

NOVELA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Milan Stipić, dipl. iur.

SAŽETAK: Prvu novelu Zakona o općem upravnom postupku Hrvatski je sabor usvojio na sjednici 1. listopada 2021. Izmjene i dopuna dolaze nakon punih 11 godina primjene, bez intervencije u izvorni tekst Zakona, što je prilog tvrdnji o relativnoj stabilnosti pravnih normi koje su od utjecaja na djelovanje javne uprave, pojedinaca i pravnih osoba. Cilj je ovog rada, uz određenu sistematiku prikazati o kojima se to pitanjima radi. Izmjene do kojih je došlo uvjetovane su s najmanje dva razloga. Zakon o općem upravnom postupku bilo je potrebno prije svega usuglasiti sa Zakonom o sustavu državne uprave, a i drugim zakonima i drugo, normativno prilagoditi napretku u primjeni informacijsko-komunikacijske tehnologije u svim fazama upravnog postupaka kako bi se taj postupak, u interesu obveznika primjene pravila upravnog postupka i stranaka učinio jednostavnijim i bržim, u konačnici i jeftinijim. Pored toga, u radu se objašnjava: položaj životnog partnera u vezi s obveznim izuzećem u postupku i uskrata svjedočenja i odgovora na pojedina pitanja, nadležnost tijela državne uprave pri osiguranju dokaza prije pokretanja postupka, obvezno uvođenje osobnog identifikacijskog broja u podnescima i upravnim aktima, izdavanje potvrde izvršnosti, izvješćivanje o rješavanju o upravnim stvarima te su prikazane provedene izmjene uvođenjem kvalificiranog potpisa službene osobe i kvalificiranog elektroničkog pečata. Uz pojedine izmjene zakonskih odredaba, u obrazloženju je dan širi kontekst, sve sa svrhom boljeg razumijevanja i povezivanja u cjelinu pitanja koja se uređuju na nov način Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku. Valja reći i to, da zakonodavac u ovim izmjenama nije obuhvatio sva pitanja na koje je kroz određene publikacije i različite oblike izobrazbe, ukazivano iz redova stručne javnosti.

Ključne riječi: *nadležnost, tijela državne uprave, izuzeće, potvrda izvršnosti, elektronička komunikacija, osobni identifikacijski broj, izvješćivanje*

JEL: K39, K40, K49

1. UVOD

Zakon o općem upravnom postupku u zakonodavstvo Republike Hrvatske preuzet je Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj¹. Članak 1. toga Zakona glasio je: “Ovim zakonom preuzima se Zakon o općem upravnom postupku (“Službeni list SFRJ”, br. 47/86 - pročišćeni tekst) u Republici Hrvatskoj”, i uz nužno stavljaju izvan snage i brisanje pojedinih odredaba ostao je u primjeni gotovo dvije decenije, do stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku usvojenog u Hrvatskom saboru 2009.²

Donošenju novog Zakona o općem upravnom postupku prethodila je temeljita priprema koja se odvijala u okviru procesa modernizacije hrvatskog općeupravnog postupovnog prava, formalno započeta donošenjem dva, za upravni postupak značajna dokumenta Vlade Republike Hrvatske pod nazivom “Polazišta i načela za modernizaciju općeg upravnog postupanja u Republici Hrvatskoj” iz 2006. i “Smjernice Vlade Republike Hrvatske za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske” iz 2007. Stručni nositelj izrade Prijedloga bio je Središnji državni ured za upravu, tada nadležan za poslove opće uprave, koji je za izradu Prijedloga angažirao Radnu skupinu CARDS projekta.

Zakon o općem upravnom postupku objavljen je u “Narodnim novinama” broj 47/2009., stupio je na snagu 1. siječnja 2010., a noveliran je Zakonom o izmjenama i dopuni Zakon o općem upravnom postupku, “Narodne novine” broj 110/2021. od 13. listopada 2021., s primjenjuje od 1. siječnja 2022.

