moguća je samo kad su im te ovlasti propisane zakonom ili povjerene od strane nadležnog tijela.³⁰

3.4. Supsidijarna primjena Zakona o općem upravnom postupku

Namjera opće primjene procesnih pravila ZUP-a utvrđena je čl. 3. st. 1.: "Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima." Samom normom želi se uspostaviti jedinstveni pravni režim postupanja javnopravnih tijela. Smisao norme je da i u različitim upravnim područjima moraju vrijediti ista pravna pravila. Time se osigurava pravna sigurnost stranaka u postupku.

No, ipak se iznimno dopušta izuzetak od opće primjene pravila ZUP-a. Već u čl. 3. st. 4. ZUP-a utvrđuje se mogućnost odstupanja od općeg pravila: "...Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drugačije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovog Zakona."

Odredbe ZUP-a primjenjivati će se uvijek, osim ako posebnim zakonima nisu propisana drugačija procesna pravila. Pravna pravila propisana posebnim zakonom imati će prednost u primjeni u odnosu na ZUP. Time je određena tzv. supsidijarna primjena ZUP-a.

²⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 19/13 – pročišćeni tekst)

³⁰ Više vidi u: Đerđa, Dario; *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, op. cit. str., str. 37-38.

3.5. Nadležnost javnopravnog tijela u upravnom postupku

U upravnom postupku postupa isključivo nadležno javnopravno tijelo. Nadležnost obuhvaća pravo i obvezu tijela da vodi postupak i donosi rješenja. Za vođenje i rješavanje u upravnom postupku javnopravno tijelo mora biti stvarno i mjesno nadležno.

Stvarna nadležnost izvire iz područja djelovanja javnopravnih tijela. Stoga ZUP stvarnu nadležnost prepušta pravnom uređivanju kroz zakone koji uređuje pojedina upravna područja (čl. 15. st. 1.). Tako je primjerice u poreznim stvarima biti nadležno Ministarstvo financija – Porezna uprava; u izdavanju putovnica Ministarstvo unutarnjih poslova i sl.³¹

Mjesnom nadležnošću utvrđuje se teritorij na kojem nadležno javnopravno tijelo može rješavati upravne stvari iz svoje stvarne nadležnosti. I ovdje, ZUP logično prepušta utvrđenje mjesne nadležnosti propisima kojima se utvrđuje upravno-teritorijalna podjela, odnosno ustrojstvo javnopravnih tijela (čl. 16. st. 1.).

3.6. Odlučivanje službene osobe u upravnom postupku

Čl. 23. st. 1. ZUP-a propisuje: "U upravnom postupku postupa službena osoba u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela."

Ovo rješenje ide u prilog stručnom vođenju i rješavanju u upravnom postupku. Stoga se tu ovlast službene osobe određuje općim aktima javnopravnih tijela.³² Unaprijed propisane ovlasti službene osobe u općem aktu (primjerice Pravilnika o unutarnjem redu Ureda državne uprave u Splitsko – Dalmatinskoj županiji) garancija su objektivnog vođenja upravnog postupka.

3.7. Stranka u upravnom postupku

"...Upravni postupak uvijek se vodi s ciljem davanja određenog prava ili nametanja obveze nekom pojedincu. Ovaj pojedinac u upravnom postupku naziva se "strankom".³³

Prema čl. 4. st. 1. ZUP-a stranka u upravnom postupku je svaka fizička ili pravna osoba na čiji je zahtjev pokrenut upravni postupak (aktivna stranka), protiv koje se vodi upravi postupak (pasivna stranka) ili koja radi zaštite svojih prava ima pravo u njemu sudjelovati (uzgredna, zainteresirana stranka).³⁴ ZUP proširuje pojam stranke i na vrlo širok krug subjekata koji nemaju pravnu osobnost. Jedini uvjet da bi te osobe bile strankom je da upravo one mogu biti "nositelji prava, odnosno obveza o kojima se rješava" (čl. 4. st. 2.).

U upravnom postupku mogu sudjelovati jedna ili više stranaka koje istupaju s zajedničkim interesima. U pravnoj teoriji ova se situacija naziva – jednostranačka upravna stvar.

