

Dr. sc. Dario Đerđa¹
Ana Jerčinović, mag. iur.²

UPRAVNI POSTUPAK U PRAVU EUROPSKE UNIJE: KODIFIKACIJSKI IZAZOV

UDK: 342.9 (4)
DOI: 10.31141/zrpf.2020.57.135.85
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 1. studenog 2019.

Cilj je ovoga rada raščlaniti razloge koji ukazuju na potrebu donošenja kodificiranih pravila upravnoga postupka u pravu Unije te ocijeniti kvalitetu predloženih rješenja. U ovome radu najprije se nastoji odgovoriti na pitanje postoji li u Europskoj uniji potreba za kodificiranjem pravila upravnoga postupka. To se čini analizom nekih njezinih propisa, ali i stajališta iznesenih u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Ukazuje se na dosadašnje „*kodifikacijske neuspjehe*“ te se kratko prikazuje geneza donošenja i danas aktualnoga prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Zatim se analiziraju ciljevi ovoga prijedloga propisa i u njemu sadržana rješenja. Ona se uspoređuju s aktualnim rješenjima sadržanima u hrvatskom pravnom sustavu i pravnim sustavima nekih država članica Unije, kako bi se utvrdilo hoće li eventualno usvajanje predložene uredbe u praksi zahtijevati značajnije odstupanje u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije od pravila vođenja upravnoga postupka uvriježenih u nacionalnim pravnim sustavima država članica. Time se ukazuje na neke prednosti, ali i nedostatke predloženoga teksta. Konačno, zaključuje se hoće li Unija eventualnom predloženom „*kodifikacijom*“ stvoriti nove pravne režime ili će se zadovoljiti zakonskim utvrđenjem već postojećih pravila u okviru jednoga propisa.

Ključne riječi: *upravni postupak, Europska unija, prijedlog Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*

1. UVOD

Načela otvorenosti, učinkovitosti i neovisnosti u radu javne uprave predstavljaju osnovnu pretpostavku legitimnosti postupanja i odlučivanja države, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i svih drugih javnopravnih tijela. Stoga se u suvremenim državama ovim načelima pridaje sve više značenja u zakonodavstvu, sudskoj i upravnoj praksi.³ Posebnu pozornost ona izazivaju i u znanstvenoj i stručnoj

¹ Redoviti profesor, predstojnik Katedre za upravno pravo Pravnoga fakulteta u Rijeci.

² Asistentica na Katedri za upravno pravo Pravnoga fakulteta u Rijeci.

³ Brojne europske države posljednjih 30-ak godina donijele su ili su osuvremenile svoje zakone kojima je uređen upravni postupak, a u kojima nerijetko naglasak stavljaju upravo na provedbu načela otvorenosti, učinkovitosti i neovisnosti uprave. Na ova načela u svojim se odlukama sve češće pozivaju i sudovi, čak i kada ona nisu normativno propisana ustavom ili zakonima.

literaturi.⁴ Važnost spomenutih načela nije prepoznata samo na nacionalnoj, već ona sve važnije mjesto zauzimaju na europskoj razini također.

To je posebno slučaj posljednjih 25 godina, kada se nadležnosti Europske unije značajno šire formalnim dodjeljivanjem pojedinih nadležnosti država članica ovoj organizaciji, ali i djelovanjem Unije izvan granica određenih *Ugovorima*, u slučajevima njezina pozivanja na „*nepisane*“ ili „*posredne*“ nadležnosti, odnosno „*otvorenu*“ ili „*opću*“ ovlast.⁵ Širenje nadležnosti dovodi do sve češćeg zasnivanja izravnih odnosa između Unije i pojedinaca – građana i pravnih osoba. Upravnim odlukama donesenima u konkretnim upravnim stvarima od institucija, tijela, ureda i agencija, Europska unija ulazi s pojedincima u upravnopravne odnose, a građani i pravne osobe temeljem ovih odluka stječu stanovita prava ili im se nameću obveze.⁶

⁴ Danas brojni znanstveni i stručni radovi obrađuju načela otvorenosti, učinkovitosti i neovisnosti rada javne uprave. U njima se ukazuje na potencijal načela otvorenosti u ostvarivanju širih demokratskih ciljeva u društvu te se utvrđuje normativni značaj ovoga načela, posebice u pravu Europske unije. Vidi Alemanno, Alberto, „Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy“, *European law review*, vol. 39, no. 1, 2014., str. 72-90. Također, naglašavaju se kvalitativne promjene u djelovanju javne uprave koje se povezuju s otvorenošću njezina rada. Vidi Bugarič, Bojan, „Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law“, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 22, no. 3, 2004., str. 483-522. Upozorava se na važnost primjene novog javnog menadžmenta s ciljem povećanja učinkovitosti pružanja javnih usluga te sposobnosti uprave da brzo djeluje i tretira pojedince jednako. Vidi Andrews, Rhys, Van de Walle, Steven, „New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness“, *Public Management Review*, vol. 15, no. 15, 2013., str. 762-783. Učinkovitosti rada uprave posvećuje se posebna pozornost jer se provedba ovoga načela smatra jednom od osnovnih pretpostavki gospodarskog razvoja i rasta u državama, ali i Europskoj uniji. Vidi npr. Aristovnik, Aleksander, Obadić, Alka, „The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries“, *Amfiteatru Economic Journal*, vol. 17, no. 39, 2015., str. 761-774. Afonso, Antonio, Schuknecht, Ludger, Tanzi, Vito, „Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets“, *Applied Economics*, vol. 42, br. 17, 2010., str. 2147-2164. i Leino, Päivi, „Efficiency, Citizens and Administrative Culture, the Politics of Good Administration in the EU“, *European Public Law*, vol. 20, no. 4, 2014., str. 681-710. U pravnoj literaturi posebno se analizira učinkovitost alata ustanovljenih člankom 298. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* u svrhu uspostave otvorenosti, učinkovitosti i neovisnosti uprave Unije. Vidi Nieto-Garrido, Eva, „Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration“, *European Public Law*, vol. 18, no. 2, 2012., str. 373-398.

⁵ Načelo „*nepisanih*“, tj. „*posrednih*“ ovlasti daje institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije pravo postupati u stvarima koje joj nisu izričito stavljene u nadležnost, ako potreba postupanja u ovim stvarima logički proizlazi iz izričito prenesenih ovlasti, dok „*otvorena*“ ili „*opća*“ ovlast podrazumijeva da ako se u okviru politika utvrđenih *Ugovorima* pokaže da je potrebno djelovanje Unije radi postizanja jednog od njezinih ciljeva, iako za to *Ugovorima* nisu utvrđene potrebne ovlasti, Vijeće, na prijedlog Komisije i uz suglasnost Europskog parlamenta, jednoglasnom odlukom može poduzeti odgovarajuće mjere. Teoriju preuzimanja nadležnosti Unije posrednim ovlastima još je 1956. godine prihvatio Sud Europske unije. Vidi Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1956., European Court Reports, English special edition – 292. te Joined cases 281, 283, 284, 285 and 287/85, *Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities*, 1987., European Court Reports – 3203. Člankom 352. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Official Journal, 2010., C 83, širenje nadležnosti danas je propisano u okviru svih politika utvrđenih *Ugovorom*. O svemu ovome vidi Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 110. i Đerđa, Dario, *Osnove upravnog prava Europske Unije*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012., str. 104-106.

⁶ Ranije je kontakt Europske unije primarno bio usmjeren na države članice, a odnos Unije i pojedinaca u pravilu se realizirao putem tzv. posredne uprave, tj. provedbom prava Unije od nacionalnih prava država članica. Đerđa, Dario, „Pravila upravnog postupka u europskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 33, br. 1, 2012., str. 112-113.

Pri donošenju upravnih odluka i poduzimanju drugih upravnih radnji postoji vjerojatnost povrede prava i pravnih interesa neke osobe. Stoga, Europska unija, još od osnivanja zajednica koje su joj prethodile, mnogo pozornosti posvećuje zaštiti načela zakonitosti i mehanizmima njegove provedbe.⁷ Polazeći od pretpostavke da svaki pravni postupak treba provesti sukladno utvrđenim pravilima, ona obvezuje Sud Europske unije ispitivati zakonitost općenito, i to zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji proizvode pravne učinke prema trećima. Ona, ujedno, obvezuje Sud Europske unije ispitivati zakonitost svih drugih akata tijela, ureda i agencija Unije, koji imaju pravni učinak prema trećim osobama.⁸ Strogim inzistiranjem na zakonitosti njezinih odluka, Unija doprinosi predvidljivosti prava i pravnih odluka, kao posebno značajnoj vrijednosti svakog modernog pravnog sustava.⁹

Jedna od temeljnih pretpostavki zakonitoga postupanja javnopravnih tijela, svakako jest pravno propisani postupak donošenja upravnih odluka. Iako su brojne europske države, ali i neke države izvan europskog kontinenta, još tijekom prve polovine 20. stoljeća propisale pravila sukladno kojima moraju postupati javnopravna tijela u rješavanju upravnih stvari te ih nerijetko objedinila u jednome pravnom aktu,¹⁰ u pravnom sustavu Europske unije takva pravila nikada nisu formalno identificirana i kodificirana. Taj nedostatak prava Unije čini se posebno

⁷ Još je člankom 31. *Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, Treaty Establishing the European Coal and Steel Community*, Encyclopedia of European Community Law, Series B, 1/1980, iz 1951. godine Sudu Europske zajednice za ugljen i čelik bila povjerena zadaća štitići vladavinu prava. Prema članku 33. navedenog *Ugovora*, Sud je bio nadležan odlučivati o zahtjevima država članica ili Vijeća za poništenje odluka i preporuka tzv. „Visoke vlasti“ zbog nenadležnosti, bitnih povreda postupka, povrede *Ugovora* ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu te zbog zlouporabe ovlasti od strane ovoga tijela. Obveza Suda osigurati poštovanje prava pri tumačenju i primjeni *Ugovora* te ispitati zakonitost akata Vijeća i Komisije, osim preporuka i mišljenja, bila je propisana i člancima 164. i 173. stavak 1. *Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, Treaty Establishing the European Economic Community*, Encyclopedia of European Community Law, Series B, 2/1980.

⁸ Članak 263. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*.

⁹ Načelo predvidljivosti u pravu danas privlači posebnu pozornost u pravnoj literaturi. Hylton razlikuje dvije vrste predvidljivosti prava: statičnu predvidljivost koja se odnosi na jednostavnost razumijevanja pravnoga pravila, i dinamičnu, koja podrazumijeva stupanj sigurnosti stranaka da će značenje određenog pravila „*danas*“ ostati valjano i „*sutra*“. Hylton, Keith N., „Fee Shifting and Predictability of Law“, *Chicago-Kent Law Review*, vol. 71, no. 2, 1995., str. 429-431. O značaju pravne sigurnosti u donošenju odluka posebno vidi u Paunio, Elina, „Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order“, *German Law Journal*, vol. 10, no. 11, str. 1469, za koju ona predstavlja tzv. formalnu pravnu sigurnost. Predvidljivost prava smatra se nužnom pretpostavkom pravne sigurnosti u modernom društvu, jer upravo dostupnost i predvidljivost prava omogućuje onima na koje se ono primjenjuje razumno predvidjeti posljedice svojih radnji, pa tako utjecati na promišljenost njihova postupanja. Popelier, Patricia, „Five paradoxes on legal certainty and the lawmaker“, *Legisprudence*, vol. 2, no. 1, 2008., str. 48.

¹⁰ Prvo kodificiranje postupovnih pravila koja uprava treba primijeniti pri donošenju upravnih odluka učinjeno je u Austriji 1925. godine. Do početka Drugog svjetskog rata posebna pravila o upravnom postupku objedinjena su još u Češkoslovačkoj i Poljskoj 1928. godine te u Jugoslaviji 1930. godine. Šire kodificiranje upravnog postupka uslijedilo je nakon Drugog svjetskog rata, kada upravni postupak kodificiraju Sjedinjene Američke Države 1946. godine, Mađarska 1957. godine, Španjolska 1958. godine, pa ponovno Poljska 1960. i Češkoslovačka 1968. godine, kada to čini i Švicarska, Bugarska 1970. godine, Savezna Republika Njemačka 1977. godine itd.

aktualnim danas, u susret hrvatskom predsjedanju Europskom unijom. Primjena prava Unije u svrhu izvršavanja njezinih zadaća zahtijeva jednako dobro poznavanje materijalnog i postupovnog prava. Međutim, opća pravila vođenja upravnoga postupka u pravu Unije već su godinama razasuta po različitim pravnim izvorima ove organizacije, što za posljedicu ima njihovo otežano utvrđivanje, a slijedom toga u nekim slučajevima i propuštanje u primjeni.¹¹ Unatoč više pokušaja iniciranih od različitih institucija i tijela Unije, do kodifikacije ovih pravila do danas još nije došlo. Recentna diskusija o opravdanosti usvajanja *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* ponovno je aktualizirala ovo važno pitanje osnaženja prava i pravnih interesa građana i poduzetnika u Uniji.¹²

Cilj je ovoga rada raščlaniti razloge koji ukazuju na potrebu donošenja kodificiranih pravila upravnoga postupka u pravu Unije te ocijeniti kvalitetu predloženih rješenja. U ovome radu najprije se nastoji odgovoriti na pitanje postoji li u Europskoj uniji potreba za kodificiranjem pravila upravnoga postupka. To se čini analizom nekih njezinih propisa, ali i stajališta iznesenih u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Ukazuje se na dosadašnje „*kodifikacijske neuspjehe*“ te se kratko prikazuje geneza donošenja i danas aktualnoga prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Zatim se analiziraju ciljevi ovoga prijedloga propisa i u njemu sadržana rješenja. Ona se uspoređuju s aktualnim rješenjima sadržanima u hrvatskom pravnom sustavu i pravnim sustavima nekih država članica Unije, kako bi se utvrdilo hoće li eventualno usvajanje predložene uredbe u praksi zahtijevati značajnije odstupanje u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije od pravila vođenja upravnoga postupka uvriježenih u nacionalnim pravnim sustavima država članica. Time se ukazuje na neke prednosti, ali i na nedostatke predloženoga teksta. Konačno, zaključuje se hoće li Unija eventualnom predloženom „*kodifikacijom*“ stvoriti nove pravne režime ili će se zadovoljiti zakonskim utvrđenjem već postojećih pravila u okviru jednoga propisa.

2. POTREBA KODIFICIRANJA PRAVILA UPRAVNOG POSTUPKA U EUROPSKOJ UNIJI

Kako bi se zaštitila prava pojedinaca, koja mogu biti povrijeđena radom javnopravnih tijela, pravno trebaju biti utvrđene pretpostavke za ostvarivanje prava i nametanje obveza te trebaju biti propisani postupci u kojima se odlučuje o podjeli ovih prava odnosno nametanju obveza. Pretpostavke za ostvarivanje prava i nametanje obveza u Uniji u pravilu su propisane sekundarnim pravom, najčešće uredbama. Međutim, postupovna prava stranaka, baš kao i obveza poduzimanja

¹¹ Ovo pitanje detaljno je analizirano u Đerđa, *Pravila*, cit., str. 114-123.

¹² Tekst *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* sadržan je u *Rezoluciji Europskog parlamenta od 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije, European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP))*, Texts adopted, P8_TA(2016)0279, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.pdf (21. VIII. 2019.).

pojedinih postupovnih radnji, u pravu Unije nesistematično je utvrđena u različitim izvorima primarnog i sekundarnog prava, a brojne obveze institucija, tijela, ureda i agencija proizlaze i iz prakse Suda Europske unije. Tako je, primjerice, pravo stranke na uvid u spis te pravo stranke izjasniti se o činjenicama i pravnim pitanjima utvrđeno primarnim pravom Unije, što je slučaj i s obvezom nadležnog tijela riješiti upravnu stvar nepristrano, pravično i u razumnom roku, jednako postupiti prema svim strankama u postupku, primijeniti razmjernost pri odlučivanju, obrazložiti upravnu odluku i sl.¹³

Međutim, u primarnom su pravu utvrđena samo neka prava pojedinaca i obveze tijela koje vodi postupak, dok je pravno uređenje pojedinih instituta specifično uređeno izvorima sekundarnoga prava. Identificirati pravila upravnoga postupka u sekundarnom pravu Unije nije jednostavan zadatak, jer je sekundarno pravo sektorske naravi te pojedine uredbe i direktive u pravilu uređuju samo pojedino upravno područje, a tek iznimno imaju opću primjenu. Štoviše, takvi propisi reguliraju samo neka pitanja vođenja upravnoga postupka i rješavanja upravnih stvari. Tako primjerice *Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora* sadrži rijetke postupovne odredbe koje se odnose na određivanje nadležnosti, utvrđivanje činjeničnoga stanja i teret dokazivanja. K tome, njome su Komisiji, kao nadležnom tijelu, podijeljene neke posebne ovlasti u ovom upravnom području, poput ovlasti izricanja privremenih mjera. Ona, nadalje, utvrđuje rokove zastare za izvršenje novčanih kazni, naglašava obveznu primjenu prava na izjašnjavanje stranke i prava

¹³ Pravo stranke na uvid u spis predmeta te pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima u postupku u pravu Unije proizlaze iz „prava na dobru upravu” propisanog *Poveljom o temeljnim pravima Europske unije, Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, 2000., C 364, točnije iz članka 41. stavak 1. i stavak 2. podstavci a) i b) ove *Povelje* te iz članka 6. stavak 1. *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02. Iz istih propisa proizlazi i obveza institucije, tijela, ureda ili agencije Unije riješiti upravnu stvar nepristrano, pravično i u razumnom roku. Obveza tijela koje vodi postupak jednako tretirati pojedince proizlazi iz članaka 8., 18. i 19. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, a ovlast prikupljanja svih podataka i provođenja provjera nužnih za obavljanje povjerenih im zadaća iz članka 337. istoga *Ugovora*. Poštovati načelo razmjernosti pri donošenju odluke o upravnoj stvari, tijelo je obvezno temeljem članka 5. stavak 4. *Ugovora o Europskoj uniji, Consolidated version of the Treaty on the European Union*, Official Journal, 2010., C 83, a ta se obveza čini posebno važnom u slučajevima odlučivanja slobodnom ocjenom. Konačno, obveza obrazlaganja upravne odluke proizlazi iz članka 296. stavka 2. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* i članka 41. stavak 2. podstavka c) *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*. Izvorima primarnoga prava Unije još su utvrđeni pravo na pristup ispravama te pravo na učinkovito pravno sredstvo i pravični spor, propisani člancima 42. i 47. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*.

