

## *Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske\**

Na temelju dokumenta *Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupka u Hrvatskoj* koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila na sjednici održanoj 1. rujna 2006. Radna skupina za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Središnjeg državnog ureda za upravu zajedno s projektnim timom sastavljenim od hrvatskih i europskih stručnjaka predlaže sljedeće smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske.

### I. Stanje u području primjene Zakona o općem upravnom postupku

Javna uprava u Republici Hrvatskoj prolazi kroz značajne reforme tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji. Riječ je o strukturnim, funkcionalnim, personalnim i drugim mjerama koje se provode u suradnji s Unijom. Novi sustav službeničkog zakonodavstva, upravna i fiskalna decentralizacija, novo uređenje upravnog postupka, upravno pojednostavljenje i primjena načela »sve na jednom mjestu« (*one-stop shop*), e-uprava, samo su neke od njih. Temeljni cilj tih reformi je jačanje upravnih kapaciteta do razine na kojoj će javna uprava biti u stanju učinkovito provoditi domaće zakonodavstvo i pravnu stečevinu Europske unije (*acquis communautaire*). Temeljni reformski obrazac označava ponovno usmjerenje uprave prema građanima, poduzetnicima i društvu u cjelini. Služba građanima i usmjerenje prema njima glavno je obilježje upravnih reformi koje se odvijaju u Hrvatskoj.

Republika Hrvatska je 1991. preuzela tekst bivšeg saveznog Zakona o općem upravnom postupku (ZUP), u varijanti oblikovanoj novelom iz

---

\* Smjernice je Vlada Republike Hrvatske usvojila na sjednici održanoj 25. siječnja 2007.

1986. Pritom su učinjene samo terminološke i organizacijske promjene, dok promjene društvenih, političkih, pravnih i tehničkih okolnosti nisu uzete u obzir. U proteklih 15 godina u hrvatski je pravni sustav uvedeno mnoštvo posebnih upravnih postupaka (ne manje od 65) koji su slabo usklađeni sa ZUP-om. Zbog toga je područje upravnog postupanja postajalo sve kompliciranije, razina pravne sigurnosti je smanjena te je značajno narušeno načelo vladavine prava. Također, dogodilo se i mnoštvo drugih promjena koje traže reformu ZUP-a. Uspostavljen je sustav lokalne samouprave te se provode značajni procesi decentralizacije. Započela je liberalizacija i privatizacija u sektoru javnih službi (telekomunikacije, poštanska služba, zdravstvo, obrazovanje, itd.). Uvedene su nove regulatorne i nadzorne agencije. Očekivanja građana i poduzetnika također su se značajno promijenila. Oni se tuže da je djelovanje javne uprave komplicirano, dugotrajno, suviše formalizirano, skupo, birokratizirano, s puno korupcije.

Važeći ZUP u prošlosti je bio dobar zakon s kvalitetnom temeljnom strukturom. Njegove su dobre strane bile brojne. Dugotrajna primjena (prvi ZUP na ovim je prostorima u primjeni od 1930.), dobra proceduralna zaštita stranke, pravo na žalbu, inzistiranje na zakonitosti, zaštita građana i javnog interesa, načelo materijalne istine, pomoć neukoj stranci, usmena rasprava i široke mogućnosti dokazivanja činjenica, samo su neke od takvih, dobrih i kvalitetnih reguliranih komponenti važećeg zakona. No, ZUP pokazuje i određene slabosti. Potpuno novo društveno okružje traži njegovu modernizaciju. Pored već spomenutih promjena, treba istaknuti da značajniju reformu važećeg ZUP-a traže i novi europski standardi, dobra praksa europskih zemalja, široko prihvaćeni naponi prema upravnom pojednostavljenju, unaprjeđenje i učvršćenje novih standarda zakonodavne tehnike u Europskoj uniji, kao i gotovo revolucionarni razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije.

## II. Načela na kojima se temelji novi Zakon o općem upravnom postupku

Novi Zakon o općem upravnom postupku predstavljat će važan doprinos poboljšanju upravnih kapaciteta u Republici Hrvatskoj. On bi trebao osigurati ravnotežu između zahtjeva za objektivnim i brzim odlučivanjem s jedne, te zaštite prava i legitimnih interesa pojedinaca koji sudjeluju u postupku, s druge strane.