³¹ Nadležnost ovih tijela utvrđena je Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 148/13 – pročišćeni tekst)

³² Čl. 23. st. 3. Zakona o općem upravnom postupku propisan je i izuzetak od postupanja službene osobe. Kad nema ovlasti preuzima čelnik tijela.

³³ Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, op. cit, str. 82.

³⁴ Više vidi u: Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010., str. 9.

U postupku može sudjelovati i više stranaka s suprotnim interesima. To su višestranačke upravne stvari.³⁵ Interes stranaka u upravnom postupku mora biti zasnovan na zakonu. Za sudjelovanje u upravnom postupku stranka mora imati pravni interes.

3.8. Prvostupanjski upravni postupak

Prvostupanjski upravni postupak vodi se u tri faze. U prvoj fazi javnopravno tijelo utvrđuje ispunjene pretpostavke za pokretanje postupka. U drugoj fazi utvrđuje činjenice i izvodi dokaze. U posljednjoj fazi javnopravno tijelo donosi odluku o upravnoj stvari.³⁶

3.8.1. Načini pokretanja upravnog postupka

Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti (čl. 40. st.1. ZUP-a). Trenutak pokretanja postupka važan je u općem upravnom postupku. Razlog su tome rokovi koji od tog trenutka počinju teći, a vezani su za okončanje postupka. Za postupak pokrenut na zahtjev stranke odlučujućim se smatra trenutak predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu. Uredan zahtjev omogućava tijelu da započne postupak, a neuredan zahtjev će javnopravno tijelo odbaciti i postupak se neće voditi. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti bilo kojom radnjom koju službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme sa svrhom vođenja ovog postupka. Pokretanje postupka po službenoj dužnosti propisano je zakonom. No, to nije učinjeno ZUP-om, nego zakonima koji uređuju pojedina upravna područja (npr. graditeljstvo, porezi). I drugi slučaj pokretanja postupka po službenoj dužnosti vrlo je zanimljiv. Javnopravno tijelo će pokrenuti postupak kad je to nužno radi zaštite javnog interesa. "Javnopravna tijela dužna su paziti u okviru svojeg djelokruga na zaštitu javnog interesa, pa će radi ostvarivanja te svoje zadaće uzimati u obzir i predstavke odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnog interesa."³⁷ Dakle, javnopravno tijelo će prosuditi postoji li opasnost za javni interes i reagirati pokretanjem postupka ili obavijestiti podnositelja da postupak neće biti pokrenut.

3.8.2. Neposredno rješavanje upravne stvari

Nakon pokretanja upravnog postupka javnopravno tijelo započinje s rješavanjem upravne stvari. Zadaća mu je utvrditi činjenično stanje, te primjenom za upravnu stvar odgovarajućeg materijalnog propisa, odlučiti o upravnoj stvari i donijeti rješenje.

ZUP propisuje dva oblika rješavanja upravne stvari: neposredno rješavanje i provedba ispitnog postupka.

Neposredno rješavanje upravne stvari je rješavanje bez provođenja ispitnog postupka (čl.48.-50.). Kada se pravo stanje može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspoložu javnopravna tijela, ili je takvo rješavanje nužno radi poduzimanja hitnih mjera, javnopravno tijelo će neposredno riješiti upravnu stvar u postupku pokrenutom po službenoj duž-

³⁵ Više vidi u: Borković, Ivo, *Upravno pravo*, op. cit., str. 386.

³⁶ Više vidi u: Đerđa, Dario; *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, op. cit., str. 109.

³⁷ Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, op. cit., str. 86.

nosti. No, ono može upravnu stvar riješiti i u postupku pokrenutom na zahtjev stranke kad je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice i podnijela sve nužne dokaze.

Neposredno rješavanje vezano je uz manje složene upravne stvari, gdje su činjenice utvrđene. Stoga tu nije potrebno izjašnjavaње stranaka, niti izvođenje dokaza. No, neposredno rješavanje moguće je samo onda kad u postupku ne sudjeluju stranke sa suprotnim interesima. Kad u upravnom postupku sudjeluju stranke sa suprotnim interesima obvezatno se provodi ispitni postupak.