uvida u spis te Komisiji nameće određene obveze pri donošenju i objavi odluka.¹⁴ Na isti način *Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika* detaljnije uređuje samo postupak ispitivanja i odlučivanja o prijavi koncentracija, posebno ovlašćujući Komisiju pokrenuti postupak. S ciljem osiguranja pravodobnosti postupanja i zaštite prava stranaka ujedno postavlja rokove za pokretanje postupka i donošenje odluke te propisuje obvezu čuvanja poslovne tajne. Kao i prethodno spomenuta *Uredba*, i ova sadrži odredbe o utvrđivanju činjeničnog stanja, o pravu stranke na izjašnjavaње i uvid u spis i obvezama Komisije pri donošenju i objavi odluka. Konačno, ona također propisuje rokove za izvršenje novčanih kazni.¹⁵ Neke postupovne odredbe sadrži i *Uredba Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Komisiji propisuje obveze prilikom prijave potpora i njihova povlačenja, podjeljuje joj neke posebne ovlasti poput predlaganja određenih mjera te uređuje postupanje u slučaju povrata nezakonite potpore. Poput prethodno navedenih propisa, i ona sadrži odredbe o utvrđivanju činjeničnog stanja, utvrđuje pretpostavke za izricanje novčanih kazni i rokove zastare njihova izvršenja te propisuje obveze Komisije pri donošenju, objavi i dostavi odluka adresatima. Ujedno, utvrđuje pravo zainteresiranih strana izjavljivati primjedbe i pritužbe tijekom vođenja postupka te propisuje obvezu zaštite poslovne tajne.¹⁶

Nije teško uočiti kako naznačeni propisi uređuju tek poneka pitanja vođenja upravnoga postupka, dok propuštaju regulirati ona od temeljne važnosti za provedbu zakonitog postupka i zaštitu postupovnih prava stranaka. Tako oni ne daju odgovor na pitanje može li stranka samostalno poduzimati postupovne radnje, tko u postupku može zastupati stranku, kako postupiti u slučaju sukoba interesa službenika koji vodi postupak i odlučuje o upravnoj stvari, može li stranka proširiti ili izmijeniti svoj

¹⁴ Članci 2., 8., 9., 13., 17., 21., 23. do 27. i 30. *Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora (Tekst značajan za EGP)*, Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance), Official Journal, 2003., L 1, amended by Council Regulation (EC) No 411/2004 of 26 February 2004 repealing Regulation (EEC) No 3975/87 and amending Regulations (EEC) No 3976/87 and (EC) No 1/2003, in connection with air transport between the Community and third countries (Text with EEA relevance), Official Journal, 2004., L 68 and Council Regulation (EC) No 1419/2006 of 25 September 2006 repealing Regulation (EEC) No 4056/86 laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport, and amending Regulation (EC) No 1/2003 as regards the extension of its scope to include cabotage and international tramp services (Text with EEA relevance), Official Journal, 2006., L 269.

¹⁵ Članci 6., 8. do 11., 13., 15., 17., 18. i 20. *Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Tekst značajan za EGP)*, Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance), Official Journal, 2004., L 24.

¹⁶ Članci 2., 5. do 11., 15. do 19., 22. do 25., 27. i 30. do 32. *Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification) (Text with EEA relevance), Official Journal, 2015., L 248/9.

zahtjev, treba li se provesti usmena rasprava, na koje načine tijelo i stranka mogu komunicirati, na kojem se jeziku postupak vodi i sl.

Odgovore na neka od ovih pitanja može se naći u jedva nekoliko propisa sekundarnoga prava Unije primjenjivih u svim upravnim stvarima. Takve propise predstavljaju *Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se upotrebljavaju u Europskoj ekonomskoj zajednici, Uredba Vijeća (EEZ, EUROATOM) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja* i *Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije*.¹⁷ Relevantnima se još mogu smatrati i *Uredba Vijeća (EEZ) br. 2988/74 od 26. studenoga 1974. o rokovima zastare postupka i provođenja sankcija prema pravilima Europske ekonomske zajednice, Uredba br. 17: Prva Uredba kojom se primjenjuju članci 85. i 86. Ugovora* i *Uredba Komisije br. 99/63/EEZ od 25. srpnja 1963. o saslušanju propisanom člankom 19(1) i (2) Uredbe Vijeća br. 17, koje su donesene s ciljem uređenja specifičnoga upravnog područja, no u nedostatku pravne regulacije njihova je primjena proširena i na druga područja te se danas analogno primjenjuju kao izvori općeg upravno postupovnog prava*.¹⁸

Konačno, neka pravila koja institucije, tijela, uredi i agencije Unije trebaju poštovati pri vođenju upravnih postupaka rezultat su sudske prakse Suda Europske unije koji svojim odlukama stvara općeobvezujuća pravna načela. Na ovaj su način inherentnim pravu Unije postali načelo predvidljivosti u radu uprave, načelo zakonitih očekivanja, načelo pravičnih uvjeta pristupa upravnom sudu, načelo

¹⁷ *Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se upotrebljavaju u Europskoj ekonomskoj zajednici, Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community*, Official Journal, 1958., 17, propisuje obvezu sastavljanja pojedinačne odluke na jeziku države članice u kojoj se nalazi adresat akta takve odluke. *Uredba Vijeća (EEZ, EUROATOM) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja, Regulation (EEC, Euratom) No 1182/71 of the Council of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits*, Official Journal, 1971., L 124, propisuje jednoobrazno računanje rokova u pravu Unije. Konačno, *Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, Regulation (EC) No 1049/2001 on of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, Official Journal, 2001., L 145, uređuje pravo i mogućnost pristupa ispravama izvršnih i upravnih tijela Unije.

¹⁸ *Uredba Vijeća (EEZ) br. 2988/74 od 26. studenoga 1974. o rokovima zastare postupka i provođenja sankcija prema pravilima Europske ekonomske zajednice, Regulation (EEC) No 2988/74 of the Council of 26 November 1974 concerning limitation periods in proceedings and the enforcement of sanctions under the rules of the European Economic Community relating to transport and competition*, Official Journal, 1974., L 319, odnosi se na prijevoz i tržišno natjecanje, ali se pojedine odredbe ove *Uredbe* primjenjuju na pitanje prekida računanja i produžavanja rokova i u drugim upravnim područjima. Na isti način u drugim upravnim područjima analogno se primjenjuju pretpostavke za opoziv upravnog akta kojim je stranka stekla neko pravo, propisane člankom 8. stavak 3. *Uredbe br. 17: Prva Uredba kojom se primjenjuju članci 85. i 86. Ugovora, Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty*, Official Journal, 1962., 13, te odredbe o saslušanju osoba protiv kojih se vodi istražni postupak i trećih osoba propisane *Uredbom Komisije br. 99/63/EEZ od 25. srpnja 1963. o saslušanju propisanom člankom 19(1) i (2) Uredbe Vijeća br. 17., Regulation No 99/63/EEC of the Commission of 25 July 1963 on the hearings provided for in Article 19 (1) and (2) of Council Regulation No 17*, Official Journal, 1963., 127, obje donesene s ciljem uređenja područja tržišnoga natjecanja.

izvanugovorne odgovornosti za štetu koju je pojedincu nanijela uprava nezakonitim radom, načelo preventivnog djelovanja uprave i sl.¹⁹

Iz prikaza pravnog uređenja upravnih postupaka u pravu Unije daje se zaključiti kako *Ugovori* i s njima po snazi izjednačeni izvori prava postavljaju samo osnovna pravila vođenja upravnoga postupka. Opća načela prava utvrđena i razrađena u prvome redu praksom Suda Europske unije javljaju se tek kao korektivni mehanizam. Sekundarno pravo Unije upravne postupke uređuje s tri uredbe koje reguliraju pojedine postupovne institute, dok se neka postupovna pravila primjenjuju analogno ili samo u posebnim upravnim područjima. Stoga se može zaključiti kako je sektorska priroda upravnog prava Europske unije rezultirala fragmentacijom pravila upravnoga postupka, što je dovelo do značajne nepotpunosti, neusklađenosti i nerazumljivosti njezina upravno postupovnog sustava.

Na negativne učinke fragmentacije upravno postupovnoga uređenja posljednjih se godina sve češće upozorava u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Posebno se naglašava nejednako propisivanje istovjetnih upravno postupovnih instituta te se ukazuje na nedostatak koherentnosti i transparentnosti u upravnom postupku uopće.²⁰ Ukazuje se na tzv. „*kaos*“ uzrokovan „*nepovezanim mnoštvom postojećih normi*“,²¹ a nedostatak jasnih i ujednačenih propisa jednako primjenjivih u svim upravnim područjima vezuje se uz nedosljednost u primjeni općih načela prava.²² Na opasnosti fragmentacije pravila upravnog postupka upozorava i Istraživačka mreža za upravno pravo Europske unije – ReNEUAL, koja je ovom problemu posvetila veliku pozornost.²³ Ističe da je fragmentacija upravnog prava Unije dovela do složenog sustava često preklapajućih pravila i načela koja uređuju postupanje institucija,

¹⁹ Sud se u presudama nerijetko poziva na vlastitu praksu, bez obzira na to je li sudska odluka donesena u tom ili kojem drugom upravnom području, kreirajući na taj način pravila opće naravi. Ponavljanjem svojih stajališta i njihovim povezivanjem s odredbama primarnog prava Unije, Sud ih kvalificira kao obvezujuća pravila, tj. kao opća načela prava Unije koja čine sastavni dio njezina pravnog sustava i koja su institucije, tijela, uredi i agencije Unije dužna slijediti. O ovome vidi više u: Đerda, *Pravila*, cit., str. 122-123.

²⁰ Berman, George A., “A restatement of European administrative law: problems and prospects” u: Rose-Ackerman, Susan, Lindseth, Peter L. (ed.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010., str. 602, te Widdershoven, Rob, “Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or imposed Uniformity?”, *Review of European Administrative Law*, vol. 15, issue 2, 2014., str. 13.

²¹ Čarāušan, Mihaela V., “Towards an Administrative Procedure of the European Union: Issues and Prospects”, *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, vol. 8, no. 2, 2016., 79-80.

²² Vidi Sokol, Tomislav, „Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica“, *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku*, god. 34., br. 3-4, 2018., str. 33-54. Analizirajući relevantnu sudsku praksu Suda Europske unije, Sokol ukazuje na niz nedosljednosti i otvorenih pitanja vezanih uz primjenu načela zaštite legitimnih očekivanja. Odgovornost za razlike u primjeni načela vezuje uz kazuiističku prirodu sudske prakse i nedostatak propisa Unije jednako primjenjivih u svim područjima. Slijedom toga, zaključuje kako pretežito sektorska priroda upravnog prava Unije predstavlja zapreku za jasnije i koherentnije uređenje upravnog postupka u Uniji.

²³ Osnovana 2009. godine, na inicijativu prof. H. C. H. Hofmanna i J. Schneidera koji koordiniraju mrežu zajedno s prof. J. Zillerom, mreža danas okuplja više od 100 znanstvenika i praktičara aktivnih u području prava Europske unije i usporednog javnog prava. O mreži više vidi na: Renewal, Research Network on EU Administrative Law, dostupno na: <http://www.renewal.eu/index.php> (16. VII. 2019.).

tijela, ureda i agencija Unije.²⁴ Upravo fragmentaciju upravno postupovnih pravila u Uniji dovodi u vezu s nedostatkom transparentnosti, predvidljivosti, razumljivosti i povjerenja građana u zakonitost vođenja upravnih postupaka i donošenja odluka u Uniji.²⁵

Iz svega izloženoga može se zaključiti kako je u pravu Unije nužno utvrditi jednoobrazna postupovna pravila koja je potrebno primjenjivati u svim upravnim područjima, ako specifičnosti posebnog upravnog područja ne zahtijevaju drukčiju regulaciju nekog postupovnog pitanja. Takav propis trebao bi objediniti temeljna pravila upravnog postupanja, popuniti postojeće pravne praznine i ispraviti do sada uočene nedostatke. Na taj način, doprinio bi pravnoj sigurnosti građana i poduzetnika o čijim se pravima, obvezama i pravnim interesima primjenom prava Unije odlučuje u upravnim stvarima. Konačno, takav bi propis osnažio transparentan rad uprave, poboljšao njezinu učinkovitost u pružanju javnih usluga i ubrzao provedbu prava.

²⁴ Jedan od primjera fragmentarnog i nepotpunog propisivanja upravnog postupka u pravu Unije ranije je spomenuta *Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u*. Ona preambulom štiti poduzetnike navodeći da ih se ne smije prinuditi priznati kako su u konkretnom slučaju postupili protivno propisu, dok isto pravo u obvezujućem tekstu *Uredbe* nije propisano. Ujedno, ova *Uredba* ne spominje profesionalnu tajnu koja komunikaciju između odvjetnika i klijenta čini povjerljivom, a koja proizlazi iz sudske prakse Suda Europske unije. Stoga bi stranka trebala biti vrlo stručna i dobro poznavati pravo Unije kako bi iskoristila svoja postupovna jamstva, a koja nisu propisana pravnoobvezujućim dijelom *Uredbe* već proizlaze iz načela presumpcije nevinosti i prava na obranu zajamčenih člankom 48. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*. Pravne praznine u regulaciji upravnog postupka u Uniji javljaju se i kao posljedica činjenice da sektorska pravila određene postupovne elemente uređuju samo djelomično, slijedom čega te praznine treba popuniti primjenom općih načela prava, kao što je slučaj s pravom stranke na izjašnjenje. Sukladno sudskoj praksi Suda Europske unije, tijelo koje primjenjuje pravo Unije može povrijediti pravo na izjašnjenje stranke, čak i kada ono nije propisano uredbom ili nekim izvorom sekundarnog prava Unije, jer ono predstavlja jedno od općih načela prava. O svemu ovome više vidi u: *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative procedure*, Version for online publication, (ed.) Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques et al., dostupno na: http://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (15. VII. 2019.), str. 8. te u predmetima 155/79, *AM&S Europe Limited v Commission*, 1982., ECR 1575 i C-135/92, *Fiskano AB v Commission*, 1994., ECR I-2885.

²⁵ *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative procedure*, str. 8-9. Na nedostatke u postojećoj regulaciji pravila upravnog postupka Unije izričito ukazuje i Služba Europskog parlamenta za istraživanje, čija je zadaća pružiti zastupnicima u Parlamentu, i po potrebi parlamentarnim odborima, neovisne, objektivne i mjerodavne analize i istraživanja političkih pitanja u vezi s Europskom unijom. Na temelju rezultata evaluacije postojećeg sustava, ova Služba naglašava kako stupanj prisutne fragmentacije nadilazi nužnu i očekivanu fleksibilnost koju je potrebno tolerirati, uzevši u obzir heterogenost tijela Unije, njihovih ciljeva i ovlasti te zaključuje kako takva fragmentacija postupovnih pravila negativno utječe na implementaciju osnovnih načela dobrog upravljanja, primjerice na pravo stranke izjasniti se u postupku, obvezu tijela obrazložiti upravnu odluku, komuniciranje sa strankama na svim službenim jezicima Unije, pridržavanje rokova u postupku, elektronički pristup spisu i dr. O ovome više vidi u: European Parliamentary Research Service, Ex-Ante Impact Assessment Unit, *Impact Assessment of possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration*, PE 621.841, 2018., dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU\(2018\)621841_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf), (16. VII. 2019.), str. 6.

3. NASTOJANJA USPOSTAVE JEDINSTVENIH PRAVILA OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA U EUROPSKOJ UNIJI

S obzirom na važnost upravnog postupka u pravu Unije, kodificiranje njegovih pravila u jednom propisu predstavlja težnju koja više ili manje intenzivno tinja već dulje od dva desetljeća. U ovome razdoblju pravila i standardi upravnog postupanja pokušali su se objediniti i sistematizirati u više navrata, no ovi pokušaji nisu rezultirali pravnoobvezujućim učinkom. Od značajnijih i zapaženijih akata koji su trebali doprinijeti ostvarivanju ovoga cilja svakako valja spomenuti *Dokument br. 27: Europska načela javne uprave* koji je izradila SIGMA 1999. godine²⁶ te *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* pučkoga pravobranitelja Europske unije. *Dokument br. 27* definirao je standarde koje države kandidati za članstvo u Uniji trebaju zadovoljiti s ciljem ujednačavanja metoda rada njihovih uprava s upravama tadašnjih država članica. Utvrdio je skup postupovnih načela usko vezanih uz vođenje upravnog postupka, koja su tada bila zajednička svim državama članicama Unije te se pretpostavljalo kako će dovesti do ujednačavanja u radu njihovih nacionalnih javnih uprava, ali i uprava država kandidata.²⁷ *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* predstavlja "soft law" instrument. Ovaj *Kodeks* izradio je pučki pravobranitelj Unije, a rezolucijom ga je usvojio Europski parlament 2001. godine.²⁸ Pučki pravobranitelj je u *Kodeksu* nastojao razraditi pojam „dobre uprave“ i utvrditi kako se ovaj pojam treba tumačiti u primjeni. *Kodeks* predstavlja pokušaj sažimanja pravila postavljenih u različitim izvorima primarnog i sekundarnog prava Unije, ali i pravila utvrđenih u praksi Suda Europske unije. Ovaj dokument i danas predstavlja najpotpuniju kodifikaciju pravila upravnoga postupka u Europskoj uniji.²⁹

Upravo spomenuti *Kodeks* predstavlja začetak kodifikacije pravila upravnoga postupka u ovoj organizaciji. Izradio ga je pučki pravobranitelj, a inicijativu za njegovo usvajanje u zakonodavnom postupku podržao je Europski parlament koji je *Rezolucijom od 6. rujna 2001. godine*, s određenim izmjenama odobrio nacrt ovog *Kodeksa* te pozvao Komisiju da na temelju članka 308. tadašnjeg *Ugovora o osnivanju Europske zajednice* podnese prijedlog uredbe koja će sadržavati njegov tekst. Međutim, Komisija nije prihvatila taj prijedlog pa su institucije koje su ovu ideju smatrale dobrom, po uzoru na predloženi *Kodeks* usvojile vlastite kodekse

²⁶ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries), *Paper no. 27: European principles for public administration*, CCNM/SIGMA/PUMA (99)447REV1.