Novi ZUP treba biti u skladu s:

- Ustavnim poretkom Republike Hrvatske te drugim načelima i vrijednostima koje proizlaze iz hrvatske pravne tradicije;
- Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te s drugim međunarodnim obavezama Republike Hrvatske;
- Pravnom stečevinom Europske zajednice (*acquis communautaire*);
- Standardima kvalitete moderne javne uprave;
- Dobrom praksom hrvatske i kontinentalno-europske upravne kulture i prakse;
- Standardima dobrog zakonodavstva.

Pravna osnova novog ZUP-a posebno je određena sljedećim ključnim elementima:

- Ljudskim pravima, napose poštivanjem ljudskog dostojanstva, osobnim slobodama i pravima, uključujući zaštitu osobnih podataka, kao i načelom opće jednakosti;
- Vladavinom prava, pod kojim se u vezi upravnog postupanja uglavnom podrazumijevaju sljedeći elementi:
  - Načelo prema kojemu volja države izražena u Ustavu, zakonima i podzakonskim propisima, ima prednost pred bilo kojim djelovanjem izvršne vlasti (čl. 5. Ustava RH),
  - Načelo zakonitosti,
  - Pojedinačne odluke upravnih tijela i drugih tijela s javnim ovlastima moraju biti utemeljene na zakonu (čl. 19. Ustava RH),
  - Povjerenja građana u upravna tijela,
  - Načelo pravne sigurnosti koje podrazumijeva da građanin može predvidjeti djelovanje državnih tijela prema njemu,
  - Jasno određivanje nadležnosti i odgovornosti upravnih tijela, transparentna organizacija javne uprave te dobro regulirano i objektivno upravno postupanje,
  - Mogućnost pravne zaštite i obraćanja sudu u svrhu osiguranja sudske kontrole uprave i zaštite prava pojedinca,
  - Proceduralna zaštita i korektno postupanje (Čl. 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda);
- Načelo demokracije koje u kontekstu javne uprave podrazumijeva tri glavna aspekta:
  - Uloga javne uprave prema građanima, poduzetnicima i prema društvu u cjelini značajno se promijenila. Demokratsko društvo zahtijeva javnu upravu koja se, s jedne strane, promatra kao

čuvar javnog interesa, a s druge strane, kao servisno-orijentirana djelatnost usmjerena prema građanima, poduzetnicima i široj društvenoj zajednici. Dobrobit građana zato bi trebala biti u središtu svih aktivnosti javne uprave.

- Svako upravno tijelo na središnjoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini temelji svoje ovlasti na volji naroda materijaliziranoj u propisima koje donose Sabor Republike Hrvatske i druga demokratski izabrana predstavnička tijela.
- Praktična strana i najneposredniji oblik operacionalizacije načela demokracije odnosi se na sudjelovanje građana i njihovih organizacija u javnim poslovima. Potpuno transparentno i objektivno upravno postupanje jedan je od najvažnijih preduvjeta za takvu participaciju.

Oblici i uvjeti tog sudjelovanja trebaju biti određeni novim Zakonom o općem upravnom postupku. Novi ZUP treba jamčiti potpunu i učinkovitu zaštitu pojedinačnih prava stranaka koje sudjeluju u postupku. Nevladinim organizacijama može se dopustiti sudjelovanje u upravnom postupku u situacijama kada legitimni javni interes zahtijeva takvo sudjelovanje.

- Načelo diobe vlasti, koje određuje javnu upravu kao dio izvršne vlasti te ju odvaja od zakonodavne i sudbene vlasti. Sukladno tom načelu javna uprava ima izvorne ovlasti, koje uključuju upravno odlučivanje i izvršavanje vlastitih, upravnih odluka. Sukladno Ustavu Republike Hrvatske politička odgovornost uprave realizira se putem Vlade i izvršnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Političko miješanje u upravni postupak je pravno nedopušteno.
- Načelo proporcionalnosti, koje podrazumijeva da je djelovanje javne uprave u skladu s Ustavom i zakonom samo ako je prikladno za ostvarivanje svrhe koju se nastoji postići (načelo prikladnosti), ako ne postoji druga jednako prikladna mjera koja manje utječe na pojedinca (načelo potrebnosti), te ako šteta za pojedinca ne nadmašuje korist za širu zajednicu (načelo adekvatnosti).

### III. Nužnost izrade novog Zakona o općem upravnom postupku

Novi Zakon o općem upravnom postupku treba biti dobro strukturiran, jezgrovit i lako razumljiv.

Važeći Zakon o općem upravnom postupku, koji je Republika Hrvatska preuzela nakon stjecanja samostalnosti, usvojen je pred više od 50 godina. Izmjene i dopune koje su kasnije usvojene nisu promijenile njegove temeljne karakteristike.