3.8.3. Ispitni postupak

Neposredno rješavanje upravnih stvari je učinkovito, no postoje situacije kad ono nije provedivo. Takve situacije rješavaju se korištenjem ispitnog postupka. Po ZUP- u (čl. 51. i 52.) ispitni se postupak provodi: kad je za razrješenje pravnog stanja stvari nužno utvrđivanje nekih bitnih činjenica i okolnosti; kad u postupku sudjeluju dvije ili više stranke sa protivrnim interesima; radi omogućivanja strankama ostvarenja i zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

U ispitnom postupku utvrđuje se činjenično stanje i u tu svrhu koriste razna dokazna sredstva. Zadaća je to službene osobe. No, pored toga ona mora osigurati stranci zaštitu njenih prava u postupku. ZUP utvrđuje pravo aktivnog sudjelovanja stranaka u ispitnom postupku sve do donošenja odluke o upravnoj stvari (davanje izjava, objašnjenja, iznošenje činjenica, pobijanje navoda s kojima se ne slaže). Isto tako ZUP utvrđuje obvezu službene osobe da strankama omogućí izjašnjavaње o svim činjenicama, prijedlozima za izvođenje dokaza, sudjelovanje u dokaznom postupku, postavljanje pitanja strankama, svjedocima i vještacima).

U ispitnom postupku činjenice se mogu utvrđivati i u usmenoj raspravi. Prema ZUP-u ona je obvezna u upravnim postupku u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više stranaka sa protivrnim interesima, te kad je potrebno provesti očevid i saslušati svjedoke ili vještake (čl. 54. st. 1. toč. 1. i 2.). Javnopravno tijelo može provesti usmenu raspravu i u drugim slučajevima kad procijeni da je to korisno za rješavanje upravne stvari (čl. 54. st. 1. toč. 3.).

Usmena rasprava u pravilu je javna. Javnost se može isključiti samo radi zaštite stranaka ili javnog interesa. O tome odlučuje službena osoba, koja također osigurava o sudjelovanju raspravljanju stranaka tijekom usmene rasprave.

3.9. Odlučivanje u upravnom postupku

3.9.1. Donošenje rješenja i rokovi za njegovo donošenje

Okončanjem neposrednog rješavanja ili provođenjem ispitnog postupka ispunjene su pretpostavke za donošenje odluke u upravnoj stvari. Donošenju odluke o upravnoj stvari ZUP posvećuje veliku pozornost jer se njime stranci priznaju prava ili nameću obveze (čl. 96-104.).

Upravni akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari ZUP naziva rješenjem. Ipak, ostavljena je mogućnost drugačijeg naziva upravnog akta u posebnim zakonima. Ta mogućnost izbora drugačijeg naziva koristi se u nekim zakonima (odobrenje, dozvola, suglasnost).

Javnopravno tijelu se mora ostaviti dodatno vremena da riješi upravnu stvar. Ipak, vrijeme rješavanja ne smije ići na štetu stranke u postupku. Rok za donošenje rješenja i što je

isto tako važno, dostave rješenja stranci, u slučajevima neposrednog rješavanja određen je na najkasnije 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. To je krajnji rok, ali propisano je obveza da se rješenje osigura stranci u što kraćem roku. ZUP koristi termin "bez odgode". U složenijim slučajevima, kad se vodi ispitni postupak rok je duži i iznosi najkasnije 60 dana od podnošenja urednog zahtjeva.

ZUP štiti stranku i od ne postupanja javnopravnog tijela. Tako, ako proteknu propisani rokovi dolazi do tzv. "šutnje uprave", tada stranka ima mogućnost koristiti pravna sredstva, kako bi zaštitila svoja prava i pravne interese. Dakle, po isteku propisanih rokova, stranka može izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu (čl. 105. st. 2.). Ako žalba nije dopuštena zakonom, stranci je omogućeno izravno pokretanje upravnog spora.