²⁷ Više o temeljnim vrijednostima i načelima koja su našla mjesto u *Dokumentu br. 27* vidi u Đerđa, *Pravila*, cit., str. 125.

²⁸ *European Parliament resolution of 6 September 2001 on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behavior*, Official Journal, 2002., C 72 E.

²⁹ O pravima i obvezama utvrđenima *Kodeksom* više vidi u Đerđa, *Pravila*, cit., str. 125- 126. i European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behaviour*, European Communities, Luxembourg, 2005.

koji su, na žalost, imali samo ograničeno područje primjene. Ovi kodeksi također su imali tek „soft law“ učinak, a kako su ih institucije prilagođavale vlastitim posebnostima, u određenoj mjeri su se međusobno razlikovali.

Usvajanjem *Rezolucije od 6. rujna 2001. godine* Europski parlament prometnuo se u inicijatora uspostave jedinstvenih pravila upravnog postupka u Uniji i tu je ulogu zadržao do danas. Iduće desetljeće Parlament i pučki pravobranitelj u više su navrata isticali potrebu unificiranja pravila upravnog postupka u Uniji. Značajnu inicijativu Parlament je ponovno dao Komisiji *Rezolucijom od 15. siječnja 2013. godine*, kojom joj je sugerirao donijeti prijedlog uredbe kojom će se uspostaviti pravila jedinstvenog upravnog postupka za sve institucije, tijela, urede i agencije Unije. Ova *Rezolucija* sadržavala je i detaljne preporuke o sadržaju uredbe čije je predlaganje Parlament zatražio.³⁰ One su se odnosile na cilj i doseg uredbe koju bi trebalo usvojiti, odnos između takve uredbe i sektorskih propisa, naznaku općih načela rada uprave koja je potrebno kodificirati, pravila koja uređuju donošenje upravnih akata, nadzor nad njihovom zakonitošću i pretpostavke ispravaka te, zaključno, oblik i način objave predložene uredbe.³¹ Međutim, po analizi relevantnog postojećeg zakonodavstva Unije, Komisija ipak nije prepoznala potrebu pokrenuti takvu zakonodavnu inicijativu te je propustila takav prijedlog uključiti u program rada za 2015. i 2016. godinu.³²

Ne odustajući od isticanja potrebe za sustavnom i jedinstvenom regulacijom upravnog postupka u Uniji, Europski parlament je 9. lipnja 2016., nakon gotovo tri i pol godine, usvojio *Rezoluciju o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.³³ U njoj je podsjetio na ranije usvojenu *Rezoluciju* iz 2013. godine, koja nije dala rezultata, te je ponovno pozvao Komisiju pokrenuti zakonodavni postupak usvajanja prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Na žalost, niti ovaj pokušaj Parlamenta Komisiju nije uvjerio u potrebu davanja zakonodavne inicijative. Razlozi zbog kojih Komisija nije prihvatila takav prijedlog mogu se svesti na sljedeće. Komisija smatra kako se u Uniji obavlja velik broj različitih, uglavnom visoko specijaliziranih aktivnosti, zbog čega uprava Unije opravdano postupa prema posebnim, tj. sektorskim pravilima. Drži kako je usvajanje prijedloga Parlamenta neekonomično, jer bi donošenje takvog propisa

³⁰ *European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union*, Official Journal, 2015., C 440. Parlament u nazivu ove *Rezolucije* spominje „*Zakon o upravnom postupku Europske unije*“, dok u samom tekstu *Rezolucije* u točki 1. od Komisije traži podnošenje prijedloga uredbe o „*Europskom zakonu o upravnom postupku*“.

³¹ *Preporuka Parlamenta br. 3* nabrojala je sljedeća opća načela koja bi uredba trebala kodificirati: načelo zakonitosti, načelo nediskriminacije i jednakog postupanja, načelo razmjernosti, načelo nepristranosti, načelo dosljednosti, načelo legitimnih očekivanja, načelo zaštite privatnosti, načelo pravičnosti, načelo transparentnosti te načelo učinkovitosti i uslužnosti.

³² European Parliament, *EU Administrative Procedure, Legislative train schedule*, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-eu-administrative-procedure> (21. VIII. 2019.).

³³ *European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration* (2016/2610(RSP)), Texts adopted, P8_TA(2016)0279., dostupno na http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.pdf (21. VIII. 2019.).

potaknulo izmjenu značajnog dijela važećeg zakonodavstva Unije. Čak i kada bi se izvršila vrlo pažljivo, takva bi kodifikacija, smatra Komisija, dovela do problema u razgraničavanju općih i posebnih pravila te, u konačnici, ne bi pridonijela jasnoći zakonodavstva Unije u cjelini. Komisija, nadalje, smatra kako bi takav propis institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije oduzeo potrebnu fleksibilnost u pojedinim upravnim područjima. Kako predložena *Uredba* ne predviđa mehanizam razgraničenja općih i posebnih pravila, već je predlagala da se analiza provodi „od slučaja do slučaja“, Komisija je zaključila da se konkretni problemi trebaju rješavati traženjem njihova uzroka i predlaganjem konkretnih rješenja.³⁴

Odgovor i obrazloženje Komisije ipak nisu obeshrabrili Parlament te je on u rezolucijama o praćenju primjene zakonodavstva Unije za 2015. i 2016. godinu opetovano podsjećao na svoj prijedlog, izrazio razočarenje prema Komisiji koja nije odgovorila na njegov poziv i još je jednom pozvao na pokretanje zakonodavnog postupka. Pri tome je ponovno istaknuo koliko nedostatak koherentnog i opsežnijeg skupa kodificiranih pravila o dobroj upravi Unije otežava građanima jednostavno i u potpunosti razumjeti svoja prava i time umanjuje kvalitetu njihove pravne zaštite. Ovim rezolucijama Parlament je ujedno odgovorio na sve primjedbe Komisije te pojasnio da bi pravila takve uredbe bila dopunskog karaktera u odnosu na postojeće pravo Unije te da bi se primjenjivala jedino u slučaju postojanja pravnih praznina ili poteškoća pri tumačenju.³⁵

Istovremeno, Služba za istraživanja Europskog parlamenta provela je u razdoblju od 15. prosinca 2017. do 9. ožujka 2018. godine javno savjetovanje o općoj percepciji i stavovima građana o upravi Europske unije, o osobnim iskustvima pojedinaca u odnosu s institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o mjerama koje bi trebalo poduzeti u svrhu unapređenja njezina rada.³⁶ Sudionici savjetovanja uglavnom su izrazili negativan stav o općem radu uprave Unije i svojim iskustvima s upravom. Kao važan problem istaknuli su funkcionalnu i operativnu nedosljednost i visoke upravne troškove te su podržali potrebu poduzimanja mjera s ciljem pojednostavljanja pravila upravnog postupka u Uniji i provedbe prava na dobru upravu.³⁷

³⁴ *Follow up to the European Parliament resolution for an open, efficient and independent European Union administration*, adopted by Commission on 4 October 2016 (SP(2016)613), dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2610\(RSP\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2610(RSP)#tab-0) (21. VIII. 2019.).

³⁵ *European Parliament resolution of 26 October 2017 on monitoring the application of EU law 2015 (2017/2011(INI))*, Texts adopted, P8_TA(2017)0421, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0421_EN.pdf (21. 8.2019.), točka 34.-35., *European Parliament resolution of 14 June 2018 on monitoring the application of EU law 2016 (2017/2273(INI))*, Texts adopted, P8_TA(2018)0268, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0268_EN.pdf (21.8.2019.), točka 54.-55. i 67.

³⁶ EPRS, *Synopsis Report on the public consultation on an EU law for an open, independent and efficient European administration*, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/142821/eu-administrative-law-synopsis-report.pdf> (12. VII. 2019.). U savjetovanju je prikupljeno 166 odgovora iz ukupno 20 država članica.

³⁷ Loc. cit. Dugotrajnost postupaka, teškoće u pronalasku relevantnih informacija i kvaliteta dobivenih odgovora istaknuti su kao poseban problem u izravnim odnosima s upravnim tijelima Unije.

Na temelju rezultata javnog savjetovanja, Služba je provela i izradila studiju pod nazivom „*Procjena učinaka mogućih aktivnosti na razini EU za otvorenu, učinkovitu i neovisnu upravu EU*“ te ju je objavila u lipnju 2018. godine. U studiji je analiziran i uspoređen učinak potencijalnog usvajanja prijedloga *Uredbe* iz 2016. godine, potencijalnog usvajanja *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* kao obvezujućeg izvora prava te učinak nepoduzimanja nikakvih radnji u svrhu kodifikacije pravila općeg upravnog postupka. Zaključeno je kako bi usvajanje prijedloga uredbe Europskog parlamenta bila najbolja opcija, jer bi ona očekivano dovela do smanjenja troškova, povećanja dostupnosti, transparentnosti, pravne sigurnosti i predvidljivosti u radu uprave te jačanja legitimnosti institucija, tijela, ureda i agencija Unije i povjerenja koje građani u njih imaju. K tome, posebno je istaknuto kako je tekst prijedloga *Uredbe* sukladan pravilima upravnog postupka u državama članicama, čime se njegovim usvajanjem neće uvoditi nova eksperimentalna pravna pravila. Konačno, naglašeno je kako prijedlog *Uredbe* omogućuje tranziciju prema *e-vladi* i alatima *e-uprave*, koji bi u budućnosti trebali dovesti do učinkovitije uprave Europske unije.³⁸

Međutim, niti zaključci ove *Studije* nisu potakli Komisiju pokrenuti zakonodavnu inicijativu za donošenje takvoga propisa. Parlament i danas inzistira na važnosti kodificiranja pravila upravnog postupka u Uniji, što je istaknuo i u *Rezoluciji od 13. veljače 2019. o raspravi o budućnosti Europe*.³⁹ U vremenu koje slijedi ostaje vidjeti hoće li Parlament uvjerljivijom argumentacijom ipak potaknuti Komisiju na podnošenje zakonodavnog prijedloga u području upravnog prava Unije ili će među ovim institucijama Unije i dalje postojati razilaženje u pogledu potrebe kodificiranja pravila upravnog postupka, a time, posljedično, i u pogledu razvoja i sistematizacije upravnog prava Unije općenito.

4. PRIJEDLOG UREDBE O OTVORENOJ, UČINKOVITOJ I NEOVISNOJ UPRAVI EUROPSKE UNIJE

Postavlja se pitanje zašto Komisija već više godina nije prihvatila prijedlog *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*, slijedom čega ne postaje propisom Unije koji bi olakšao zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca u rješavanju upravnih stvari. Je li tomu razlog nepravilno definiran opseg njezine primjene, nedostatna zaštita prava pojedinaca ili nerazmjerne obveze tijela koja bi prema takvoj *Uredbi* trebala postupati? Hoće li takva *Uredba* propisati potpuno nova pravila u Uniji, pravila koja odstupaju od prihvaćenih standarada i pravne kulture država članica? Kako bi se odgovorilo na ova pitanja, potrebno je proanalizirati tekst prijedloga *Uredbe* te utvrditi u kojoj bi mjeri njezino usvajanje činilo novi

³⁸ EPRS, *Impact*, cit. str. 3.

³⁹ *European Parliament resolution of 13 February 2019 on the state of the debate on the future of Europe* (2018/2094(INI)), Texts adopted, P8_TA-PROV(2019)0098, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0098_EN.pdf (23. VIII. 2019.), točka 53.

pravni okvir vođenja upravnih postupaka i rješavanja upravnih stvari, što bi svojim povratnim učinkom moglo utjecati i na same države članice.

Prijedlog *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*, pored preambule, koja ne čini njezin pravnoobvezujući dio,⁴⁰ sadrži ukupno 30 članaka podijeljenih u sedam poglavlja. Prvo poglavlje, s naslovom „*Opće odredbe*“ utvrđuje predmet i cilj ove *Uredbe*, područje njezine primjene, odnos između ove *Uredbe* i drugih pravnih akata Unije te definicije pojmova koji su u njoj sadržani. Drugo poglavlje regulira pokretanje upravnog postupka, treće vođenje postupka, a četvrto donošenje odluke o upravnoj stvari. Peto poglavlje posvećeno je ispravljanju pogrešaka u upravnim aktima i stavljanju akata izvan snage. Šesto poglavlje postavlja pravni režim tzv. „*upravnih akata opće primjene*“, dok posljednje, sedmo, sadrži odredbe o obavješćivanju i završne odredbe.⁴¹

4.1. Primjena Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije

Doseg primjene nekog propisa uvijek izaziva posebnu pozornost.⁴² Ako je krug osoba na koje se propis odnosi preuzak, on neće ostvariti svoju svrhu. Ako je preširok, nepotrebno će opterećivati pojedine subjekte u društvu te stvarati nepotrebne financijske obveze. Stoga je osnovna zadaća predlagatelja i donositelja nekog propisa pravilno odrediti njegov doseg. Prijedlog *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* precizno utvrđuje krug obveznika njezine primjene. Njome se postavljaju postupovna pravila prema kojima bi trebale postupati institucije, tijela, uredi i agencije Unije u obavljanju upravne djelatnosti.⁴³ To znači da ona ni na koji način ne bi obvezivala upravna tijela država članica, koja bi i unatoč njezinu stupanju na snagu postupala sukladno svojim nacionalnim upravno-postupovnim propisima. Slijedom navedenoga, takva *Uredba* nema za cilj

⁴⁰ Preambula akta obuhvaća sve ono što se nalazi između naslova akta i njegova normativnog dijela, tj. pozivanja, uvodne izjave i svečane formulacije koje ih okružuju. Svrha je pozivanja navesti pravnu osnovu akta i glavne faze u postupku njegova donošenja, dok su uvodne izjave dio akta koji sadržava obrazloženje za njegovo donošenje te su, za razliku od normativnog dijela akta, formulirane na način koji ističe njihovu očitu neobvezujuću prirodu. *Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije*, Ured za publikacije Europske unije, 2015., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/HR-Vodic-za-izradu-zakonodavnih-akata.pdf> (21. VIII. 2019.), str. 24. i 31.

⁴¹ Zbog izuzetno lošeg službenog prijevoda prijedloga *Uredbe* na hrvatski jezik, pri provedenim analizama autori su se služili hrvatskom i engleskom inačicom prijedloga teksta *Uredbe*.

⁴² O važnosti dosega primjene nekoga propisa te određivanju dosega propisa u postupku njegova usvajanja vidi Karpen, Ulrich, „Comparative law: perspectives of legislation“, *Legisprudence*, vol. 6, no. 2, 2012., str. 175. i Mousmouti, Maria, „Operationalising quality of legislation through the effectiveness test“, *Legisprudence*, vol. 6, no. 2, 2012., str. 205.

⁴³ Članak 1., članak 2. i članak 4. podstavak a) prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

harmonizirati pravila upravnoga postupka u državama članicama, koja se u nekim pitanjima i značajno razlikuju.⁴⁴

S druge strane, obveznici primjene trebali bi postupati prema odredbama *Uredbe* jedino kada obavljaju upravne aktivnosti, tj. kada rješavajući upravne stvari u konkretnim slučajevima primjenjuju pravo Unije. Prijedlog *Uredbe* jasno je postavio slučajeve njezine primjene, izričito propisujući kako se njezine odredbe ne primjenjuju u provedbi zakonodavnih ili sudskih postupaka, niti postupaka donošenja nezakonodavnih akata koji se izravno temelje na *Ugovorima*, delegiranih akata ili provedbenih akata.⁴⁵ Time je opseg primjene prijedloga *Uredbe* precizno ograničen samo na obavljanje upravnih aktivnosti Unije u kojima se primjenjuje pravo Unije.

Prijedlog *Uredbe* jasno regulira i njezin odnos prema drugim propisima Unije. Njome je određeno kako je treba primjenjivati uvijek, osim kada je drukčije određeno propisom Unije koji uređuje posebno upravno područje. To znači da ona ne bi trebala utjecati na postojeće propise u pojedinim upravnim područjima, koji će kao posebni propisi i dalje imati prvenstvo u primjeni. Time ona čini općepostupovni propis kojim se nadopunjuju praznine u regulaciji pojedinih upravnih područja, tj. supsidijarni, a ne osnovni upravno-postupovni propis.⁴⁶ Ipak, spornom se može ocijeniti u prijedlogu *Uredbe* sadržana odredba kojom je utvrđeno kako se propisi u posebnim upravnim područjima trebaju „tumačiti u skladu s njezinim odredbama“.⁴⁷ Načelni stav sukladno kojemu se značenje odredbe u posebnom upravnom području treba usklađivati sa značenjem odredbe općega propisa, čini se suprotnim načelu *lex specialis derogat legi generali*, slijedom čega ne bi trebao biti podržan.⁴⁸

⁴⁴ Valja naglasiti kako Europska komisija zastupa političke interese Unije u cjelini i nije politički odgovorna državama članicama, niti vodi računa o interesima pojedine države članice. Vidi Hartley, op. cit., str. 111. i Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 33. Upravo s tim ciljem članovi Europske komisije trebaju biti potpuno neovisni od utjecaja nacionalnih vlasti država članica čije nacionalno državljanstvo imaju te trebaju djelovati i donositi odluke neovisno o interesima vlastite države članice. Vidi članak 245. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Vođenje računa o interesima država članica i njihovu usklađivanju, u nadležnosti je Vijeća. Sukladno članku 16. stavak 2. *Ugovora o Europskoj uniji* Vijeće je sastavljeno od jednog predstavnika svake države članice na razini ministra, koji smije preuzimati obveze u ime vlade dotične države članice i glasovati.