Ako bi se reforma važećeg ZUP-a ograničila samo na izmjene i dopune, prijetila bi opasnost da se postigne samo ograničeno poboljšanje kvalitete zakonskog teksta. Nadalje, ako bi temeljna struktura ostala ista i ako bi se izmijenili samo pojedini članci, Zakon bi izgubio na sistematičnosti, logičkom smislu i koherentnosti.

S obzirom na demokratske promjene i novu ulogu građana u odnosu prema javnoj upravi, što se samo djelomično zrcali u važećem zakonu, potrebno je izraditi novi Zakon o općem upravnom postupku koji će uzeti u obzir sve te nove aspekte.

## IV. Metodološki aspekti novog Zakona

Novi Zakon treba sadržavati temeljne pravne definicije koje osiguravaju jasnoću obuhvata Zakona.

Sistematika novog Zakona treba biti što je moguće bliže sistematizaciji važećeg ZUP-a. Vrlo je važno kako u pogledu pravne sigurnosti, tako i u pogledu mogućnosti smanjenja troškova provedbe novog Zakona da se njegova temeljna struktura previše ne mijenja. Opći upravni postupak dio je društvenog i institucionalnog kapitala Republike Hrvatske i trebalo bi ga tretirati kao oskudan resurs.

Europski standardi izrade propisa zahtijevaju da zakoni trebaju biti što je moguće kraći, sadržavajući prihvatljiv minimum pravnih normi. Novi Zakon o općem upravnom postupku treba biti u skladu sa europskim standardima. Ipak, dužina zakona ne smije biti jedini kriterij za prosudbu kvalitete novog Zakona.

U novom ZUP-u potrebno je koristiti metodologiju pozivanja na regulaciju sadržanu u drugim zakonima. Pravni instituti regulirani u drugim zakonima, kao što su zastupanje, dostava, rokovi, itd., trebali bi biti uređeni samo jedanput, bez multipliciranja u različitim dijelovima pravnog sustava. Samo ako i kada specifičnosti *upravnog* postupka zahtijevaju posebna i drugačija rješenja, u novi bi Zakon o općem upravnom postupku trebala biti uključena specifična pravna pravila.

Zakonski članci novog ZUP-a trebaju biti opremljeni kratkim i preciznim naslovima. Kratki i precizni naslovi članaka bitno olakšavaju primjenu za-

kona, doprinose lakšem prihvaćanju njegovih odredaba od strane građana i podižu razinu pravne sigurnosti.

Tijekom formalnog zakonodavnog postupka potrebno je u što je moguće većoj mjeri primijeniti moderne normativne tehnike. Svaki članak treba popratiti kratkim obrazloženjem razloga za njegovo usvajanje. Nužne elemente procjene učinaka novog Zakona (*regulatory impact assessment*) osigurati će Središnji državni ured za upravu.

## V. Ključni elementi strukture i sadržaja novog Zakona o općem upravnom postupku

### 1. Preambula

Novi ZUP započeti će preambulom u kojoj će biti istaknuto kako novi Zakon treba osigurati:

- Zaštitu učinkovitog ostvarivanja prava građana i javnog interesa,
- Učinkovitost i ekonomičnost javne uprave,
- Proporcionalnost i transparentnost upravnog postupanja,
- Neovisnost odlučivanja.

Primjena novog Zakona također treba doprinijeti pružanju profesionalnih, prema građanima orijentiranih upravnih usluga.

### 2. Područje primjene novog zakona

Novi zakon će se primjenjivati u svakoj upravnoj stvari.

O upravnoj je stvari riječ kada državna tijela, isključujući sudove, u okviru svojeg djelokruga, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u svojem samoupravnom djelokrugu te u obavljanju povjerenih im poslova državne uprave (preneseni djelokrug), kao i pravne osobe s javnim ovlastima neposredno primjenjujući zakone, podzakonske propise, odluke i druge opće akte odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana, pravnih osoba i drugih stranaka te u svakom drugom slučaju kada zakon predviđa donošenje upravnog akta.

Pod upravnom se stvari podrazumijevaju se i druge aktivnosti upravnih tijela, koje se, iako ne ispunjavaju uvjete da bi se mogli smatrati upravnom stvari, imaju utjecaja na pojedinačna prava, obveze i pravne interesa

građana i drugih stranaka (informacije; upozorenja; izvještavanje; objavljivanje stručnih mišljenja; postupanje po prijedlozima, predstavkama i pritužbama te peticijama građana; postupci prostornog i regionalnog planiranja, itd). Naime, zahtjev za zakonitošću treba se jednako odnositi na spomenute aktivnosti kao i na klasične upravne akte. Drugim riječima, sve aktivnosti javne uprave moraju biti u suglasju sa zakonom ili drugim propisom, kad god se dotiču prava građana i drugih stranaka moraju biti utemeljene na pravnom propisu.