3.9.2. Oblik i sadržaj rješenja

ZUP kao pravilo propisuje pisani oblik rješenja, a usmeno donošenje je izuzetak vezan uz poduzimanje hitnih radnji u javnom interesu. Prvenstveni razlog donošenja rješenja u pisanom obliku je zaštita prava stranaka u postupku.

ZUP propisuje i obvezatni sadržaj rješenja. Rješenje mora imati zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku, potpis službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela.

Najvažniji dio rješenja je izreka, jer se njome stranci priznaje neko pravo ili utvrđuju neke obveze. Stoga izreka, po ZUP-u mora biti kratka i određena.

Obrazloženje je drugi važan dio rješenja. Sastoji se od pravnog i činjeničnog dijela. U pravnom dijelu se navode odredbe materijalnih propisa na temelju kojih je riješena upravna stvar, dok se u činjeničnom dijelu navode podaci o relevantnim činjenicama koje je tijelo utvrdilo u postupku. U obrazloženju javnopravno tijelo pojašnjava zašto je odlučilo na način utvrđen u izreci rješenja. "Obrazloženje služi za ispravno tumačenje izreke, utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja te olakšava nadzor nad zakonitošću i pravilnošću rješenja... Na obrazloženju rješenja inzistira i sudska praksa..."³⁸

Donošenje rješenja u pisanom obliku je pravilo ZUP-a. Ipak propisana je mogućnost donošenja rješenja i u usmenom obliku. Ono se uvijek ako se rješenje donosi u upravnom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti i samo kad je potrebno poduzeti hitne mjere radi osiguranja javnog reda i sigurnosti, odnosno, radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu veće vrijednosti.

3.10. Žalba u upravnom postupku

3.10.1. Pojam žalbe

Žalba je jedini redoviti pravni lijek koji je na raspolaganju stranci koja nije zadovoljna rješenjem javnopravnog tijela.³⁹ U ZUP-u utvrđeno pravni institut žalbe u upravnom postupku

³⁸ Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, op. cit., str. 215. i 216.

³⁹ Osim žalbe i prigovor je redoviti pravni lijek, no ne protiv rješenja u upravnoj stvari već protiv postupanja javnopravnog tijela na štetu stranaka.

(čl. 105-121.) proizlazi iz čl. 18. Ustava Republike Hrvatske: "Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita."

Žalbom stranka pred drugostupanjskim javnopravnim tijelom osporava zakonitost ili pravilnost donesenog prvostupanjskog rješenja. Tijelo više hijerarhijske razine na taj način kroz kontrolu zakonitosti odlučivanja nižih tijela, štiti pravne interese stranaka u postupku. ZUP propisuje da se žalba u upravnom postupku može izjaviti protiv svakog prvostupanjskog rješenja, osim u slučajevima kada je zakonom isključena. Dakle, isključenje žalbe propisuje se zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Tim se zakonima određuje i nadležno drugostupanjsko tijelo za postupanje po žalbi.

U slučajevima kada žalba nije dopuštena, stranke ipak imaju izravno osiguranu pravnu zaštitu u upravnom sporu pred upravnim sudovima.

ZUP je propisao opći rok za izjavljivanje žalbe – 15 dana od dostave rješenja stranci. Predaja žalbe u roku iznimno je važno za nezadovoljnu stranku. Ako to ne učini u roku gubi pravo na žalbu. "Posebnu važnost za zaštitu prava i pravnih interesa stranke ima odgovorni učinak žalbe ...izjavljena žalba odgađa pravne učinke rješenja sve dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi.⁴⁰ Na taj način su dodatno zaštićena prava stranke u okončanom upravnom postupku. Prvostupanjsko rješenje neće se moći izvršiti na štetu stranke sve dok ga ne preispita i po žalbi donese rješenje drugostupanjsko tijelo.

3.10.2. Postupanje i ovlasti prvostupanjskog tijela po žalbi

U žalbenom postupku ZUP je propisao način postupanja i ovlasti prvostupanjskog tijela koje je donijelo odluku i drugostupanjskog tijela koje će donijeti odluku po žalbi.