⁴⁵ Članak 2. i članak 4. podstavak b) prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁴⁶ Otvaranjem mogućnosti posebnog propisivanja nekih postupovnih radnji omogućuje se učinkovitije i ekonomičnije postupanje uprave u slučajevima kada se provođenje postupovnih radnji može prilagoditi specifičnim zahtjevima odlučivanja u posebnom upravnom području. Supsidijarna primjena znači da se odredbe općeg upravno-postupovnog propisa primjenjuju na ona pitanja upravnog postupka koja u posebnom upravnom području nisu uređena posebnim propisom. O ovome više vidi u Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010. str. 26-27.

⁴⁷ Članak 3. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Takav zaključak ujedno proizlazi i iz uvodne izjave 16. njezine preambule. Predlagatelj *Uredbe* očito je svjestan kako su upravni postupci u različitim upravnim područjima Unije neujednačeni te ih s aspekta zaštite prava građana smatra korisnim ujednačiti. Vidi uvodnu izjavu 16. preambule prijedloga *Uredbe*.

⁴⁸ Slijedom toga, upitna je i ispravnost uvodne izjave 16. preambule prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*, koja utvrđuje: „Ovom se Uredbom uspostavljaju zadana prava i obveze za sve upravne postupke u skladu s pravom Unije te time smanjuje fragmentacija njerodavnih postupovnih pravila koja proizlaze iz zakonodavstva koje se odnosi na pojedine sektore“, jer čini se da se njezinim usvajanjem takav cilj ipak ne bi ostvario.

4.2. Pokretanje upravnog postupka

Prijedlog *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* veliku pozornost posvećuje odredbama o pokretanju upravnog postupka. Može se ustvrditi kako su ove odredbe brojne i iscrpne u odnosu na odredbe koje uređuju ostale faze vođenja upravnoga postupka. Čini se kako je njihova detaljnost u prvom redu rezultat nastojanja da se što potpunije zaštite prava stranaka u postupku.

Vezano uz pokretanje upravnoga postupka, prijedlog *Uredbe* slijedi pravilo uvriježeno u nacionalnim pravnim sustavima država članica, da upravni postupak uvijek pokreće nadležno upravno tijelo.⁴⁹ To znači da upravni postupak pokrenuti mogu institucija, tijelo, ured ili agencija Unije. Oni to mogu učiniti na vlastitu inicijativu ili na inicijativu stranke.⁵⁰ Prijedlog *Uredbe* detaljno razrađuje koje radnje upravno tijelo treba poduzeti pri pokretanju postupka, postupovne odluke koje pri tom treba donijeti te rokove u kojima treba postupiti, bez obzira na to je li postupak pokrenut po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.

Prijedlog *Uredbe* pokretanju upravnoga postupka pristupa vrlo formalno te nalaže nadležnom tijelu obvezu donošenja postupovne odluke kojom se utvrđuje kako je upravni postupak pokrenut, bez obzira na inicijativu za njegovo pokretanje. Dakle, prije negoli pokrene upravni postupak, nadležno tijelo treba ispitati postoje li u konkretnom slučaju pretpostavke za pokretanje upravnoga postupka i ako utvrdi da postoje, donijeti odluku o njegovu pokretanju. Takva odluka treba biti donesena u pisanom obliku i napisana na službenom jeziku države članice u kojoj se stranka u postupku nalazi. Prijedlog *Uredbe* detaljno propisuje sadržaj ove odluke, naznačujući kako ona treba sadržavati naziv nadležnog tijela, klasifikacijski broj i datum donošenja, naznaku predmeta i svrhe postupka, opis mjera koje u postupku treba poduzeti, osobno ime i kontaktne podatke službenika zaduženog za vođenje postupka, rok za donošenje odluke te posljedice prekoračenja takvoga roka, pravna sredstva koja se protiv ove odluke mogu koristiti te poveznicu na internetsku stranicu na kojoj je naznačen način ostvarivanja prava stranaka, kada takva stranica postoji. Može se zaključiti kako je cilj ove postupovne odluke informirati stranku o pokrenutom upravnom postupku, radnjama koje se u njemu planiraju poduzeti te o kontaktnim podacima službenika kojega može kontaktirati u svrhu zaštite svojih prava ili informiranja o tijeku postupka. Nadležno tijelo takvu odluku treba dostaviti stranci čim prije. Važno je naglasiti kako prijedlog *Uredbe* izričito propisuje da se odluka o pokretanju upravnoga postupka ne smije javno objaviti prije negoli bude priopćena strankama.

Prijedlog *Uredbe* sadrži i potencijalno spornu odredbu, sukladno kojoj dostava takve odluke stranci može biti odgođena ili čak u potpunosti izostati, ako je to nužno

⁴⁹ O pokretanju upravnoga postupka od javnopravnoga tijela, po službenoj dužnosti ili na inicijativu stranke više vidi u Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962., str. 77. i Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 437-438.

⁵⁰ Članak 5. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

radi zaštite javnoga interesa, što onda u njoj mora biti posebno obrazloženo.⁵¹ Iako je razumljivo kako bi obavijest o vođenju upravnoga postupka u nekim slučajevima mogla otežati utvrđivanje činjeničnoga stanja, postavlja se pitanje postoji li dovoljno opravdana osnova za stavljanje stranaka u postupku u neravnopravan položaj. Svakako se u jednakom položaju ne nalaze stranke koje znaju da se vodi upravni postupak o kojoj njihovoj obvezi i stranke koje to ne znaju, slijedom čega ne mogu valjano štititi svoja prava. Također, tumačenje pojma „*zaštita javnoga interesa*“, koji je pretpostavka propuštanja obavješćivanja stranke o pokretanju postupka, u praksi bi moglo biti razlogom nejednakog razumijevanja, pa tako i različite primjene ovoga pojma.

Pokretanje upravnog postupka donošenjem postupovne odluke u pisanom obliku i dostavom takve odluke stranci u Hrvatskoj i nekim drugim državama članicama Unije nije pravilo. Ovdje se upravni postupak smatra pokrenutim poduzimanjem prve radnje javnopravnoga tijela u tom postupku.⁵² Formalno donošenje odluke o pokretanju upravnoga postupka u Hrvatskoj ne traži se niti se takva odluka uobičajeno donosi. U pravnoj literaturi ističe se kako donošenje takve odluke ne doprinosi učinkovitosti i ekonomičnosti vođenja upravnoga postupka.⁵³ Kako stranka u upravnom postupku ima pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, važno je da bude upoznata s vođenjem postupka, no način takvoga obavješćivanja nije propisan. Stoga, nema zapreke da upravno tijelo pri pokretanju upravnog postupka donese zaključak o pokretanju u pisanom obliku i dostaviti ga stranci, no ono ne mora to učiniti. Štoviše, u slučajevima taksativno propisanim zakonom, upravni postupak može se provesti čak i bez izjašnjavanja stranke, što se onda u praksi uzima kao osnova propuštanja obavješćivanja stranke o pokretanju i vođenju postupka.⁵⁴

Unatoč vrlo formalnom pristupu pokretanju postupka, prijedlog *Uredbe* ipak uvodi i neke korisne novine, jer obavješćivanje stranke o pokretanju i vođenju

⁵¹ Članak 6. stavci 1. do 5. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Vođenje postupka na službenom jeziku Unije prema izboru podnositelja zahtjeva u pravu Unije te dostava potvrde o zaprimanju podneska, kao i dostavljanje stranci kontaktnih podataka službene osobe zadužene za rješavanje predmeta, utvrđeno je člancima 13. i 14. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁵² Članak 40. stavak 3. *Zakona o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09. Slično je i u Sloveniji, gdje se upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti smatra pokrenutim kada nadležno tijelo poduzme bilo koju radnju s ciljem vođenja toga postupka. Članak 127. stavak 1. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku, Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP*, Uradni list RS, št. 80/99 – 82/13. Međutim, kako bi se upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti smatrao pokrenutim, u Češkoj je potrebno da upravno tijelo o tome obavijesti stranku, što može učiniti i usmeno. Članak 46. stavak 1. češkog *Zakona o upravnom postupku, Code of Administrative Procedure*, Collection of Laws, no. 500/2004 – 243/2016.

⁵³ Turčić i Krijan naglašavaju kako se u Hrvatskoj upravni postupak po službenoj dužnosti ne pokreće posebnim zaključkom ili nekim drugim postupovnim aktom koji bi se donosio samo radi pokretanja postupka. Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010., str. 77. i Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 168.

⁵⁴ Članak 30. stavak 2. *Zakona o općem upravnom postupku* propisuje kako se bez prethodnog izjašnjavanja stranke upravni postupak može provesti samo ako se zahtjev stranke usvaja ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je to propisano zakonom.

upravnoga postupka svakako doprinosi zaštiti njezinih prava i pravnih interesa, najava radnji koje je u postupku potrebno poduzeti stranci omogućuje bolju pripremu, a kontaktni podaci ovlaštenoga službenika olakšavaju joj komunikaciju s nadležnim tijelom. Stoga, uvođenje takve odredbe u pravo Unije ima pozitivan učinak na zaštitu prava stranke te jača njezin procesni položaj.

Prijedlog *Uredbe* nastoji dodatno zaštititi prava stranaka, obvezujući nadležno tijelo pokrenuti upravni postupak „u razumnom roku“ od dana nastanka razloga za vođenje postupka. Propisuje apsolutni rok zastare pokretanja postupka, koji se čini nerazmjerno dugim, jer iznosi čak deset godina od događaja koji je razlog pokretanju takvoga postupka.⁵⁵ Ovaj rok treba primjenjivati jedino kada je drukčiji zastarni rok propisan u posebnom upravnom području. Odredbe o prekluzivnom roku za pokretanje upravnoga postupka značajno štite pravnu sigurnost i prava stranaka, no treba naglasiti kako takvi rokovi ipak trebaju biti utvrđeni u skladu sa specifičnostima svakoga upravnoga područja.

Prijedlog *Uredbe*, nadalje, propisuje kako stranka inicijativu za pokretanje upravnoga postupka nadležnom tijelu daje zahtjevom za ostvarivanje nekoga prava.⁵⁶ Propisivanje načina pokretanja postupka podnošenjem zahtjeva stranke te oblika i sadržaja zahtjeva nije nepoznato u Hrvatskoj i u pravima država članica Unije.⁵⁷ Međutim, u razradi ovoga načina pokretanja postupka, prijedlog *Uredbe* nije u potpunosti jasan. Iako je propisano kako se podnošenje zahtjeva stranke ne smije uvjetovati nikakvim posebnim formalnostima, detaljno je propisan oblik i sadržaj zahtjeva. Sukladno prijedlogu *Uredbe*, svaki zahtjev trebao bi biti sastavljen u pisanom obliku na jednom od službenih jezika Unije, bez obzira na to podnosi li ga stranka osobno, putem pošte ili elektroničkim putem.⁵⁸ Sadržaj zahtjeva precizno je određen te on treba obuhvaćati osobno ime stranke, adresu korespondencije, naznaku tijela kojemu je upućen, traženje stranke, činjenice i okolnosti na kojima ona zasniva ostvarivanje potencijalnoga prava te datum i mjesto podnošenja.⁵⁹ Propisivanjem sadržaja zahtjeva prijedlog *Uredbe* ujedno je odredio pretpostavke

⁵⁵ Članak 6. stavak 6. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Obveza rješavanja upravne stvari „u razumnom roku“ već je propisana primarnim pravom Unije, konkretno člankom 41. stavak 1. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, te ne predstavlja nikakvu novost.

⁵⁶ Članak 5. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁵⁷ Tako primjerice odredbe o pokretanju upravnog postupka po zahtjevu stranke u usporednom pravu sadrže primjerice češki *Zakonik o upravnom postupku* u članku 45., finski *Zakon o upravnom postupku, Administrative Procedure Act*, Statutes of Finland, no. 434/2003 – 893/2015, u člancima 16. do 22., latvijski *Zakon o upravnom postupku, Administrative Procedure Act*, Latvian Herald, no. 164 (2551), u članku 56. stavak 1. te španjolski *Zakon o općem upravnom postupku javne uprave, Law 39/2015, of October 1, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations*, Official State Gazette, no. 236/2015., u člancima 66. do 68. U drugim je državama ovo pitanje u postupovnim zakonima rjeđe uređeno.

⁵⁸ Pravo podnošenja zahtjeva na službenom jeziku Unije u pravu Unije već je utvrđeno člankom 24. stavak 4. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, člankom 41. stavak 4. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije i Uredbom br. 1 o određivanju jezika koji se upotrebljavaju u Europskoj ekonomskoj zajednici*.

⁵⁹ Članak 7. stavci 1. i 2. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

njegove valjanosti te omogućio nadležnom tijelu, umjesto pokrenuti postupak, takav zahtjev odbaciti. Stoga je dvojbeno jesu li nametanjem stranci obveze navođenja tijela kojem je zahtjev upućen, adrese korespondencije ili mjesta i datuma pisanja zahtjeva uistinu isključene „*nepotrebne formalnosti*“, kako bi se pojedincima u Uniji u najvećoj mjeri olakšalo ostvarivanje prava.

S ciljem zaštite prava pojedinaca prijedlog *Uredbe* nadležnom tijelu nameće obvezu potvrditi zaprimanje zahtjeva. Propisano je kako potvrda o primitku zahtjeva treba biti sastavljena u pisanom obliku na jeziku na kojem je zahtjev podnesen te da treba sadržavati klasifikacijski broj i datum izdavanja, datum zaprimanja zahtjeva, opis radnji koje će se po zahtjevu provesti, osobno ime i kontaktne podatke službenika zaduženoga za postupanje po zahtjevu, rok za donošenje upravnog akta i posljedice propuštanja takvoga roka te poveznicu na internetsku stranicu na kojoj je naznačen način ostvarivanja prava stranke, kada takva stranica postoji.⁶⁰ Takva potvrda ne koristi stranci samo kao dokaz da je postupak pokrenut već joj se njome, ujedno, dostavljaju informacije pomoću kojih bi trebala jednostavnije ostvarivati svoja postupovna prava. Time ova odredba svakako doprinosi provedbi prava na dobru upravu, zajamčenog pravom Unije.

Prijedlog *Uredbe* nastoji doprinijeti zaštiti prava stranaka i drugim postupovnim institutima. Tako primjerice obvezuje nadležno tijelo vratiti podnositelju na ispravak neuredan ili nepotpun zahtjev. Uputa o potrebi ispravka ili nadopune zahtjeva podnositelju daje se ranije spomenutom potvrdom o primitku zahtjeva. Stoga potvrda o primitku zahtjeva, unatoč nazivu, nema prirodu uvjerenja, već postupovne odluke.⁶¹ Za ispravljanje zahtjeva nadležno tijelo stranci treba odrediti razumni rok, koji ovisi o složenosti radnje koju treba poduzeti. Nadalje, nenadležno tijelo zaprimljeni zahtjev ima obvezu proslijediti nadležnom te u potvrdi o primitku zahtjeva navesti kojem je tijelu kao nadležnom zahtjev proslijeđen odnosno u istoj potvrdi naznačiti kako rješavanje predmeta zahtjeva nije u nadležnosti institucija, tijela, ureda ili agencija Unije.⁶² Ove obveze upravnih tijela česte su i u nacionalnim pravima država članica, pa su time već postale pravnim standardima.⁶³

⁶⁰ Članak 7. stavak 3. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁶¹ Nalog nekoj osobi ne može se dati potvrdom, već isključivo odlukom, koja može biti meritorna ili postupovna. Kako se stranci nalaže ispraviti ili dopuniti zahtjev u za to ostavljenome roku, radi se o postupovnoj odluci.

⁶² Članak 7. stavak 5. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. U pravu Unije ovo je već utvrđeno člankom 15. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁶³ Vidi primjerice članak 18. hrvatskog *Zakona o općem upravnom postupku*. U usporednom pravu obveza nadležnog tijela vratiti neuredan ili nepotpun zahtjev na ispravak podnositelju susreće se primjerice u članku 45. stavak 2. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, članku 22. stavak 1. finskog *Zakona o upravnom postupku*, članku 67. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te članku 68. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*. Obveza prosljeđivanja zahtjeva nadležnom tijelu u slučaju njegova podnošenja nenadležnom tijelu propisana je primjerice člankom 12. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, člankom 21. finskog *Zakona o upravnom postupku*, člankom 7. stavak 2. islandskog *Zakona o upravnim postupcima*, *Administrative Procedures Act*, Government Gazette, no. 37/1993, člankom 56. stavak 2. latvijskog *Zakona o upravnom postupku* te člankom 65. stavak 5. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

Međutim, prijedlog *Uredbe* ovdje sadrži i neke poprilično sporne odredbe, koje bi trebale rasteretiti nadležno tijelo u radu te doprinijeti učinkovitosti i ekonomičnosti upravnog postupka. Unatoč odredbi o postupanju s neurednim i nepotpunim zahtjevima, on ovlašćuje nadležno tijelo nerazumljiv zahtjev i zahtjev koji je očito neutemeljen odbiti kao nedopušten. Ujedno, propisuje kako tijelo to treba učiniti potvrdom o primitku zahtjeva, koja u tom slučaju treba biti kratko obrazložena.⁶⁴ Dok se neuredan i nepotpun zahtjev odbacuje zbog nepostojanja postupovnih pretpostavki za vođenje upravnoga postupka, ali tek nakon što je stranci pružena mogućnost ispraviti ga, očito neutemeljen zahtjev treba odbiti upravnim aktom kao neosnovan.⁶⁵ Stoga je propisivanje integriranja meritorne odluke kojom se rješava upravna stvar u potvrdu o primitku zahtjeva, unatoč postojanju kratkoga obrazloženja, vrlo dvojbeno. U tom slučaju postoji značajna vjerojatnost da će stranka takvu odluku osporavati pravnim sredstvima, slijedom čega bi ona trebala imati oblik i sadržaj upravnoga akta. Ovakva regulacija posebno je sporna u kontekstu hrvatske upravnopravne teorije, jer se postupovne odluke kojima se okončava vođenje upravnog postupka ili onemogućuje njegovo pokretanje, poput odluke o obustavi postupka ili odluke o odbacivanju zahtjeva stranke, nazivaju rješenjima, kako bi stranka protiv njih mogla koristiti pravna sredstva.⁶⁶ Stoga se čini kako u ovome slučaju prijedlog *Uredbe* neosnovano daje prednost učinkovitosti i ekonomičnosti rješavanja upravnoga postupka u odnosu na zakonitost i zaštitu prava stranaka.