Koliko god je to moguće Zakon o općem upravnom postupku treba primjenjivati i u situacijama kada pružatelji javnih službi, neovisno je li riječ o javnim ili privatnim organizacijama, odlučuju o pravima i obvezama korisnika tih službi.

### 3. Zakonske definicije

Jasnoća i razumljivost novog ZUP-a poboljšat će se sistematičnom strukturom zakonskih definicija koje prate formalne stadije upravnog postupka. Katalog će obuhvaćati sljedeće definicije:

#### *Upravni akt*

Upravni akt je najvažniji oblik djelovanja tijela javne vlasti u primjeni upravnog prava. Glavni elementi upravnog akta su:

- jednostrano djelovanje
- od strane tijela javne vlasti
- u primjeni upravnog prava
- koje se poduzima u pojedinačnom ili u najmanju ruku konkretnom slučaju
- koje djelovanje ima za cilj pravno uređenje (rješavanje) tog slučaja, tj. ima pravni učinak na pojedinca.

S obzirom na posljedice za adresate, moguće je razlikovati upravne akte na teret pojedinca (upravni akti kojima se pojedincu nameće dužnost, obveza ili bilo kakav drugi teret) i upravne akte u korist pojedinca (upravni akti kojima se pojedincu daju određene koristi).

Za potrebe izrade nacrtu novog ZUP-a potrebno je uzeti u obzir sljedeći opis upravnog akta:

- (1) *Upravni akt je svaka odluka odnosno druga mjera tijela javne vlasti donesena prilikom rješavanja pojedinačnog slučaja u području upravnog prava koja ima neposredni i vanjski pravni učinak.*



- (2) *Upravnim aktom smatra se i svaka naredba usmjerena prema određenoj ili određivoj skupini ljudi, ili koja se odnosi na upravno-pravne aspekte određenog slučaja, ili koja se odnosi na cjelokupnu javnost.*

### *Upravni ugovor*

Premda je jednostrano upravno odlučivanje karakterističan i uobičajen oblik obavljanja upravnih poslova, u nekim europskim zemljama u upravnoj su se praksi razvili i drugi oblici suradnje javne uprave i građana. Suvremeni upravni praktičari upravno djelovanje utemeljeno na suradnji smatraju novim modelom obavljanja javnih poslova. Upravni ugovor je instrument upravnog djelovanja utemeljenog na suradnji.

Upravni ugovor može biti »koordinirani« ili »subordinirani« ugovor.

»Koordinirani« upravni ugovori su oni ugovori koji se sklapaju između tijela javne vlasti jednakog ili gotovo jednakog položaja i razine. Primjerice, takvi su ugovori između dva ili više tijela javne vlasti radi uspostave partnerstva ili radi prevladavanja ograničenih mogućnosti lokalne jedinice, radi zajedničkog financiranja škole ili održavanja zajedničkih mostova ili cesta.

»Subordinirani« upravni ugovor sklapa se između stranaka koji se nalaze u poziciji nadređenosti i podređenosti, kao što je npr. slučaj s upravnim tijelom na jednoj strani i građaninom ili drugim podređenom pravnom osobom na drugoj strani. Može se sklopiti u slučaju postojanja izričitog ovlaštenja odnosno u slučaju odlučivanja temeljem diskrecijske ocjene kada za rješavanje određene stvari nije potrebno poduzeti jednostranu mjeru u formi upravnog akta. Npr. jedinica lokalne samouprave može ugovoriti s privatnim trgovačkim društvom dobivanje subvencije kao protučinidbu za njegovo obvezivanje da će proizvoditi nižu emisiju štetnih tvari od one propisane zakonodavstvom s područja zaštite okoliša.

Upravni ugovor je predmet upravnog prava i predstavlja upravnu materiju, a sporovi vezani uz realizaciju takvog ugovora spadaju pod jurisdikciju upravnih sudova.