Žalba se izjavljuje drugostupanjskom tijelu, ali postupanje po žalbi započinje u tijelu koje je donijelo prvostupanjsko rješenje. Ono ispituje postojanje formalnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe. Stoga će ispitati da je li žalba dopuštena, pravodobna (izjavljena u roku) i izjavljena od ovlaštene osobe. Ako navedeni uvjeti nisu kumulativno ispunjeni, odbacit će žalbu rješenjem.

Kad prvostupanjsko tijelo utvrdi da su ispunjeni kumulativni uvjeti za izjavljivanje žalbe ZUP ga ovlašćuje na preispitivanje vlastitog rješenja. Nakon razmatranja navoda žalbe, ispitati će zakonitost, odnosno ocijeniti svrhovitost svog rješenja (donesenog po diskrecionoj ocjeni tog istog tijela), ali samo u granicama zahtjeva iz žalbe. Ako ocijeni žalbu u cijelosti ili djelomično osnovanom, zamijeniti će osporeno rješenje novim, pod uvjetom da ne dira u prava trećih osoba. Ovakvim rješenjem omogućeno je prvostupanjskom tijelu da bez intervencije drugostupanjskog tijela zamijeni svoje očito pravno neutemeljeno rješenje. Stranka će time brže zaštititi svoj pravni interes. U slučaju da prvostupanjsko tijelo ocijeni da je upravna stvar pravilno riješilo, bez odgode će dostaviti žalbu sa spisom predmeta na rješavanje drugostupanjskom tijelu.

⁴⁰ Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, op. cit., str. 253.

3.10.3. Postupanje i ovlasti drugostupanjskog tijela po žalbi

Protiv svakog prvostupanjskog rješenja dopuštena je žalba. Žalba se može isključiti samo zakonom. U rješavanju po žalbi uloga drugostupanjskog tijela je odlučujuća je u upravnom postupku. I ono, prije upuštanja u sadržajno preispitivanje prvostupanjskog rješenja, prvo ispituje je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, te kad je žalba osnovana, razmatra njene navode, a kad nije, odbacuje ju rješenjem.

Drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i ocjenjuje svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, ali pri tome tijelo nije vezano žalbenim razlozima. "To znači da drugostupanjsko tijelo ispituje zakonitost i svrhovitost samo onih dijelova rješenja koji se žalbom osporavaju, no nezakonitost ili nesvrhovitost može utvrditi iz razloga na koje žalitelj ukazuje, ali i iz drugih razloga."⁴¹

Drugostupanjsko tijelo žalbu može odbiti ako je neosnovana, ili je usvojiti na način da rješenje poništi u cijelosti ili djelomično ili ga izmijeni.

Prvi slučaj rješavanja žalbe je odbijanje rješenja. Drugostupanjsko tijelo odbit će žalbu ako utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, te kad je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali da su oni takvi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari. Drugi slučaj rješavanje žalbe je slučaj poništavanja rješenja. Drugostupanjsko tijelo poništiti će rješenje i samo riješiti stvar, ako utvrdi da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, ili da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, ili da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem, te da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar. Ovakvo rješenje po kojem je drugostupanjsko tijelo ovlašteno da samo tj. meritorno riješi žalbu stranke na rješenje prvostupanjskog tijela, ide u korist stranke da se njen predmet brzo riješi. "...Rješavanje upravne stvari u okviru uprave mora biti okončano rješenjem drugostupanjskog tijela, a ne da se nakon njegovog rješenja stvar ponovno vraća prvostupanjskom tijelu na ponovno rješavanje, pa da onda na temelju nove žalbe stranke ponovno odlučuje drugostupanjsko tijelo. Nova regulacija treba spriječiti takav "ping-pong" s upravnom stvari i pravom stranke."⁴² Iznimke od pravila meritornog odlučivanja drugostupanjskog tijela su strogo propisane ZUP-om.⁴³ Još jedan od razloga za izjavljivanje žalbe je slučaj kad prvostupanjsko tijelo na zahtjev stranke nije riješilo u roku. Tada je drugostupanjsko tijelo dužno bez odgode zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku. Kad drugostupanjsko tijelo utvrdi da prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje iz opravdanih razloga, odredit će prvostupanjskom tijelu novi rok za donošenje rješenja koji ne može biti duži od 30 dana. No, ako razlozi za nedonošenje prvostupanjskog rješenja nisu opravdani, samo će riješiti upravnu stvar ili naložiti prvostupanjskom tijelu da u roku od 15 dana donese traženo rješenje.