Nadalje, među odredbama o rokovima prijedlog *Uredbe* propisuje da ako nadležno upravno tijelo u roku od tri mjeseca ne dostavi stranci potvrdu o primitku zahtjeva, smatra se da je takav zahtjev odbijen.⁶⁷ Propisivanje pretpostavke odbijanja zahtjeva kada nadležno tijelo u roku ne potvrdi njegov primitak, također se može ocijeniti vrlo spornim. U tom slučaju stranka nije upoznata s razlozima odbijanja svoga zahtjeva, a s ciljem zaštite svojih prava pred Općim sudom može pokrenuti upravni spor. Svrha je potvrde o zaprimanju zahtjeva obavijestiti stranku da je postupak pokrenut. Propuštanje zaprimanja takve potvrde predstavlja nezakonitost u radu nadležnog tijela, ali nikako ne bi trebalo predstavljati odbijanje zahtjeva. Stoga bi ova odredba prijedloga *Uredbe* značajno mogla ići na štetu stranaka.

Učinkovitosti vođenja postupka prijedlog *Uredbe* doprinosi i oslobađanjem nadležnog upravnog tijela obveze dostaviti stranci potvrdu o zaprimanju zahtjeva, kada god ona zlonamjerno podnosi više uzastopnih zahtjeva. Na taj način nastoji se spriječiti dolozno postupanje stranke, a nadležno tijelo rasteretiti postupanja po

⁶⁴ Članak 7. stavak 4. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁶⁵ Đerda, *Opći*, cit., str. 211. te Krijan, op. cit., str. 277.

⁶⁶ Vidi članak 39., članak 41. stavak 2., članak 46. stavke 2. i 3., članak 54. stavak 5. i članak 56. stavak 4., članak 57. stavak 4., članak 106. stavak 4. te članak 161. stavak 3. hrvatskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

⁶⁷ Članak 17. stavak 3. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

zlonamjernim i očito neutemeljenim zahtjevima.⁶⁸ Međutim, među više zahtjeva koje je podnijela ista stranka često je teško odlučiti je li neki od njih podnesen dolozno i s namjerom zlouporabe postupovnih ovlasti. Zbog toga i ova odredba može biti predmetom kritike u postupku donošenja i potencijalne primjene *Uredbe*.

Konačno, valja naglasiti kako prijedlog *Uredbe* obvezuje nadležno tijelo donijeti pisanu odluku o pokretanju postupka i dostaviti je stranci „*kada god je to primjereno*“, čak i u slučaju pokretanja postupka na temelju zahtjeva.⁶⁹ Donošenje takve postupovne odluke i dostavljanje stranci čini se potpuno nepotrebnim, s obzirom na obvezu nadležnog tijela dostaviti stranci potvrdu o primitku zahtjeva koja svojom prirodom predstavlja i odluku o pokretanju postupka. Ova odredba ima i značajnu diskrecijsku narav jer pojam „*kada god je to primjereno*“ u praksi može biti različito tumačen. Takvom regulacijom ne doprinosi se jednoobraznom postupanju upravnih tijela u Uniji, a to bi trebao biti jedan od ciljeva donošenja ove *Uredbe*.

4.3. Vođenje upravnoga postupka

Treći dio prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* propisuje pravila vođenja upravnoga postupka. Kako su njime regulirane određene postupovne radnje i utvrđena neka postupovna prava stranaka, jednako je značajan za tijelo koje vodi upravni postupak i za stranke koje u postupku sudjeluju. Unatoč načelnoj pozornosti koju *Povelja o temeljnim pravima Europske unije* posvećuje nepristranosti vođenja upravnog postupka i rješavanja upravne stvari,⁷⁰ prijedlog *Uredbe* nastoji konkretizirati provedbu ove vrijednosti. S tim ciljem ponajprije propisuje slučajeve sukoba interesa službene osobe, koji predstavljaju razlog za izuzeće. Nalaže kako službena osoba treba biti izuzeta od vođenja postupka ako u upravnoj stvari ima bilo kakav izravan ili neizravan osobni interes, a posebno obiteljski ili financijski interes koji dovodi u pitanje nepristranost njezina postupanja i odlučivanja. O potencijalnom sukobu interesa službena osoba treba osobno obavijestiti nadležno tijelo, nakon čega će se ocijeniti posebne okolnosti slučaja i donijeti odluka hoće li se službena osoba izuzeti. Pravo zahtijevati izuzeće službene osobe ima i stranka, što čini pisanim zahtjevom koji treba biti posebno obrazložen. No, prije izuzeća koje se provodi na zahtjev stranke, službena osoba mora biti saslušana o razlozima izuzeća.⁷¹ Odredbe o utvrđivanju sukoba interesa i

⁶⁸ Članak 17. stavak 4. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Kako je u pozadini ove odredbe u prvome redu ostvarivanje načela učinkovitosti jasno proizlazi i iz uvodne izjave 22. preambule prijedloga *Uredbe*.

⁶⁹ Članak 7. stavak 6. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁷⁰ Članak 41. stavak 1. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*.

⁷¹ Članak 13. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Odredbe o sukobu interesa te obveznom izuzimanju službene osobe u pravu Unije također sadrži članak 8. stavak 2. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

izuzeću službene osobe danas predstavljaju standard u nacionalnim pravima država članica te je njihovo detaljnije reguliranje u pravu Unije osnovano i očekivano.⁷²

U svezi s poduzimanjem postupovnih radnji u upravnom postupku, prijedlog *Uredbe* posebnu pozornost poklanja utvrđivanju činjenica u upravnom postupku. Nadležnom tijelu nameće obvezu temeljito i nepristrano ispitati okolnosti predmeta upravnoga postupka, posebno naglašavajući važnost uzimanja u obzir relevantnih činjenica i prikupljanja podataka potrebnih za donošenje odluke u upravnoj stvari. Taksativno pobraja dokazna sredstva, ističući kako nadležno upravno tijelo u svrhu utvrđivanja činjeničnoga stanja može koristiti izjave stranke ili svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, različite isprave ili provesti očevid. Ista dokazna sredstva stoje na raspolaganju i stranci, koja može predložiti izvođenje svakoga dokaza koji smatra prikladnim za utvrđivanje neke relevantne činjenice.⁷³ Odredbe o utvrđivanju činjeničnoga stanja sadržane u prijedlogu *Uredbe* ničim se ne razlikuju od odredbi o utvrđivanju činjenica u hrvatskome pravu i pravima drugih država članica Unije.⁷⁴ U hrvatskom upravnom postupovnom pravu s određenom skepsom prihvaća se jedino izjava stranke kao dokazno sredstvo, zbog potencijalne pristranosti stranke, pa tako i potencijalne nevjerodostojnosti ove izjave.⁷⁵

Odredbe o izvođenju dokaza saslušanjem svjedoka i nalaganjem vještačenja u prijedlogu *Uredbe* prilično su načelne naravi. Jedino utvrđuju kako se ovi dokazi izvode na inicijativu nadležnog upravnog tijela ili na prijedlog stranke te kako nadležno tijelo treba voditi računa da se za vještaka angažira osoba koja posjeduje potrebnu stručnost i koja, u konkretnom postupku, nije u sukobu interesa.⁷⁶ Detaljnije odredbe o saslušanju svjedoka i vještaka prijedlog *Uredbe* ne sadržava, baš kao niti

⁷² U Hrvatskoj je izuzeće službene osobe u upravnom postupku propisano člankom 24. *Zakona o općem upravnom postupku*, kojim su propisani slučajevi obveznog i fakultativnog izuzeća, davanje inicijative za pokretanje postupka, ovlast za donošenje odluke o izuzeću službene osobe te je definirana priroda takve odluke. Odredbe o izuzeću s određenim specifičnostima u usporednom pravu susreću se primjerice i u članku 7. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, *Bundesgesetzblatt*, nr. 51/1991-58/2018, članku 14. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, člancima 27. do 29. finskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 3. do 6. islandskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 20. i 21. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, *Bundesgesetzblatt*, I S. 102 – I S. 2418, člancima 35. do 41. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* i sl.

⁷³ Članak 9. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁷⁴ Kako službena osoba u upravnom postupku činjenično stanje može utvrđivati svim sredstvima prikladnima za dokazivanje te kako u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka te obaviti očevid propisano je i člankom 58. stavak 1. hrvatskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Poduzimanje dokaznih radnji uzimanjem iskaza svjedoka, nalaganjem vještačenja, pribavljanjem isprava te provedbom očevida detaljnije je propisano člancima 59. do 70. istoga *Zakona*. Vrlo slične odredbe o dokazivanju, u usporednom pravu sadrže članci 45. do 55. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku* i članci 164. do 206. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Detaljne odredbe o dokazivanju pronalaze se još primjerice u člancima 51. do 57. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, člancima 37. do 40. finskog *Zakona o upravnom postupku* te člancima 26. i 27. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*.

⁷⁵ U Hrvatskoj izjava stranke u upravnom postupku dana u svrhu dokazivanja ne može biti odlučan dokaz na kojem će se temeljiti odluka o upravnoj stvari, ako drugim dokazima nije utvrđena niti jedna okolnost bitna za utvrđivanje postojanja takvog činjeničnoga stanja. Vidi Đerđa, *Opći*, cit., str. 169.

⁷⁶ Članak 11. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

odredbe o pribavljanju dokaza.⁷⁷ Međutim, značajnu pozornost posvećuje provedbi inspekcijskog nadzora, smatrajući da u takvom slučaju prava stranaka moraju biti posebno zaštićena.

Kako se po provedbi inspekcijskog nadzora stranci može izreći sankcija ili nametnuti kakva obveza, odredbe o provođenju ovog oblika nadzora u prijedlogu *Uredbe* detaljne su i stroge. Najprije se utvrđuje kako je inspekcijski nadzor dopušteno provesti jedino kada su kumulativno ispunjene dvije pretpostavke: zakonodavnim aktom Unije upravno tijelo posebno je ovlašteno provesti takav nadzor te je provedba inspekcijskog nadzora nužna radi ispunjavanja obveze ili postizanja cilja postavljenog pravom Unije. U maniri supsidijarnoga propisa, prijedlog *Uredbe* jednostavno upućuje kako se inspekcijski nadzor treba provesti sukladno posebnostima i ograničenjima propisanim u posebnim upravnim područjima te se pri njegovoj provedbi mogu primijeniti jedino mjere utvrđene propisima koji uređuju ta područja. Također, tijelu nadležnom za inspekcijski nadzor nametnuta je obveza pripremiti i provesti ovaj nadzor u suradnji s nadležnim tijelima države članice u kojoj se nadzor provodi, osim kada je predmet nadzora sama država članica ili bi to ugrozilo svrhu provedbe nadzora.⁷⁸

Prijedlog *Uredbe* nadalje utvrđuje način poduzimanja radnji pri provedbi nadzora. Najprije, obvezuje nadležno tijelo unaprijed obavijestiti stranku nad kojom se nadzor provodi o danu i vremenu početka njegove provedbe, a pri dolasku na mjesto provedbe nadzora inspektor ima obvezu pokazati pisano ovlaštenje za provedbu nadzora te se legitimirati. Jedino ako je to nužno radi zaštite javnoga interesa, tijelo koje provodi inspekcijski nadzor može propustiti obavijestiti stranku o vremenu provedbe nadzora. Ovo se u prvome redu odnosi na slučajeve u kojima bi stranka uklonila ili uništila neke dokaze relevantne za utvrđivanje zakonitosti svog postupanja. Tijekom provedbe inspekcijskog nadzora, a radi zaštite njihovih prava, nazočne stranke obavještavaju se o predmetu i cilju nadzora, o postupku i pravilima njegove provedbe, mjerama koje se mogu odrediti i mogućim ishodima nadzora. Sukladno prijedlogu *Uredbe*, nadležno tijelo treba voditi računa o tome da se inspekcijski nadzor provede na način kojim se što manje ometaju stranka i druge osobe nad radom koji se provodi. Pri provedbi ovoga nadzora stranka ima pravo nazočiti svim nadzornim radnjama te se izjasniti o poduzetim radnjama i prikupljenim dokazima, kao i postavljati pitanja u svezi s provedbom nadzora.⁷⁹

Odmah po provedenom nadzoru, inspektor je obvezan sastaviti izvješće u kojem treba naznačiti je li nadzor doprinio ostvarivanju cilja radi kojeg je proveden te svoja

⁷⁷ U hrvatskom pravu ove su odredbe detaljno razrađene člancima 62. do 67. *Zakona o općem upravnom postupku*, koje definiraju tko može biti svjedokom u postupku, propisuju obvezu svjedočenja i slučajeve u kojima svjedok može uskratiti odgovor na pojedino pitanje, postupak saslušanja svjedoka, postupak određivanja vještačenja, pravila vještačenja te iznošenja vještačkog nalaza i mišljenja te sankcioniranje svjedoka ili vještaka koji postupaju suprotno ovim odredbama.

⁷⁸ Članak 12. stavci 1., 2. i 6. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁷⁹ Članak 12. stavci 2. do 4. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

ključna zapažanja. Presliku takvoga izvješća treba dostaviti svim strankama koje su imale pravo nazočiti provedbi nadzora. Ovo izvješće treba biti izrađeno u skladu s uvjetima prihvatljivosti dokaza u upravnim i sudskim postupcima u državi članici Unije u kojoj će se po ovome izvješću eventualno postupati.⁸⁰

Propisi o provedbi inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj nisu sadržani u *Zakonu o općem upravnom postupku*, već su propisani *Zakonom o sustavu državne uprave*. Ovaj oblik nadzora obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima.⁸¹ Kako je prijedlog *Uredbe* usmjeren na uspostavu otvorene, učinkovite i neovisne uprave Europske unije, a nije usko usmjeren isključivo na vođenje upravnoga postupka u pravu Unije, ove odredbe uklapaju se u njezin sadržaj.

Prijedlog *Uredbe* stranci u postupku pridaje proaktivnu ulogu namećući joj obvezu pomoći nadležnom upravnom tijelu pri utvrđivanju činjenica i okolnosti u konkretnom slučaju. Time stranka u postupku ne sudjeluje samo s ciljem zaštite svojih prava, već i kao izvor saznanja o relevantnim činjenicama i okolnostima. Međutim, sukladno načelima kaznenog prava, stranka ima pravo odbiti dati izjavu ili podnijeti dokaze kojima bi sebe izložila izricanju kakve sankcije. Ovo pravo stranke prijedlog *Uredbe* drži izuzetno važnim, slijedom čega je obvezao nadležno upravno tijelo obavijestiti stranku o ovome pravu. Prilikom pozivanja stranke dati kakvu izjavu ili iskaz, nadležno upravno tijelo mora voditi računa da stranka ima dovoljno vremena pripremiti se za očitovanje i dostaviti sve potrebne podatke i dokaze. Stoga, kada nadležno tijelo naloži stranci dostavljanje kakve izjave ili dokaza, u tu joj svrhu treba odrediti rok razuman za poduzimanje takve radnje.⁸² Slične odredbe, izuzev odredbe o odbijanju davanja izjave ili iskaza koji stranku mogu inkriminirati, susreću se i u hrvatskom općem upravnom postupkovnom pravu, ali i u pravima drugih država članica Unije, slijedom čega se zaključuje da se ono već danas primjenjuje širom Europe.⁸³

⁸⁰ Članak 12. stavci 5. i 7. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁸¹ *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 66/19, člancima 21. do 27. propisuje provedbu inspekcijskoga nadzora. Posebno uređuje način legitimiranja inspektora, prava i obveze inspektora pri provedbi nadzora, ovlasti i odgovornosti ovih osoba te način evidentiranja utvrđenih činjenica.

⁸² Članak 10. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Odredba o obveznom propisivanju odgovarajućega roka za dostavu nekog dokaza ili davanje izjave susreće se i u članku 33. finskog *Zakona o upravnom postupku*.

⁸³ U Hrvatskoj člankom 52. stavak 4. *Zakona o općem upravnom postupku* propisano je kako je stranka dužna sudjelovati u utvrđivanju činjenica važnih za rješavanje upravne stvari te osobno dati izjavu kada to zatraži službena osoba ili kad je to propisano zakonom. U hrvatskom upravnom postupkovnom pravu, člankom 8. *Zakona o općem upravnom postupku* propisano je kako se u upravnom postupku utvrđuje materijalna istina. Pod materijalnom istinom podrazumijeva se potpuno i točno utvrđeno činjenično stanje koje je podloga za donošenje rješenja. Slijedom toga, stranka ima obvezu iznijeti činjenično stanje točno i istinito. Krijan definira materijalnu istinu kao ukupnost točno i potpuno utvrđenih relevantnih činjenica za rješavanje upravne stvari. Krijan, op. cit., str. 32. U usporednom se pravu obveza stranke sudjelovati u utvrđivanju činjenica važnih za donošenje odluke susreće primjerice u članku 50. stavak 2. češkog *Zakonika o upravnom postupku* te članku 26. stavak 2. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*.