Za potrebe izrade nacrtu novog ZUP-a potrebno je uzeti u obzir sljedeći opis upravnog ugovora:

- (1) *Pravni odnos upravnog prava može se ugovorno uspostaviti, izmijeniti ili poništiti ako to nije u suprotnosti s pravnim poretkom (koordinirani upravni ugovor).*
- (2) *Tijelo javne vlasti može umjesto donošenja upravnog akta zaključiti upravni ugovor sa strankom u odnosu na koju bi inače donijelo upravni akt ako je takav ugovor u određenoj vrsti upravnih stvari izričito dopušten (subordinirani upravni ugovor).*



## Upravni postupak

Za potrebe izrade nacrtu novog ZUP-a potrebno je uzeti u obzir sljedeći opis upravnog postupka:

*Za potrebe ovog Zakona, upravnim postupkom smatra se svako djelovanje tijela javne vlasti koje ima vanjski učinak i usmjereno je na donošenje upravnog akta ili zaključivanje upravnog ugovora. To uključuje i donošenje upravnog akta ili zaključivanje upravnog ugovora.*

## Stranka u upravnom postupku

Za potrebe izrade nacrtu novog ZUP-a potrebno je uzeti u obzir sljedeći opis stranke u upravnom postupku:

- (1) *Stranka u upravnom postupku je onaj:*
  - a) *tko podnosi ili se protivi zahtjevu,*
  - b) *prema kojemu tijelo javne vlasti namjerava usmjeriti ili je usmjerilo upravni akt,*
  - c) *s kim je tijelo javne vlasti zaključilo ili namjerava zaključiti upravni ugovor,*
  - d) *kojeg je tijelo javne vlasti uključilo u postupak u slučaju iz stavka 2. ovog članka.*
- (2) *Tijelo javne vlasti može po službenoj dužnosti ili na vlastiti zahtjev uključiti u postupak onoga na čiji pravni interes može utjecati rezultat postupka. Kada rezultat postupka ima pravni učinak za treću osobu, ona će na vlastiti zahtjev biti uključena kao stranka u postupak. Ako je treća osoba poznata tijelu javne vlasti, ono će ju informirati o postupku.*

## 4. Ujednačenost sustava upravnog postupanja

Pravna sigurnost i transparentnost jednako kao i standardi dobrog zakonodavstva zahtijevaju koherentan sustav upravnog postupanja.

Pod određenim uvjetima i kao iznimku od općeg pravila, članak 2. važećeg Zakona o općem upravnom postupku dopustio je uređenje pojedinih pitanja postupka za određeno upravno područje drukčije nego što je to uređeno Zakonom o općem upravnom postupku. Međutim, velikim dijelom kao posljedica shvaćanja prema kojem se važeći Zakon o općem upravnom postupku smatra zastarjelim, u novije je vrijeme postala redovita praksa da zakoni kojima se uređuju posebna upravna područja sadržavaju i odredbe kojima se uređuju neka proceduralna pitanja.

Rezultat takvog pristupa je postojanje ne manje od 65 specijalnih zakona koji u svojim odredbama sadrže posebne postupovne odredbe koje izravno utječu i/ili dalje specificiraju važeći Zakon o općem upravnom postupku.

Takva situacija zbunjuje ne samo obične građane nego u velikoj mjeri i osobe s pravnim obrazovanjem kao što su suci, odvjetnici i upravni službenici koji trebaju primjenjivati upravno postupovno pravo. To otvara vrata arbitrarnosti u djelovanju javne uprave. Kompleksnost i segmentiranost pravnog uređenja upravnog postupanja vodi k pogrešnoj primjeni propisa bilo zbog neznanja ili zbog korupcije.

Suprotno tome, ujednačenost upravnog postupanja na temelju općeg upravnog postupka dovodi do predvidivosti djelovanja javne uprave, podiže razinu pravne sigurnosti cijelog sustava i osnažuje vladavinu prava. Ujednačenost također smanjuje upravne troškove, sužava prostor za korupciju, ubrzava upravno djelovanje i podiže sveukupnu učinkovitost javne uprave.

Zbog toga novi Zakon o općem upravnom postupku treba biti temelj najvećem broju upravnih djelatnosti, da bi se osigurala pravna sigurnost i zaštita pojedinačnih prava građana. Posebna postupovna pravila trebala bi postojati samo ako je to doista prikladno za određeno upravno područje (npr. porezi, carine, patenti, itd.), i samo u onoj mjeri koliko je to prikladno. Čak i onda kad su posebni upravni postupci neizbježni, stupanj odstupanja od pravila općeg upravnog postupka mora biti sveden na minimum.