⁴¹ *ibidem*, str. 261.

⁴² Medvedović, Dragan, *Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku*, Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 49.

⁴³ Iznimka od meritornog postupanja drugostupanjskog tijela propisana je čl. 117. st. 2. Zakona o opće upravnom postupku (prvostupanjsko rješenje je donijelo nenadležno tijelo; za donošenje rješenja je zbog prirode upravne stvari nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela).

3.10.4. Drugostupanjsko rješenje – odluka o žalbi u upravnom postupku

Drugostupanjsko tijelo o žalbi odlučuje rješenjem. Rješenje se mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana uredne predaje žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok. Obliku i sadržaj drugostupanjskog rješenja odgovara prvostupanjskom rješenju. No, kako je primarna zadaća drugostupanjskog tijela da rješava po žalbi, ono je u obrazloženju svog rješenja dužno ocijeniti sve navode žalbe. Ako je već prvostupanjsko tijelo u obrazloženju svojeg rješenja pravilno ocijenilo navode koji se u žalbi iznose, ocjena navoda neće biti potrebna, pa se drugostupanjsko tijelo može pozvati na razloge prvostupanjskog rješenja.

Donošenjem drugostupanjskog rješenja po žalbi završava upravni postupak. Stranka koja je nezadovoljna drugostupanjskim rješenjem za zaštitu svojih prava može pokrenuti upravni spor.

4. Zaključak

U suvremenom društvu velika se pozornost posvećuje odnosu javne uprave prema građanima. Snaga uprave istovremeno nameće i potrebu njene sudske kontrole. Građani žele efikasno ostvarivanje svojih pravnih interesa, ali i zaštitu svojih prava u slučaju nezakonitog rada uprave.

Stoga su danas sve važnija procesna pravila po kojima javna uprava djeluje. Njih države u pravilu pravno uređuju zakonskim pravnim propisima. Pri pravnom uređivanju procesnih pravila upravnog postupka nacionalni zakonodavci su se dužni pridržavati načelnih odredbi ustava. Isto tako, u nacionalne zakone kojima se uređuje upravni postupak države ugrađuju i međunarodne standarde. Članice Europske unije tako u svoje upravno postupovne zakone utemeljuju na tzv. europskim standardima upravnog postupka.

Republika Hrvatska je, nakon više od pola stoljeća njihove primjene donijela novi Zakon o općem upravnom postupku 2009. Nova rješenja oslanjaju se na dosadašnja rješenja, ali ih unaprjeđuju. Isto tako, nove zakonske odredbe utemeljene su i na europskim standardima upravnog postupka.

Nekoliko je ključnih odredbi Zakona o općem upravnom postupku. Prvo, zakonodavac je utvrdio opću primjenu ovog procesnog zakona u rješavanju svih upravnih stvari. Drugo, zakonodavac jača ovlast stručne osobe u vođenju postupka i donošenju rješenja. Treće, zbog učinkovitosti postupka, prihvaćeno je načelo da drugostupanjska tijela ne vraćaju poništena rješenja ponovno na rješavanje prvostupanjskim tijelima. Ona su ih obvezatna sama meritorno rješavati.

Summary

**LEGAL ARRANGEMENT AND MAIN FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE
REPUBLIC OF CROATIA**

This paper emphasizes importance in protecting citizens from administrative procedure in modern public administration. Moreover, the main features of administrative procedure are being discussed through short theoretical review. In the basic part of this paper the course of procedures and some relevant settlements in the area have been shown – namely in General Public Administration Procedure Law from 2009. The conclusion offers both summary and view on the condition of legal arrangement in administrative procedure in the Republic of Croatia.

Key words: *General Public Administration Procedure Law – Croatia.*