Načelo transparentnosti i pravo uvida u spis predmeta upravnoga postupka osobito su važni u pravu Unije. Stoga, prijedlog *Uredbe* nadležnom tijelu nameće obvezu voditi evidenciju zaprimljenih podnesaka i poslanih pismena, zaprimljenih isprava i poduzetih mjera, kao i predmeta koje je riješilo. Svi podaci trebaju se čuvati i s njima se treba postupati sukladno propisima o zaštiti podataka.⁸⁴ Ove isprave mogu biti izuzetno važne i u postupcima nadzora zakonitosti njihove provedbe, pa sustavnim evidentiranjem i čuvanjem ovih podataka nadležno upravno tijelo ne štiti samo stranku, već i sebe.

Prijedlog *Uredbe* nije usmjeren samo na reguliranje poduzimanja nekih postupovnih radnji, već utvrđuje i niz prava kojima stranka raspolaže u postupku. Postupovna prava stranke izuzetno su bitna za zaštitu njezinih prava i pravnih interesa. Stoga, prijedlog *Uredbe* posebnu pozornost posvećuje zaštiti prava stranke te njezinoj obaviještenosti o poduzetim radnjama i o tijeku postupka, kao i o sudjelovanju u snošenju troškova postupka. Najprije utvrđuje jezična prava stranke, kao osnovnu pretpostavku praćenja tijeka upravnog postupka i poduzimanja postupovnih radnji. Tako stranka ima pravo koristiti se bilo kojim službenim jezikom Unije, a tijelo koje vodi postupak ima obvezu komunicirati sa strankom na službenom jeziku Unije koji stranka sama odabere.⁸⁵ Veliku važnost pridaje obaviještenosti stranke, pa obvezuje nadležno tijelo pružiti stranci sve relevantne informacije u svezi s postupkom i rješavanjem upravne stvari na jasan i razumljiv način. Ujedno, ono treba obavijestiti stranku o svakoj postupovnoj radnji ili odluci koja se na nju može odnositi.⁸⁶ Za obaviještenost stranke od posebnoga je značaja i pravo uvida u spis, koje prijedlog *Uredbe* detaljnije razrađuje. Propisuje kako stranka ima pravo obaviti uvid u svaki spis koji se na nju odnosi, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne. Svako ograničavanje ovoga prava nadležno tijelo treba valjano obrazložiti.⁸⁷ Raspolaganje ovdje navedenim informacijama, a posebno onima koje su sadržane u spisu, stranci je nužno kako bi mogla koristiti pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima u rješavanju upravne stvari.⁸⁸ Prijedlog *Uredbe* ujedno utvrđuje da u slučaju kada se stranci ne smije dopustiti uvid u cijeli spis predmeta ona ima pravo dobiti kratak sažetak sadržaja takvih isprava.⁸⁹ Međutim, ovlast nadležnog upravnog tijela uskratiti stranci uvid u spis te joj na raspolaganje staviti tek sažetak sadržaja isprava, može se ocijeniti spornom, jer stranka na taj način ipak ne može imati uvid u sve činjenice i okolnosti koje joj se stavljaju na teret niti dokaze kojima su one utvrđene,

⁸⁴ Članak 16. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Ovaj zahtjev u pravu Unije već je sadržan u članku 24. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁸⁵ Članak 8. podstavak c) prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁸⁶ Članak 8. podstavci a) i d) prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁸⁷ Članak 15. stavak 1. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

⁸⁸ Đerđa, *Pravila*, cit., str. 131. Krijan tvrdi kako se uskraćivanje prava na razgledavanje spisa i obavijesti o tijeku postupka smatra povredom postupka te se u određenim slučajevima kvalificira kao onemogućavanje stranke da sudjeluje u postupku. Krijan, op. cit., str. 111.

⁸⁹ Članak 15. stavak 2. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

pa samim time ne može valjano koristiti pravo na izjašnjenje. Stoga bi slučajevi uskrate ovoga prava ipak trebali biti taksativno propisani.⁹⁰

Prijedlog *Uredbe*, nadalje, stranci nastoji što više olakšati poduzimanje postupovnih radnji, jamčeći joj pravo komunicirati s nadležnim tijelom ne samo osobno, već i na daljinu ili elektroničkim putem te, kada god je to moguće i primjereno, postupovne radnje poduzimati na isti način. Time se stranci značajno olakšava sudjelovanje u postupku i umanjuju se izdaci koje bi mogla imati u svezi s poduzimanjem postupovnih radnji.⁹¹ Ovo posebno dolazi do izražaja u svezi s realizacijom prava stranke izjasniti se u postupku. S ciljem učinkovitosti i ekonomičnosti vođenja postupka, prijedlog *Uredbe* pravo stranke izjasniti se ipak ograničava na slučajeve u kojima odluka može imati negativan učinak na prava i pravne interese stranke. Takav pristup može se ocijeniti opravdanim, jer ako se zahtjev stranke usvoji u cijelosti, ne može se govoriti o povredi njezinih prava, čak niti postupovnih. Stoga, prijedlog *Uredbe* propisuje kako se stranka ima pravo izjasniti prije donošenja svake pojedine mjere koja bi na nju mogla imati nepovoljan učinak, a to može učiniti pisanim putem ili usmeno.⁹² Radi odgovornog i relevantnog korištenja prava stranke na izjašnjenje, prijedlog *Uredbe* omogućuje joj zastupanje po pravnom zastupniku ili drugoj osobi za zastupanje koju ona sama odredi. Na taj način, unatoč pomoći koju joj pruža nadležno tijelo tijekom vođenja postupka, stranka može biti stručno obaviještena o značenju i važnosti svake pravne radnje koja je u postupku poduzeta.⁹³ Komuniciranje stranke s upravnim tijelom u pisanom obliku, pravo stranke izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima relevantnima za rješavanje upravne stvari te pravo stranke biti zastupana po izabranom zastupniku već su dugo prisutna u hrvatskom pravu, a susreću se i u

⁹⁰ Propisi o razgledavanju spisa i njihovoj tajnosti u usporednom pravu susreću se npr. u članku 17. austrijskog *Zakona o općem upravnom postupku*, članku 38. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, člancima 15. do 17. islandskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 29. i 30. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, članku 82. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te članku 53. stavak 1. podstavak a) španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*.

⁹¹ Članak 8. podstavak b) prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Kako su institucije, tijela, uredi i agencije Unije u pravilu ustrojani na središnjoj osnovi, poduzimanje postupovnih radnji osobno, moglo bi prouzročiti značajne troškove za stranku.

⁹² Članak 14. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Ovo pravo u pravu Unije već je utvrđeno člankom 16. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁹³ Članak 8. podstavak e) prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

usporednom pravu država članica Unije.⁹⁴ Time se može zaključiti kako ova prava čine temeljne standarde za vođenje upravnog postupka u državama Unije.

Konačno, prijedlogom *Uredbe* utvrđeno je kako stranka treba snositi jedino one troškove u postupku i u svezi s postupkom koji su razumni i razmjerni troškovima postupka koji se vodi.⁹⁵ Ograničavajući mogućnost prelijevanja troškova upravnoga postupka na teret stranke, prijedlog *Uredbe* dodatno štiti imovinska prava stranke u postupku.

Nije teško zamijetiti kako su neka od ovih prava već utvrđena na razini Unije te se primjenjuju u svim upravnim postupcima. To je npr. slučaj s pravom vođenja postupka na službenom jeziku Unije po izboru stranke, pravo stranke na pravno zastupanje u postupku, pravo stranke izvršiti uvid u spis i izjasniti se i sl.⁹⁶ Međutim, prava koja se tiču obaviještenosti stranke te joj olakšavaju poduzimanje postupovnih radnji za nju bi trebala biti od velikog značaja.

4.4. Donošenje upravne odluke

Kako upravni akt predstavlja odluku o upravnoj stvari kojom se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca, oblik i sadržaj ovoga akta redovito je reguliran upravnopostupovnim propisom. Tako se uređuje i prijedlogom *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Ovdje je propisano kako upravni akt treba biti sastavljen u pisanom obliku, na jasan, nedvosmislen i razumljiv način. Posebno se ne navode dijelovi upravnog akta, ali se iz odredbi prijedloga

⁹⁴ Sukladno članku 71. *Zakona o općem upravnom postupku*, stranke s upravnim tijelima u Hrvatskoj u pravilu komuniciraju podnescima, iako nema zapreke da komuniciraju i osobno. Člankom 30. istoga *Zakona* pravo na izjašnjenje stranke zajamčeno je svakoj osobi o čijim se pravima, obvezama ili pravnim interesima odlučuje u upravnom postupku. Konačno, pravila o zastupanju stranaka u upravnom postupku propisana su člancima 32. do 36. spomenutoga *Zakona*. Pisana komunikacija stranke s upravnim tijelom kao pravilo u usporednom je pravu propisana primjerice člankom 15. stavak 1. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, dok je pravo na izjašnjenje stranke osigurano člancima 34. do 36. finskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 13. i 14. islandskog *Zakona o upravnim postupcima*, člankom 61. latvijskog *Zakona o upravnom postupku*, člankom 28. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, člankom 146. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člankom 76. stavak 1. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*. Pravila o zastupanju stranaka u usporednom pravu susreću se primjerice u člancima 10. do 12. austrijskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 31. do 35. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, člancima 12. do 15. finskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 35. do 40. latvijskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 14. do 19. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 47. i 48., člancima 51. do 60. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te članku 5. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*.

⁹⁵ Članak 8. podstavak f). prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Snošenje samo razumnih troškova stranke koji su u svezi s postupkom u pravu Unije ujedno je utvrđeno člankom 6. stavak 1. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁹⁶ Obveza tijela koje vodi postupak pružiti stranci sve informacije relevantne za vođenje toga postupka i donošenje odluke te pravo stranke na pravno zastupanje i drugu pomoć države članice Unije obvezne su provesti prema *Rezoluciji (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti, Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative*, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines> (16. VII. 2019.). Obveze ovoga tijela omogućiti stranci korištenje službenog jezika Unije prema njezinom izboru, prava uvida u spis te izjašnjenja o relevantnim činjenicama i okolnosti ujedno je propisano člankom 41. stavak 2. podstavci a) i b) te stavak 4. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*.

Uredbe dade zaključiti kako upravni akt mora biti obrazložen, sadržavati uputu o pravnom lijeku te biti potpisan od ovlaštene osobe. U obrazloženju trebaju biti istaknuti razlozi donošenja odluke, pravna osnova donošenja akta, opis činjeničnoga stanja te objašnjenje uzimanja u obzir relevantnih interesa svih stranaka u postupku. Na taj način obrazloženje svakoj stranci pojedinačno ukazuje iz kojih je razloga njezin zahtjev usvojen ili odbijen odnosno iz kojih razloga joj je nametnuta obveza. Prijedlog *Uredbe* i ovdje se vodi načelom učinkovitosti te utvrđuje kako u slučaju većeg broja stranaka u postupku, obrazloženje može jednostavno sadržavati načelne razloge donošenja takve odluke, bez specifičnog isticanja razloga vezanih uz svaku pojedinu stranku. Primjena načela učinkovitosti na ovaj način ne ide u prilog zaštite prava stranaka, pa prijedlog *Uredbe* nastoji iskorrigirati tako nastalu situaciju obvezujući nadležno tijelo dostaviti stranci takvo obrazloženje kada ona zatraži dodatno obrazloženje koje se tiče upravo njezinoga zahtjeva, a koje jasno ne proizlazi iz naznačenih razloga donošenja odluke.⁹⁷

U svrhu jednostavnije obaviještenosti stranke o svojim pravima svaki upravni akt treba sadržavati i naznaku o pravu na tzv. „*upravno preispitivanje*“, koje se koristi u upravnom postupku kada god je takav pravni lijek dopušten. U uputi o pravnom lijeku treba biti naznačeno na koji način stranka pravni lijek može izjaviti, u kojemu roku, kojem tijelu i, ako je poznato, kojoj ovlaštenoj službenoj osobi. U uputi o pravnom lijeku treba naznačiti može li se protiv upravnoga akta pokrenuti upravni spor pred Općim sudom ili podnijeti pritužba pučkom pravobranitelju Europske unije.⁹⁸ Konačno, sukladno prijedlogu *Uredbe*, upravni akt treba biti potpisan od ovlaštenoga službenika. Valja naglasiti kako u službenom prijevodu na hrvatski jezik prijedloga ove *Uredbe* stoji kako ove akte potpisuje „*nadležno tijelo*“, što je pogrešan prijevod, jer akt može potpisati jedino fizička osoba, tj. ovlašteni službenik.⁹⁹ Propisivanje oblika i sadržaja upravnoga akta već je dugo prisutno u

⁹⁷ Članci 18. i 19. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Potreba obrazlaganja upravnog akta, uključujući i ovlast upravnoga tijela u aktu naznačiti načelno obrazloženje u slučaju velikog broja stranaka na koje se akt odnosi već je sadržana u članku 18. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁹⁸ Članak 20. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Uključivanje upute o pravnom lijeku u obvezni sadržaj upravnoga akta u pravu Unije već proizlazi iz članka 19. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

⁹⁹ Članak 18. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

Hrvatskoj, ali i u drugim državama članicama Unije, upravo radi jednostavnijega dokazivanja i zaštite prava stranaka.¹⁰⁰

Pravovremenosti rješavanja upravne stvari prijedlog *Uredbe* doprinosi propisivanjem rokova u kojima je upravni akt potrebno donijeti. Utvrđuje se kako nadležno tijelo treba okončati upravni postupak i donijeti upravni akt u razumnom roku i bez nepotrebnoga odlaganja. Izričito je propisano kako rok za donošenje upravnog akta ne smije premašiti tri mjeseca od dana obavješćivanja stranke o odluci o pokretanju upravnog postupka, u slučajevima kada je taj postupak pokrenut po službenoj dužnosti, odnosno od dana obavješćivanja stranke o zaprimanju zahtjeva, ako je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke. Iz ovoga se zaključuje kako rok od tri mjeseca od dana pokretanja upravnoga postupka treba smatrati razumnim rokom za rješavanje upravnih stvari u pravu Unije. Ako službenik koji rješava upravnu stvar procjeni da odluku u postupku neće uspjeti donijeti unutar toga roka, obavezan je o tome obavijestiti stranku te navesti razloge takvoga propuštanja. Ujedno, u tom slučaju stranku treba obavijestiti i o očekivanom danu donošenja upravnoga akta. Ovu obvezu tijelo ima i kada god stranka zatraži takav podatak.¹⁰¹ Rokovi u upravnom postupku računaju se u skladu s *Uredbom Vijeća (EEZ, EUROATOM) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja*. Na taj način uvelike se doprinosi zaštiti prava stranaka, jer stranka ne samo da želi ostvariti kakvo pravo, već to pravo želi ostvariti i u što skorije vrijeme. Po proteku određenoga vremenskog razdoblja takvo pravo za stranku može izgubiti svrhu te joj postati nepotrebno. Valja naglasiti kako je reguliranje rokova uvriježeno u hrvatskom upravnom pravu, kao i u usporednim pravima država članica, iako sadržajno znade varirati.¹⁰²

¹⁰⁰ Sukladno člancima 97. i 98. *Zakona o općem upravnom postupku*, upravni akt u Hrvatskoj u pravilu se donosi u pisanom obliku te mora sadržavati zaglavlje, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku, potpis službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela. Samo iznimno dopušteno je donijeti upravni akt u usmenom obliku, pri čemu se pisani otpisak dostavlja stranci najkasnije u roku od osam dana kada god je to propisano zakonom ili ako stranka to zahtijeva ili ako za to postoje drugi opravdani razlozi. Obvezni pisani oblik upravnoga akta uz određene iznimke te detaljno propisan sadržaj ovoga akta propisan je primjerice člancima 67. do 69. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, člancima 43. do 49. finskog *Zakona o upravnom postupku*, člankom 210. stavak 2. i 3. i člancima 212. do 218. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člankom 67. latvijskog *Zakona o upravnom postupku*. Pisani oblik akta kao pravilo propisan je i člankom 36. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*, dok su slučajevi donošenja upravnog akta u pisanom, elektronskom, usmenom ili drugom obliku te njegov sadržaj ovoga akta u Njemačkoj propisani člancima 37. i 39. *Zakona o upravnom postupku*. Obrazloženje i uputa o pravnom lijeku kao obvezne dijelove upravnoga akta propisuju i članci 60. i 61. austrijskog *Zakona o upravnom postupku*.

¹⁰¹ Članak 17. stavci 1. i 2. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Ovime je napušten razuman rok za rješavanje upravnih stvari u pravu Unije, predložen u članku 17. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*, koji je iznosio dva mjeseca od dana zaprimanja zahtjeva, dok je obveza obavješćivanja stranke o propuštanju donošenja akta u propisanome roku i navođenje razloga propuštanja u prijedlogu *Uredbe* zadržano.

¹⁰² Određivanje i računanje rokova te učinak nedjelja, blagdana i neradnih dana na računanje rokova propisani su člancima 79. do 81. hrvatskog *Zakona o općem upravnom postupku*. Ista pitanja uređena su i člancima 32. i 33. austrijskog *Zakona o upravnom postupku*, člankom 8. islandskog *Zakona o upravnim postupcima*, člancima 42. i 43. latvijskog *Zakona o upravnom postupku*, člankom 31. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 100. i 101. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člankom 30. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*.

Konačno, sukladno prijedlogu *Uredbe*, upravni akt dostavlja se stranci u pisanom obliku, a počinje važiti po uredno izvršenoj dostavi.¹⁰³ Dostava upravnih akata te obvezivanje stranke aktom od trenutka njegove dostave uobičajeno je u hrvatskom i usporednim pravnim sustavima država članica Unije. No, valja naglasiti kako se u službenom prijevodu prijedloga *Uredbe* na hrvatski jezik, ovdje koriste pogrešni pravni pojmovi, pa se tako umjesto pojma „pravni interes“ koristi pojam „interes“ koji je značajno širega opsega, dok se za početak važenja upravnog akta na stranku koristi pojam „stupanje akta na snagu“ što je pogrešno, jer se ovdje ne radi o općem već o pojedinačnom aktu.