Iako novi Zakon o općem upravnom postupku može osigurati ujednačenost u području njegove primjene, on neće automatski smanjiti broj posebnih upravnih postupaka. Sukladno dobro poznatom načelu rimskog prava *lex specialis derogat legi generali*, posebni zakoni neće se promijeniti donošenjem novog općeg zakona. Problem se može riješiti jedino izbjegavanjem posebnih postupaka u što je moguće većoj mjeri prilikom donošenja budućih zakona kao i prilikom mijenjanja onih važećih zakona koji sadrže nepotrebne specijalne proceduralne odredbe.

U prijelaznim i završnim odredbama zakona Vlada Republike Hrvatske će se obvezati da u roku od godinu dana od stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku preispita nužnost postojanja specijalnih upravnih postupaka te će predložiti Hrvatskom saboru potrebne izmjene posebnih zakona. Obavezat će se predlagatelji eventualnih novih specijalnih postupaka da u njihovom reguliranju u najvećoj mjeri usklade specijalne postupke s pravnim institutima Zakona o općem upravnom postupku.

## 5. Javne službe – pristup građana i pravna zaštita

Pružanje vitalnih javnih službi (službe od općeg interesa, uključujući i službe od općeg gospodarskog interesa), kao što su telekomunikacije, opskrba električnom energijom i vodom, javni prijevoz i slične (službe od općeg gospodarskog interesa), ali i obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna sigurnost, itd. (službe od općeg interesa), građanima treba biti zajamčeno neovisno o pravnom obliku njihovog pružanja, od pružatelja koji su privatni ili javni subjekti. Privatizacija obavljanja tih službi ne bi trebala smanjiti zaštitu prava građana prema pružateljima službi od općeg interesa, odnosno prema tijelima javne uprave. U tom smislu govori i europska regulacija službi od općeg interesa.

U pogledu službi od općeg gospodarskog interesa, pravnu zaštitu mora se osigurati u odnosu na tijela javne uprave, i to u pogledu njihovih garancija obavljanja službe. Potrošač mora imati pravo putem pravnog lijeka zatražiti od tijela javne vlasti odnosno uprave da osigura izvršenje ugovora o obavljanju službe odnosno usluge sklopljenog između potrošača i pružatelja službe. U postupku po tom pravnom lijeku potrošač mora imati položaj stranke i pravo na korektan postupak. Na taj se način može postići i maksimalna transparentnost ugovornog odnosa između javne vlasti i pružatelja službe od općeg gospodarskog interesa.

U pogledu ostalih službi od općeg interesa, potrebno je za potrebe izrade novog Zakona razmotriti kada i u kojoj mjeri bi se Zakon trebao primjenjivati i na slučajeve kada pružatelji tih službi, bili oni javni ili privatni subjekti (ustanove i druge pravne osobe s javnim ovlastima u obrazovanju, znanosti, zdravstvu, socijalnoj skrbi, kulturi, itd.) odlučuju o pravima i obvezama korisnika službi od općeg interesa. U takvim slučajevima već i po postojećem Zakonu o općem upravnom postupku ti su subjekti dužni postupati po njegovim odredbama. No, u takvim situacijama treba uzeti u obzir da detaljna pravna regulacija Zakona o općem upravnom postupku može biti suviše složena i prezahtjevna. Za njih je potrebno razmotriti primjenu skraćenog i pojednostavljenog postupka.

Zakon o općem upravnom postupku treba primjenjivati i u slučajevima kada tzv. nezavisne regulatorne, nadzorne i druge agencije, vijeća, komisije i druga slična tijela neposredno primjenjujući zakone i druge propise odlučuju o pravima i obvezama građana, pravnih osoba i drugih stranaka.

## 6. Izvršenje i dostava upravnih odluka, upravni troškovi

Potrebno je razmotriti mogućnost da se uvjeti izvršenja upravnih akata te sam postupak izvršenja urede posebnim zakonom, kao što je to slučaj u mnogim kontinentalno-europskim zemljama. U svakom slučaju novi Zakon o općem upravnom postupku treba sadržavati prijelazne odredbe za ta pitanja dok god ne bude usvojen eventualni novi Zakon o izvršenju upravnih akata.

Praktična pitanja i tehnički detalji u vezi s dostavom upravnih akata i troškovima upravnog postupka bit će regulirani podzakonskim propisima.

## 7. Korektnost postupka i korektno odlučivanje

Korektnost postupka i korektno odlučivanje predstavljaju temeljne mehanizme zaštite pojedinca od nezakonitog ili arbitarnog lišavanja njihovih ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđenih već Općom deklaracijom o ljudskim pravima UN iz 1948. Pravo na korektan postupak prepoznato je u Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te u Ustavu Republike Hrvatske.