2. ŠTO SU DONIJELE IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU IZ 2021.

Važnost Zakona o općem upravnom postupku očituje se pri obavljanju poslova javne uprave kad javnopravna tijela vode postupak i odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinaca i gospodarskih subjekata ili drugih stranaka, uz primjenu materijalnih odredaba zakona i propisa nižeg ranga, s tim da je upravno postupanje moguće urediti posebnim zakonom i drukčije. U zakonodavnoj praksi Republike Hrvatske nije neuobičajena pojava da se zakoni često mijenjaju i dopunjuju, no Zakon o općem upravnom postupku nije mijenjan puni 11 godina, što govori o relativnoj ustaljenosti njegovih odredaba.

U pripremi i pri donošenju Zakona isticano je kako je potrebno stvoriti pravne pretpostavke za korištenje suvremenih dostignuća informacijsko-komunikacijske tehnologije u upravnom postupku, što je i učinjeno na takav način da su uvedene mjere digitalizacije

¹ Zakon je objavljen u “Narodnim novinama” br. 93/91., a stupio je na snagu 8. listopada 1991. s danom donošenja odnosno primjene Deklaracije o proglašenju suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske.

² Nar. nov, br. 47/2009.

i elektroničke komunikacije. S obzirom na to da je informacijsko-komunikacijska tehnologija, u zadnjih desetak godina brzo napredovala time je nastala i potreba za izmjenama i dopunama pojedinih odredaba kako bi se unaprijedilo upravno poslovanje u komunikaciji stranaka i javnopravnih tijela, uz povezanost na državnu informacijsku infrastrukturu. Državna informacijska infrastruktura (DII) definirana je kao sustav koji čine zajednička državna osnovica za sigurnu razmjenu podataka i alati za interoperabilnost kao što su Metaregistar, tehnički standardi, klasifikacije, javni registri, sustav e-Građani, te mreže državne informacijske infrastrukture HITRONet i CARNet³. Zbog toga se otvaranje širih mogućnosti korištenja elektroničke komunikacije navodi kao središnje pitanje izmjena i dopuna ovoga Zakona. To svakako nisu jedina pitanja koja su uređena ovim izmjenama. Tu su još pitanja usklađivanja Zakona, sa Zakonom o sustavu držane uprave, Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola te uvođenje primjene Zakona o osobnom identifikacijskom broju čijom se primjenom osigurava identifikacija tijela državne uprave koje je donijelo upravno rješenje te navođenjem osobnog identifikacijskog broja stranaka i zastupnika stranaka, ako im je takav broj dodijeljen i Zakona o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ.

Zbog primjene Jedinствeno metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor⁴, izmjene i dopune Zakona provedene su u više redoslijedom navedenih zakonskih članaka (npr. brisanje riječi “središnje” ispred niza riječi “tijela državne uprave”), stoga se radi jednostavnijeg, lakšeg i potpunijeg razumijevanja u ovom radu učinjene izmjene promatraju i u kontekstu obrazloženja važećih zakonskih normi i sistematiziraju prema određenim obilježjima, na nekim mjestima i uz šire obrazloženje.

2.1. Redefinicija tijela državne uprave i nadležnost

Donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o sustavu državne uprave iz 2019. došlo je do nove kategorizacije tijela državne uprave, tako što je dotadašnja podjela na središnja i prvostupanjska tijela državne uprave napuštena, a uvedena je nova podjela.

Ranija je podjela bila normativno uređena tako da su poslove državne uprave obavljala ministarstva i državne upravne organizacije kao središnja tijela državne uprave, a uredi državne uprave u županijama kao prvostupanjska tijela državne uprave.

Aktualna podjela tijela državne uprave uređena je tako da sada poslove državne uprave obavljaju ministarstva i državne upravne organizacije koje su organizirane kao; središnji državni uredi, državne uprave, državni zavodi, posebnim zakonom i državni inspektorati, a mogu se organizirati i druge državne upravne organizacije s posebnim nazivima.