Uzevši u obzir kako upravni akt može sadržavati kakvu jezičnu, gramatičku ili računsku pogrešku, prijedlog *Uredbe* uređuje i ispravljanje pogrešaka u pisanju i računanju te drugih očitih netočnosti u upravnom aktu, ako se one naknadno uoče. Propisuje da takve pogreške ispravlja nadležno upravno tijelo na vlastitu inicijativu ili na zahtjev stranke. Prije negoli pristupi ispravljanju, ono je stranku obvezno obavijestiti o namjeri ispravljanja, a ispravak ima pravni učinak od trenutka obavješćivanja stranke o ispravku. Ako zbog velikog broja stranaka u postupku nije moguće provesti dostavu svakoj stranci ponaosob, nadležno upravno tijelo treba poduzeti sve potrebne mjere s ciljem pravovremenoga obavješćivanja stranaka o izmjeni upravnog akta.¹⁰⁴ Ispravljanje pogrešaka u pisanju, računanju i drugih očitih netočnosti uvriježeno je u hrvatskom i usporednom pravu država članica, čime ova odredba ne predstavlja nikakvu novost u pravnoj regulaciji.¹⁰⁵

4.5. Pravni lijekovi i stavljanje upravnog akta izvan snage

Prijedlog *Uredbe* cijelo je poglavlje posvetio korigiranju nezakonitosti do kojih je došlo pri donošenju upravnih akata te stavljanju upravnih akata izvan snage. Ponajprije, utvrđuje poseban redoviti pravni lijek koji naziva „*upravno preispitivanje*“. U značenju prijedloga *Uredbe* ovaj pravni lijek podrazumijeva preispitivanje zakonitosti donesenog upravnog akta od strane upravnih, ali ne i sudskih tijela. Kako su institucije, tijela, uredi i agencije Unije u pravilu ustrojani na središnjoj razini, takav pravni lijek rijetko ima funkciju žalbe, već se češće može poistovjetiti s prigovorom. Korištenje ovoga pravnoga lijeka naoko je ograničeno jer stranka ima pravo pokrenuti postupak nadzora zakonitosti takve odluke jedino

¹⁰³ Članak 21. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Ovaj zahtjev u pravu Unije već je sadržan u članku 20. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

¹⁰⁴ Članak 22. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

¹⁰⁵ Otklanjanje pogrešaka u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju te drugih očitih netočnosti u upravnom aktu u Hrvatskoj je omogućeno člankom 104. *Zakona o općem upravnom postupku*. Ispravljanje pogrešaka u pisanju i računanju omogućuje i članak 62. stavak 4. austrijskog *Zakona o upravnom postupku*, članak 70. češkog *Zakonika o upravnom postupku*, članak 51. finskog *Zakona o upravnom postupku*, članak 23. stavak 2. islandskog *Zakona o upravnim postupcima*, članak 72. latvijskog *Zakona o upravnom postupku*, članak 42. njemačkog *Zakona o upravnom postupku* te članak 223. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku*.

ako akt ima nepovoljan učinak na njezina prava i pravne interese.¹⁰⁶ Razumljivo je da stranka nema razloga osporavati odluku kojom se u cijelosti udovoljilo njezinu zahtjevu, a ako je odlukom o zahtjevu stranke udovoljeno samo u jednome dijelu, takva odluka ima negativan učinak na prava stranke, pa je ona svakako može osporiti. Korištenje ovoga pravnog sredstva uvjetovano je prekluzivnim rokom. To znači da ako stranka u roku ne izjavi pravni lijek, upravni akt postaje konačan te se pred upravnim tijelima Unije više ne može osporavati.¹⁰⁷ Međutim, iz uvodne izjave 34. preambule prijedloga *Uredbe*, proizlazi kako stranka ima pravo inicirati sudsku zaštitu pred Općim sudom i ako nije pokrenula postupak upravnog preispitivanja. Isto se zaključuje i iz odredbe koja utvrđuje kako se rok za pokretanje sudskoga spora računa od proteka roka za izjavljivanje zahtjeva za upravno preispitivanje ili u slučajima izjavljivanja ovoga zahtjeva od donošenja odluke po ovome pravnom lijeku.¹⁰⁸ Upravni pravni lijekovi susreću se u nekim državama članicama Europske unije, iako ne u svima. Ove pravne lijekove poznaje hrvatsko pravo, u vidu žalbe na prvostupanjko rješenje, odnosno prigovora na druga postupanja javne uprave.¹⁰⁹ Stoga, uvođenje takvoga pravnog lijeka u pravo Unije ne bi trebalo predstavljati neprihvatljivu novinu, iako je prijedlogom *Uredbe* prilično nejasno definirano, sljedom čega bi ga trebalo doraditi.

¹⁰⁶ Članak 20. stavci 1. i 2. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

¹⁰⁷ Članak 20. stavak 3. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*. Pojam „konačnost upravnog akta“ u zakonskim tekstovima u Hrvatskoj počeo se napuštati nakon stupanja na snagu važećeg *Zakona o općem upravnom postupku* 2010. godine. Međutim, u teoriji se i dalje kao takav koristi. Šikić naglašava kako je regulacijom općeg upravnog postupka iz 2010. godine zakonodavac nepotrebno uskratio hrvatsko upravno postupanje za jedno korisno načelo te je mišljenja kako je ovakav pristup prouzročio praktične, ali i teoretske probleme koji bi se mogli vrlo štetno odraziti na cjelokupno upravno postupanje u Republici Hrvatskoj. Šikić, Marko, „Zaboravljeno“ načelo konačnosti u upravnom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 56., br. 1, 2019., str. 211.

¹⁰⁸ U službenoj hrvatskoj inačici uvodne izjave 34. preambule prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* stoji kako „zahtjev za administrativno preispitivanje ne dovodi u pitanje pravo stranke na sudski pravni lijek“. Ujedno, prijedlog *Uredbe* ne koristi pojam „konačni akt“ koji je 2010. godine napušten u hrvatskom općem upravnom postupovnom pravu, već se rabi pojam „završni akt“ unatoč nedefiniranom značenju ovoga pojma u hrvatskom upravnom pravu.

¹⁰⁹ Žalba je redoviti pravni lijek protiv odluke o upravnoj stvari koji se može koristiti protiv svakog prvostupajnskog rješenja, ako zakonom žalba nije isključena, kao i u slučaju kada rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku. S druge strane, prigovor kao pravni lijek koristi se u slučajevima zaštite građana od postupanja tijela javne uprave, u slučajevima zaštite interesa osobe koja je dala inicijativu za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, kao i zaštite javnog interesa, u slučajevima zaštite prava korisnika javnih usluga te u slučaju neispunjavanja ugovornih obveza tijela javne uprave iz ugovora. Članak 42. stavak 4., članak 105. i članci 154. do 156. hrvatskog *Zakona o općem upravnom postupku*. U usporednom pravu odredbe o žalbi protiv prvostupajnske odluke i žalbenom postupku susreću se primjerice u člancima 63. do 67. austrijskog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 81. do 93. češkog *Zakona o upravnom postupku*, člancima 26. do 31. islandskog *Zakona o upravnom postupcima*, člancima 229. do 257. slovenskog *Zakona o općem upravnom postupku* te člancima 115. do 120. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave*. Finski *Zakon o upravnom postupku* poznaje institut upravnog preispitivanja određenih prvostupajnskih odluka te člancima 49.a do 49.g uređuje postupak podnošenja zahtjeva i odlučivanja o zahtjevu za upravno preispitivanje. Pravo izjavljivanja prigovora protiv nezakonitog postupanja ili propuštanja postupanja nadležnog tijela propisano je člancima 52.a do 53.d istog zakona. Člancima 75. do 82. latvijskog *Zakona o upravnom postupku* utvrđeno je pravo osporavanja upravnog akta jedino pred višim tijelom.

Načelo zakonitosti inherentno načelu vladavine prava nameće institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije obvezu ispravljanja nezakonitih akata ili stavljanja ovih akata izvan snage. U tu svrhu prijedlog *Uredbe* propisuje i mogućnost korištenja izvanrednih pravnih lijekova. Primjenu ovih lijekova razlikuje ovisno o ishodu učinka akta na stranku, tj. ima li upravni akt na stranku negativan ili pozitivan učinak. Tako prijedlog *Uredbe* najprije uređuje slučajeve u kojima nadležno upravno tijelo utvrdi da je donijelo nezakonit upravni akt. Takvim aktom ono je moglo povrijediti koje pravo ili pravni interes stranke, ali je stranci moglo i nezakonito pogodovati. Izmjena odnosno stavljanje izvan snage ovih akata ne može se provesti pod istim uvjetima u oba slučaja, jer u prvome, nadležno tijelo ima obvezu otkloniti nezakonitost, dok se u drugom slučaju ova obveza tijela kosi s potrebom zaštite stečenih prava pojedinaca i sa zaštitom pravne sigurnosti. Stoga, pri izmjeni ili stavljanju izvan snage ovlašćujućih upravnih akata posebno treba povesti računa o zaštiti ovih načela.

Zaštita zakonitosti u Uniji navela je predlagatelje *Uredbe* da propišu kako nadležno tijelo može nezakoniti upravni akt koji ima negativan učinak na prava i pravne interese stranke izmijeniti ili staviti izvan snage u svako doba. Isto može učiniti s nezakonitim aktom kojim je stranka stekla neko pravo, no pri tome treba voditi računa o legitimnim očekivanjima stranaka koje su opravdano očekivale da je takav akt zakonit. U slučaju kada bi ove osobe, oslanjajući se na legitimna očekivanja izmjenom ili stavljanjem izvan snage upravnoga akta pretrpjele kakvu štetu, nadležno tijelo treba procijeniti imaju li one pravo na naknadu takve štete. Nezakoniti upravni akt, bez obzira na to ima li negativan ili pozitivan učinak na stranku, može biti izmijenjen odnosno stavljen izvan snage po službenoj dužnosti ili na traženje stranke. Važno je naglasiti kako izmjena i stavljanje izvan snage akta koji ima negativan učinak na prava i pravne interese stranke uvijek ima učinak *ex tunc*, slijedom čega se poništavaju i sve pravne posljedice do kojih je doveo. S druge strane, pokušavajući maksimalno zaštititi prava stranaka u slučajevima izmjene ili stavljanja izvan snage nezakonitog akta kojim je stranka stekla kakvo pravo, prijedlog *Uredbe* utvrđuje kako izmjena ili stavljanje izvan snage takvoga akta može imati retroaktivni učinak jedino ako se ove mjere poduzmu u razumnome roku. Ujedno, propisuje da u slučaju kada je stranka s pravom vjerovala da je akt zakonit te je izjavila kako smatra da takav akt i dalje treba važiti, izmjena ili stavljanje izvan snage takvoga akta neće imati retroaktivan učinak u odnosu na tu stranku. Nešto je složenija situacija kada isti upravni akt na prava jedne stranke ima negativan, a na prava druge pozitivan učinak. U tom slučaju nadležno upravno tijelo dužno je procijeniti učinak akta na svaku stranku u postupku te svoje zaključke iznijeti u obrazloženju novodonesenog upravnog akta.¹¹⁰

Prijedlog *Uredbe*, ujedno, određuje kako se izmijeniti odnosno staviti izvan snage može i zakoniti upravni akt, ako su prestali postojati razlozi koji su doveli do njegova donošenja. Istovjetno su regulirani slučajevi stavljanja izvan snage upravnih

¹¹⁰ Članak 23. stavci 1. i 3. te članak 24. stavci 1. do 3. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

akata s negativnim i upravnih akata s pozitivnim učinkom na prava i pravne interese stranaka. Akt koji je bio zakonito donesen stavlja se izvan snage zbog prestanka postojanja okolnosti koje pravdaju njegovo važenje. Izmijeniti ili staviti takav akt izvan snage nadležno upravno tijelo također je ovlašteno po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, no u konkretnom slučaju izmjena ili stavljanje akta izvan snage ima učinak *ex nunc*.¹¹¹ To znači da akt ubuduće više neće važiti, no pravni učinci do kojih je doveo i dalje važe. Kako je već ranije navedeno, ispravljanje ili stavljanje izvan snage upravnih akata pravni učinak ima tek od dostave stranci akta kojim se oni mijenjaju odnosno stavljaju izvan snage.¹¹² Slučajevi stavljanja izvan snage nezakonitih i zakonitih, pozitivnih i negativnih upravnih akata uklopljeni su u hrvatsko pravo, ali i prava drugih država članica Europske unije. Stoga se zaključuje kako bi usvajanjem prijedloga *Uredbe* i po ovome pitanju već postojeći pravni standardi država članica samo bili ozakonjeni i na razini Unije.¹¹³

Konačno, valja upozoriti kako službeni prijevod prijedloga *Uredbe* na hrvatski jezik koristi očito pogrešne pojmove vezane uz izmjenu i stavljanje izvan snage upravnoga akta. Tako se u člancima 23. i 24. koristi pojam „*ispravljanje*“ akta umjesto pojma „*izmjena*“ akta. Pojam „*ispravljanje*“ ukazuje na pogrešku u pisanju ili računanju, imenima ili brojevima ili kakvu drugu očitu netočnost, a ne na postupovne pogreške, pogrešno utvrđeno činjenično stanje ili pogrešnu primjenu materijalnoga prava. Također koristi se pojam „*povlačenje*“ upravnog akta umjesto „*stavljanja izvan snage*“ upravnog akta, što je pogrešno, jer pojam „*povlačenje*“ nije stručni pojam hrvatskog upravnog prava.

4.6. „Upravni akti opće primjene“

Prijedlog *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* regulira i jedan vrlo dvojbena pojam koji je teško protumačiti. Radi se o tzv. „*upravnim aktima opće primjene*“. Ovaj pojam potpuno je nepoznat u stručnoj terminologiji

¹¹¹ Članak 23. stavak 2. i članak 24. stavak 4. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

¹¹² Članak 23. stavak 4. i članak 24. stavak 5. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

¹¹³ Hrvatski *Zakon o općem upravnom postupku* propisuje slučajeve poništavanja odnosno ukidanja nezakonitih i zakonitih rješenja, pri čemu posebnu pozornost posvećuje zaštiti legitimnih očekivanja u slučaju poništavanja ili ukidanja nezakonitih upravnih akata kojima je stranka stekla neko pravo odnosno ukidanja zakonitih upravnih akata kojima je stranka stekla neko pravo. Vidi članke 129. do 131. *Zakona o općem upravnom postupku*. Izmjena i stavljanje izvan snage upravnoga akta utvrđeno je i člankom 68. austrijskog *Zakona o upravnom postupku* te člancima 94. do 99. češkog *Zakonika o upravnom postupku*. Mogućnost poništavanja nezakonite odluke propisuje i članak 50. finskog *Zakona o upravnom postupku*, članak 48. španjolskog *Zakona o općem upravnom postupku javne uprave* te članak 48. njemačkog *Zakona o upravnom postupku*, koji u članku 49. posebno uređuje i slučajeve ukidanja pozitivnih i negativnih zakonitih akata. Različiti režim stavljanja izvan snage nezakonitih ovlašćujućih i obvezujućih upravnih akata susreće se i u Latviji, gdje su uvjeti za stavljanje takvih akata izvan snage utvrđeni člancima 85. i 86. *Zakona o upravnom postupku*. Slovenski *Zakon o općem upravnom postupku* u članku 273. uređuje mogućnost tijela koje je donijelo upravni akt, da izmijeni ili izvan snage stavi akt protiv kojeg je pokrenut upravni spor, a u člancima 274. do 277.a propisuje mogućnost poništavanja i stavljanja izvan snage akta po provedenom pravu nadzora.

hrvatskoga upravnoga prava te je vrlo teško shvatiti njegovo značenje. Sukladno prijedlogu *Uredbe*, upravne akte opće primjene donose upravna tijela Unije te oni moraju biti doneseni u skladu s postupovnim pravima propisanim ovom *Uredbom*. U takvim aktima treba navesti pravnu osnovu njihova donošenja te jasno naznačiti razloge zbog kojih su doneseni. Kako propisuje prijedlog *Uredbe*, ovi akti pravni učinak imaju od dana objave na način kojim se čine dostupnima svima na koje se odnose.¹¹⁴ Iz sadržaja članaka 26. i 27. prijedloga *Uredbe* dade se razabrati da predlagatelj u konkretnom slučaju misli na opće akte koje donose upravna tijela, a ne na pojedinačne akte koji se uvriježeno nazivaju „*upravnim aktima*“. Ovo se dade zaključiti iz činjenice da takvi akti imaju opću, a ne pojedinačnu primjenu, da se uz njihov tekst moraju istaknuti pravna osnova i razlozi donošenja te da stupaju na snagu objavom potencijalnim adresatima. Opća primjena i objava bitni su zahtjevi važenja općih akata u pravnom sustavu Republike Hrvatske, uz pretpostavku da je takav akt donijelo nadležno tijelo sukladno propisanoj proceduri. Posljednjih godina, u Hrvatskoj se redovito zahtijeva da svi opći akti, pa tako i akti upravnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima moraju imati naznačenu osnovu i razloge njihova donošenja. Stoga se službenom prijevodu prijedloga *Uredbe* na hrvatski jezik i ovdje može uputiti velika primjedba.