U novi Zakon treba uključiti sljedeće elemente od posebnog značenja za upravni postupak:

- korektno saslušanje u svim stadijima postupka,
- pravna pomoć, ako je potrebna i tražena,
- mogućnost svakog oblika sudjelovanja u postupku: u pisanom, usmenom ili elektronskom obliku,
- pravo na razumijevanje postupka,
- pravo prisustvovanja saslušanju drugih sudionika postupka (npr. službenih osoba, svjedoka, vještaka),
- pravo iznošenja i poznavanja svih informacija o predmetu i o tijeku postupka: činjenice, dokazi, dokumenti, zapisi, nalazi vještačenja, rezultati uvidaja,
- pravo sudjelovanja u postupku onoga na čije interese taj postupak utječe,
- i zuzeće službenih osoba zbog pristranosti,
- pravo na odluku u najkraćem mogućem roku.

## 8. Diskrecijska ocjena

Davanje ovlaštenja tijelima javne vlasti da odlučuju na temelju diskrecijske ocjene predstavlja relativizaciju načela pravne sigurnosti. Međutim, ovlaštenje za diskrecijsku ocjenu nužno je u slučajevima kada zakonodavac ne može detaljno predvidjeti uvjete i okolnosti u području primjene određene pravne norme. U suvremeno doba diskrecijska ocjena predstavlja način prilagodbe u reakciji javne uprave na promjene relevantnih okolnosti.

Kada je tijelo javne vlasti ovlašteno djelovati na temelju diskrecijske ocjene učiniti će to u skladu sa svrhom takvog ovlaštenja uz poštivanje zakonskih ograničenja diskrecijske ovlasti. U obrazloženju takvog akta, pored ostalih razloga, tijelo javne vlasti treba navesti propis kojim mu je diskrecijska ovlast dana, te posebno izložiti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodilo. Zloupotreba diskrecijske ocjene kao i prelaženje granica ovlasti diskrecijskog odlučivanja trebaju biti jasno regulirani novim ZUP-om.

## 9. Pravni lijekovi i upravni spor

Novim ZUP-om je potrebno urediti cjelovit sustav pravnih lijekova protiv onih aktivnosti javne uprave koje imaju učinak na pojedinačna prava građana.

Takvim sustavom potrebno je urediti:

- oblik i rokove za žalbu protiv upravnog akta,
- tijelo kojem se žalba podnosi,
- tijelo koje odlučuje o žalbi,
- odluku o žalbi protiv upravnog akta ne smije donijeti isto tijelo koje je donijelo upravni akt; potrebno je ponovno razmotriti cjelokupni sustav odlučivanja o žalbama na svim razinama (središnjoj, lokalnoj i regionalnoj),
- troškove postupka po pravnim lijekovima.

Isključivanje žalbe protiv upravnog akta prihvatljivo je jedino onda kada je za odlučivanje u određenoj upravnoj oblasti bio nadležan najviši organ.

Neuspješna žalba protiv upravnog akta preduvjet je za pristup upravnom sudu. Neposredan pristup upravnom sudu dozvoljen je samo onda kada je najviše upravno tijelo u okviru svoje nadležnosti odlučilo o određenoj upravnoj stvari.

Nezakonitost »drugih upravnih djelatnosti« također treba imati određene posljedice. Javna uprava treba imati obvezu ukloniti posljedice proizvedene nezakonitom upravnom akcijom i obnoviti *status quo ante* onoliko koliko je to razumno i moguće.

## 10. Ukidanje i poništenje nezakonitog upravnog akta, opoziv zakonitog upravnog akta

Upravni akt protiv kojega nije moguće izjaviti žalbu može biti ukinut, poništen ili povučen samo u izvanrednim okolnostima. Nedopustivo je miješanje iz političkih razloga.

Nezakoniti upravni akt na teret stranke (akt kojim se nameće obveza) može se poništiti ili ukinuti djelomično ili u cijelosti i nakon što je postao pravomoćan.

Nezakoniti upravni akt u korist stranke (akt kojim se daje neko pravo) ne može se poništiti ili ukinuti dok god se stranka oslanja na postojanje takvog upravnog akta, a njezino oslanjanje, s obzirom na zaštitu javnog interesa, zavrjeđuje zaštitu.

Zakoniti upravni akt na teret stranke može se ukinuti djelomično ili u cijelosti s djelovanjem za budućnost čak i kad je postao pravomoćan, osim u slučaju kad se donosi upravni akt istog sadržaja ili kad zbog drugih razloga donošenje akta nije dozvoljeno.