4.7. Informiranje i konačne odredbe

Otvorenost i transparentnost rada uprave prijedlog *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* nastoji osnažiti sugerirajući svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije da pojedincima što više približe način ostvarivanja njihovih prava. U tu svrhu uprava Unije, kada god je to moguće i razumno, treba pružati pravovremene *online* informacije o upravnim postupcima koje vodi na u tu svrhu posebno ustanovljenoj internetskoj stranici. Informacije na toj stranici trebale bi biti jasne i jednostavne te uključivati poveznicu na mjerodavno pravo i kratko objašnjenje osnovnih pretpostavki kojima je potrebno udovoljiti za ostvarivanje nekoga prava. One, ujedno, trebaju sadržavati naznaku tumačenja relevantnih propisa, opis najvažnijih postupovnih radnji koje stranka treba poduzeti s ciljem ostvarivanja nekog prava, naziv upravnoga tijela nadležnog za rješavanje u upravnoj stvari, rok za donošenje odluke, naznaku o pravu korištenja pravnih lijekova i poveznicu na standardizirane obrasce kojima se stranke tijekom postupka mogu služiti u komunikaciji s upravom Unije. Pristup ovim informacijama ne smije biti naplatan.¹¹⁵

Sukladno prijedlogu *Uredbe*, o njezinoj provedbi računa treba voditi Komisija, koja posebno treba obavljati naknadnu procjenu njezina učinka. Planirano je da ova

¹¹⁴ Članak 26. i 27. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

¹¹⁵ Članak 28. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

Uredba stupi na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije* nakon čega će, s obzirom da se radi o uredbi, biti u cijelosti obvezujuća.¹¹⁶

5. ZAKLJUČAK

Pravna regulacija općeg upravnog postupka objedinjena u jednome propisu danas se smatra važnim dosegom zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca, u odnosu na odluke i postupanja javne uprave uopće. Iako je većina europskih država kodificirala pravila upravnoga postupka, učinivši ih tako sustavnim, koherentnim, jasnim i jednostavnije dostupnim građanima, poduzetnicima, ali i javnopravnim tijelima, isto se nije dogodilo i na razini Europske unije. Može se ustvrditi kako bi kodificirana pravila vođenja upravnoga postupka institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije bila od neizmjerne pomoći u radu, a istovremeno bi u značajnoj mjeri zaštitila prava pojedinaca.

Tek su rijetka pravila koja je u upravnom postupku potrebno primjenjivati propisana primarnim pravom Unije ili su kao primjenjiva u svim upravnim područjima utvrđena sekundarnim pravom ove organizacije. Sudska se praksa koristi tek kao korektivni izvor prava koji se primjenjuje u slučaju dvojbi i pravnih praznina. Upravna područja u pravu Unije uređena su sektorskim propisima koji su specifično prilagođeni posebnostima svakoga područja i značajno fragmentirani. Oni sadrže rijetke postupovne odredbe koje se u pravilu odnose na pokretanje postupka, rokove, specifične ovlasti tijela koja u postupku odlučuju te donošenje i dostavu odluke. Međutim, ovi propisi ne daju odgovor na pitanje može li stranka samostalno poduzimati postupovne radnje, tko u postupku može zastupati stranku, kako postupiti u slučaju sukoba interesa službenika koji vodi postupak i odlučuje o upravnoj stvari, može li stranka proširiti ili izmijeniti svoj zahtjev, treba li se provesti usmena rasprava, na koje načine tijelo i stranka mogu komunicirati, na kojem se jeziku postupak vodi i sl. Stoga se u Uniji posljednjih 20 godina vodi žustra rasprava o potrebi usvajanja kodificiranih pravila upravnoga postupka, koja će u rješavanju upravnih stvari primjenjivati institucije, tijela, uredi i agencije Unije.

Godine 2016., Europski parlament predložio je Europskoj komisiji usvajanje *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije* i izradio prijedlog njezina teksta. Međutim, unatoč brojnim apelima znanstvene i stručne javnosti, ali i upravnih tijela Unije i njezinih građana, Komisija do danas nije pokrenula zakonodavnu inicijativu za usvajanje takvoga propisa, uskraćujući pravo Unije za općeobvezujuća kodificirana pravila upravnoga postupka. Prijedlog *Uredbe* sadrži odredbe o njezinoj primjeni, pokretanju i vođenju postupka, donošenju upravne odluke, pravnim lijekovima i stavljanju odluke izvan snage. Razmatrajući njezin tekst može se zaključiti kako ona u upravnopostupovno pravo Unije uvodi brojne dobre institute koji ranije nisu postojali ili nisu imali obvezujuću primjenu. Obveza dostavljanja odluke o pokretanju postupka s podacima važnim za vođenje postupka

¹¹⁶ Članci 29. i 30. prijedloga *Uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije*.

i zaštitu prava stranaka, obvezivanje tijela pokrenuti upravni postupak u razumnom roku od nastupa događaja koji je povod njegovu pokretanju, odredbe o sukobu interesa i izuzeću, dokaznim sredstvima, provedbi inspeksijskog nadzora, pravu stranke izvršiti uvid u spis te se izjasniti o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, zastupanju stranke i komuniciranju s nadležnim tijelom, određivanju troškova u postupku, sadržaju upravnih akata i roku za njihovo donošenje samo su neke od njih. Međutim, prijedlog *Uredbe* sadrži i neke odredbe koje se čine spornima te mogu dovesti do narušavanja prava stranaka u praksi. Primjer takvih odredbi svakako su one koje ovlašćuju nadležno tijelo uskratiti stranci uvid u dio spisa i dostaviti joj tek sažetak sadržaja isprava u spisu, omogućuju ovome tijelu odbaciti pa čak i odbiti zahtjev stranke potvrdom o zaprimanju zahtjeva, a ne upravnim aktom, propisuju predmnjevu odbijanja zahtjeva stranke ako joj u roku nije dostavljena potvrda o primitku zahtjeva i sl. Prijedlog *Uredbe* sadrži i nedostatno dobro uređene pravne institute, što je primjerice slučaj s „*upravnim aktima opće primjene*“. Konačno, valja spomenuti i kako je službeni prijevod prijedloga ove *Uredbe* na hrvatski jezik izuzetno loš te koristi niz netočnih i nestručnih pojmova koji mogu biti izvorom brojnih nerazumijevanja, a zatim i nezakonitosti u radu.

Usporedbom rješenja propisanih prijedlogom *Uredbe* s aktualnim rješenjima sadržanima u pravnom sustavu Hrvatske i u sustavima nekih država članica Unije, dolazi se do zaključka da velik broj prijedlogom *Uredbe* propisanih rješenja slijedi temeljne pravne standarde za vođenje upravnog postupka prihvaćene u državama članicama Unije, kao što je slučaj s propisivanjem obveze upravnog tijela vratiti neuredan ili nepotpun zahtjev na ispravak podnositelju ili proslijediti zahtjev nadležnom tijelu ako ga je zaprimilo nenadležno, reguliranjem sukoba interesa i izuzeća službene osobe, oblika komunikacije stranke s nadležnim tijelom, utvrđivanjem prava stranke izjasniti se u postupku i biti zastupana po izabranom zastupniku, propisivanjem slučajeva stavljanja izvan snage nezakonitih i zakonitih, pozitivnih i negativnih upravnih akata itd. Stoga, eventualno usvajanje predložene *Uredbe* ne bi zahtijevalo značajnije odstupanje u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije od pravila upravnog postupka koja su već uvriježena u nacionalnim pravnim sustavima država članica.

Također, predložena *Uredba* u upravno-postupovno pravo Unije unosi tek rijetke novine, jer se velikim brojem njezinih odredbi samo kodificiraju pravila upravnog postupka koja u pravu Unije već postoje, kao što je slučaj s obvezom vođenja postupka na službenom jeziku Unije prema izboru podnositelja zahtjeva, obvezom izdavanja potvrde o zaprimanju podneska, pravom stranke izjasniti se prije donošenja odluke koja bi na nju mogla imati nepovoljan učinak, obvezom rješavanja upravne stvari „*u razumnom roku*“ i sl. Stoga se zaključuje kako je njezina svrha u prvom redu ipak kodifikacijska.

Slijedom svega izloženoga može se ustvrditi kako bi predložena *Uredba* trebala objediniti temeljna pravila upravnog postupanja, popuniti postojeće pravne praznine i ispraviti ranije uočene nedostatke u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije. Ona bi time značajno doprinijela pravnoj sigurnosti građana i poduzetnika u Uniji.

Konačno, osnažila bi transparentan rad uprave, poboljšala njezinu učinkovitost u pružanju javnih usluga i ubrzala provedbu prava. Međutim, prije upućivanja razmatranoga teksta prijedloga *Uredbe* u zakonodavnu proceduru, svakako bi trebalo ispraviti uočene nedostatke. Pri tome, Republika Hrvatska posebno treba povesti računa o izradi kvalitetnih prijevoda propisa Unije, u kojima se pravilno koriste stručni pojmovi te koji su usklađeni s temeljnim pravilima nomotehnike.

6. PRAVNI IZVORI

6.1. Nacionalni propisi

1. Austrijska Republika, *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt, nr. 51/1991-58/2018.
2. Češka Republika, *Code of Administrative Procedure*, Collection of Laws, no. 500/2004-243/2016.
3. Finska, Republika, *Administrative Procedure Act*, Statutes of Finland, no. 434/2003-893/2015.
4. Hrvatska, Republika, *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09.
5. Hrvatska, Republika, *Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, br. 66/19.
6. Island, Republika, *Administrative Procedures Act*, Government Gazette, no. 37/1993.
7. Latvija, Republika, *Administrative Procedure Act*, Latvian Herald, no. 164 (2551).
8. Njemačka, Savezna Republika, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Bundesgesetzblatt, I S. 102-I S. 2418.
9. Slovenija, Republika, *Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP*, Uradni list RS, št. 80/99-82/13.
10. Španjolska, Kraljevina, *Law 39/2015, of October 1, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations*, Official State Gazette, no. 236/2015.

6.2. Propisi Europske unije i Vijeća Europe

1. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, 2000., C 364.
2. *Consolidated version of the Treaty on the European Union*, Official Journal, 2010., C 83.

3. *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Official Journal, 2010., C 83a.
4. *Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance)*, Official Journal, 2003., L 1, amended by *Council Regulation (EC) No 411/2004 of 26 February 2004 repealing Regulation (EEC) No 3975/87 and amending Regulations (EEC) No 3976/87 and (EC) No 1/2003, in connection with air transport between the Community and third countries (Text with EEA relevance)*, Official Journal, 2004., L 68, *Council Regulation (EC) No 1419/2006 of 25 September 2006 repealing Regulation (EEC) No 4056/86 laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport, and amending Regulation (EC) No 1/2003 as regards the extension of its scope to include cabotage and international tramp services (Text with EEA relevance)*, Official Journal, 2006., L 269.
5. *Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance)*, Official Journal, 2004., L 24.
6. *Council Regulation (EU) 2015/1589 of 13 July 2015 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union (codification) (Text with EEA relevance)*, Official Journal, 2015., L 248/9.
7. *European Code of Good Administrative Behaviour*, European Communities, Luxembourg, 2005.
8. *European Parliament resolution of 6 September 2001 on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour*, Official Journal, 2002., C 72 E.
9. *European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union*, Official Journal, 2015., C 440.
10. *European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP))*, Texts adopted, P8_TA(2016)0279, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_EN.pdf (21. VIII. 2019.).
11. *European Parliament resolution of 26 October 2017 on monitoring the application of EU law 2015 (2017/2011(INI))*, Texts adopted, P8_TA(2017)0421, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0421_EN.pdf (21. VIII. 2019.).
12. *European Parliament resolution of 14 June 2018 on monitoring the application of EU law 2016 (2017/2273(INI))*, Texts adopted, P8_TA(2018)0268,

- dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0268_EN.pdf (21. VIII. 2019.).
13. *European Parliament resolution of 13 February 2019 on the state of the debate on the future of Europe (2018/2094(INI))*, Texts adopted, P8_TA-PROV(2019)0098, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0098_EN.pdf (23. VIII. 2019.).
 14. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.
 15. *Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community*, Official Journal, 1958., 17.
 16. *Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty*, Official Journal, 1962., 13.
 17. *Regulation No 99/63/EEC of the Commission of 25 July 1963 on the hearings provided for in Article 19 (1) and (2) of Council Regulation No 17.*, Official Journal, 1963., 127.
 18. *Regulation (EEC, Euratom) No 1182/71 of the Council of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits*, Official Journal, 1971., L 124.
 19. *Regulation (EEC) No 2988/74 of the Council of 26 November 1974 concerning limitation periods in proceedings and the enforcement of sanctions under the rules of the European Economic Community relating to transport and competition*, Official Journal, 1974., L 319.
 20. *Regulation (EC) No 1049/2001 on of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, Official Journal, 2001., L 145.
 21. *Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative*, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines> (16. VII. 2019.).

6.3. Sudska praksa

1. European Court of Justice, Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1956., European Court Reports, English special edition – 292.
2. European Court of Justice, Joined cases 281, 283, 284, 285 and 287/85, *Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities*, 1987., European Court Reports – 3203.
3. European Court of Justice, Case 155/79, *AM&s Europe Limited v Commission*, 1982., European Court Reports – 1575.
4. European Court of Justice, Case C-135/92, *Fiskano AB v Commission*, 1994., European Court Reports I-2885.

6.4. Dokumenti Europske unije

1. European Parliamentary Research Service, Ex-Ante Impact Assessment Unit, *Impact Assessment of possible action at EU level for an open, efficient and independent EU administration*, PE 621.841, 2018., dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU\(2018\)621841_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf). (16. VII. 2019.).
2. European Parliamentary Research Service, *Synopsis Report on the public consultation on an EU law for an open, independent and efficient European administration*, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/142821/eu-administrative-law-synopsis-report.pdf> (12. VII. 2019.).
3. European Parliament, *EU Administrative Procedure*, Legislative train schedule, dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-eu-administrative-procedure> (21. VIII. 2019.).
4. *Follow up to the European Parliament resolution for an open, efficient and independent European Union administration*, adopted by Commission on 4 October 2016 (SP(2016)613), dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2610\(RSP\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/2610(RSP)#tab-0) (21. VIII. 2019.).
5. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries), *Paper no. 27: European principles for public administration*, CCNM/SIGMA/PUMA (99)447REV1.
6. Renewal, *Research Network on EU Administrative Law*, dostupno na: <http://www.renewal.eu/index.php> (16. VII. 2019.).
7. *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative procedure*, Version for online publication, ed. Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens – Peter, Ziller, Jacques et al., dostupno na: http://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules_Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (15. VII. 2019.).
8. *Zajednički praktični vodič Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije namijenjen osobama koje sudjeluju u izradi zakonodavstva Europske unije*, Ured za publikacije Europske unije, 2015., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/HR-Vodic-za-izradu-zakonodavnih-akata.pdf> (21. VIII. 2019.).

7. LITERATURA

1. Afonso, Antonio, Schuknecht, Ludger, Tanzi, Vito, „Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets“, *Applied Economics*, vol. 42, br. 17, 2010.

2. Alemanno, Alberto, "Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy", *European law review*, vol. 39, no. 1, 2014.
3. Andrews, Rhys, Van de Walle, Steven, „New Public Management and Citizens’ Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness“, *Public Management Review*, vol. 15, no. 15, 2013.
4. Aristovnik, Aleksander, Obadić, Alka, „The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries“, *Amfiteatru Economic Journal*, vol. 17, no. 39, 2015.
5. Berman, George A., "A restatement of European administrative law: problems and prospects", u: Rose-Ackerman, Susan, Lindseth, Peter L. (ur.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
6. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
7. Bugarič, Bojan, "Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law", *Wisconsin International Law Journal*, vol. 22, no. 3, 2004.
8. Cărăușan, Mihaela V., "Towards an Administrative Procedure of the European Union: Issues and Prospects", *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, vol. 8, no. 2, 2016.
9. Čapeta, Tamara, Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2010.
10. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
11. Đerđa, Dario, *Osnove upravnog prava Europske unije*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012.
12. Đerđa, Dario, „Pravila upravnog postupka u europskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 33., br. 1, 2012.
13. Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.
14. Hylton, Keith N., „Fee Shifting and Predictability of Law“, *Chicago-Kent Law Review*, vol. 71, no. 2, 1995.
15. Karpen, Ulrich, „Comparative law: perspectives of legislation“, *Legisprudence*, vol. 6, no. 2, 2012.
16. Krbek, Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962.
17. Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2004.
18. Leino, Päivi, "Efficiency, Citizens and Administrative Culture. The Politics of Good Administration in the EU", *European Public Law*, vol. 20, no. 4, 2014.

19. Mousmouti, Maria, „Operationalising quality of legislation through the effectiveness test“, *Legisprudence*, vol. 6, no. 2, 2012.
20. Nieto-Garrido, Eva, „Possible Developments of Article 298 TFEU: Towards an Open, Efficient and Independent European Administration“, *European Public Law*, vol. 18, no. 2, 2012.
21. Paunio, Elina, „Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order“, *German Law Journal*, vol. 10, no. 11, 2009.
22. Popelier, Patricia, „Five paradoxes on legal certainty and the lawmaker“, *Legisprudence*, vol 2, no. 1, 2008.
23. Sokol, Tomislav, „Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica“, *Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku*, vol. 34, no. 3-4, 2018.
24. Šikić, Marko, „Zaboravljeno načelo konačnosti u upravnom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 56., br. 1, 2019.
25. Turčić, Zlatan, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2010.
26. Widdershoven, Rob, „Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or imposed Uniformity?“, *Review of European Administrative Law*, vol. 7, no. 2, 2014.

ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN EUROPEAN UNION LAW CODIFICATION CHALLENGE

The aim of this paper is to analyse reasons pointing out the need to codify the rules for administrative procedure in EU law and to assess the quality of suggested solutions. Firstly, an attempt is made to answer the question of whether the European Union needs to codify rules of administrative procedure. This is done by analysing some of its regulations as well as the views purported in scientific and professional literature. The “codification failures” to date are pointed out and the genesis of passing the today still current proposed “Regulations on open, effective and independent European Union Administration”. Then, the aims of this proposed regulation and its contained solutions are analysed. It is compared with current solutions contained in the Croatian legal system and in the legal systems of some member states. This points out some advantages as well as disadvantages of the proposed text. Finally, it is concluded whether the Union will, with its proposed “codification” finally create new legal regimes or will it satisfy legally established already existing rules within the framework of one regulation.

Key words: *administrative procedure, European Union, proposed “Regulations on open, effective and independent European Union Administration”*