Zakoniti upravni akt u korist stranke može se ukinuti djelomično ili u cijelosti samo u izvanrednim okolnostima, kao kad je ukidanje dozvoljeno zakonom ili je sadržano u samom upravnom aktu ili u slučaju sprječavanja nastanka ozbiljne štete za opće dobro.

## 11. One-stop shop (primjena načela »sve na jednom mjestu«)

One-stop-shop podrazumijeva takvo strukturno rješenje u kojem sve dozvole potrebne za određeni projekt, koje zahtijevaju uključenost i suglasnost različitih upravnih organa ili različitih unutarnjih ustrojstvenih jedinica istog organa (npr. građevinska dozvola, registracija gospodarskog subjekta, molba za subvenciju), budu koncentrirane u jednom upravnom postupku i obuhvaćene jednim složenim upravnim aktom.

One-stop-shop omogućava građanima prednosti izražene uštedom vremena i novca, jer osigurava komunikaciju samo s jednim upravnim organom umjesto probijanja kroz džunglu upravnih organa. Primjena načela »sve na jednom mjestu« zahtijeva različite promjene u javnoj upravi, a posebno značajne promjene djelokruga i nadležnosti upravnih organa. Postupovna pitanja primjene načela »sve na jednom mjestu« bit će uključena u novi Zakona o općem upravnom postupku.

## 12. E-uprava i elektronski (on-line) pristup službi »sve na jednom mjestu«

Novi ZUP će primijeniti koncept elektronske vlade (*e-government*) kao najnaprednije tehnike javne uprave. Time će biti pokrivena:

- *e-pomoć* – npr. informiranje javnosti, javni odnosi, itd.
- *e-uprava* – vrlo važan oblik komuniciranja između upravnog organa i sudionika u upravnom postupku.

Kombinacija e-uprave i službe »sve na jednom mjestu« omogućuje organizaciju učinkovite i vremenski štedljive komunikacije javne uprave i građana. Novi Zakon o općem upravnom postupku osigurat će pravni okvir integriranom »portalu« koji olakšava pristup svim informacijama javne uprave. Preduvjet za elektronsku odnosno *on-line* službu »sve na jednom mjestu« predstavlja umreženje svih organa javne uprave. Korisnici (građani, poduzetnici) steći će mogućnost pristupa javnoj upravi kroz jednu virtualnu točku.

E-uprava bi trebala biti dodatna usluga javne uprave. U prijelaznom periodu primjena e-vlade ne bi trebala dovesti do stavljanja u nepovoljniji položaj onih građana koji nemaju pristup on-line mreži ili im služenje suvremenim informacijsko-komunikacijskim sredstvima nije jača strana.

## Reforma općeg upravnog postupka u Republici Hrvatskoj

Članovi Savjetodavnog odbora:

Leo Andreis, predsjednik Hrvatske odvjetničke komore

Slavica Banić, predstojnica Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske

Dražen Bošnjaković, predsjednik Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora



dr. sc. Jadranko Crnić, umirovljeni predsjednik Ustavnog suda Republike Hrvatske

dr. sc. Dario Đerđa, viši znanstveni asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci  
Ljiljana Karlovčan Đurović, sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske

Dunja Konjevod, direktorica u Hrvatskoj gospodarskoj komori

dr. sc. Mira Lenardić, glavna tajnica Nacionalnog vijeća za konkurentnost

mr. sc. Zoran Pičuljan, zamjenik državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu, predsjedavajući

dr. sc. Goran Popović, direktor »Vjesnika«

Wolfgang Rusch, voditelj projekta

Članovi radne skupine angažirani u okviru CARDS projekta 2003 za izradu smjernica za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku:

prof. dr. sc. Norbert Wimmer, Sveučiliste u Innsbrucku

prof. dr. sc. Ulrich Karpen, Sveučiliste u Hamburgu

prof. dr. Ivan Koprić, Pravni fakultet u Zagrebu

doc. dr. sc. Boris Ljubanović, Pravni fakultet u Osijeku

Vedran Đulabić, Pravni fakultet u Zagrebu

Wolfgang Rusch, voditelj projekta

### Napomena

U izradi nacрта prijedloga Zakona o općem upravnom postupku, pored navedenih članova radne skupine sudjelovati će i stručnjaci iz Središnjeg državnog ureda za upravu, ostalih tijela državne uprave te znanstvenici i stručnjaci izvan državne uprave koji se bave ovim područjem.