S obzirom na to da su s danom 31. prosinca 2019. prestali s radom uredi državne

³ Članak 1. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Nar. nov. br. 92/14.

⁴ Nar. nov. br. 74/15.

uprave u županiji, a nije propisana nadležnost nekog drugog tijela za rješavanje upravnih stvari u prvom stupnju bilo je potrebno u odredbama Zakona o općem upravnom postupku, tamo gdje je navedena, brisati riječ “središnje” ispred niza riječi “tijela državne uprave”. Ostala je samo propisanost tijela državne uprave. To je učinjeno u članku 19. stavak 1., članku 26. stavak 5. članku 89. stavak 2, članku 165. i članku 167., u gramatički ispravno navedenim padežima.

Brisanjem riječi središnje nije došlo do izmjene stvarne nadležnosti javnopravnih tijela, koja se i tako određuje na temelju zakona kojim se uređuje pojedino upravno područje i predstavlja pravilo pri određivanju nadležnosti, zato je bilo potrebno intervenirati u članak 15. stavak 2. propisivanjem dodatnog kriterija za određivanje stvarne nadležnosti, na način da, ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, utvrdit će se po naravi upravne stvari.

2.2. Izuzeće – Životni partneri, uskrata svjedočenja i odgovora na pitanja

Svaka osoba koja je u smislu članka 23. Zakona o općem upravnom postupku službena osoba, može biti izuzeta od vođenja upravnog postupka. Institutom izuzeća službene osobe osigurava se objektivnost u rješavanju, jer se nikad unaprijed ne može predvidjeti moguća zainteresiranost službene osobe o tome kakav će ishod rješavanja neke upravne stvar biti. Izuzeće se može odnositi na službenu osobu koja je ovlaštena samo za vođenje postupka kao i na osobu koja je ovlaštena za rješavanje u upravnim stvarima, a kad u upravnom postupku rješava kolegijalno tijelo, izuzeće se može odnositi na sve članove tog kolegijalnog tijela⁵.

Zakonski razlozi za izuzeće službene osobe od vođenja postupka i odlučivanja o upravnoj stvari svrstani su u dvije skupine. Prva skupinu kriterija odnosi se na slučajeve u kojima službena osoba *mora* biti izuzeta. Druga skupina propisanih kriterija odnosi se na situaciju zbog kojih službena osoba *može* biti izuzeta⁶.

Službena osoba *mora* biti izuzeta od rada i odlučivanja u određenoj upravnoj stvari ako je: 1. stranka, suovlaštenik, odnosno suobveznik, svjedok, vještak ili osoba ovlaštena za zastupanje, 2. sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje srodnik po krvi u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja zaključno, bračni drug, životni partner ili srodnik po tazbini do drugog stupnja zaključno, i po prestanku braka ili životnog partnerstva i 3. sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje u odnosu skrbnika, posvojitelja ili posvojenika.

Stavak 1. točka 2. članka 24. Zakona o općem upravnom postupku usklađen je sa Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola⁷ i odnosi se na izuzeće životnog partnera

⁵ Stipić, M., Jagić, Z. Upravni postupak i upravni spor, Effectus studij financije i pravo, Zagreb, 2015. st. 25.

⁶ Članak 24. stavak 1. i 2. (*može*) i stavak 3. (*mora*).

⁷ Zakon je objavljen u Nar. nov. br. 92/14. i 98/19., stupio je na snagu 5. kolovoza 2014, osim članaka 40. – 43. koji su stupili na snagu 1. rujna 2014., a izmjene i dopune stupile su na snagu 1. siječnja 2020.

ako je sa službenom osobom životni partner i po prestanku životnog partnerstva. Sadržajno je izmjena učinjena i u stavku 2. članka 63. u vezi sa svjedočenjem, tako da će se svjedoka poučiti o pravu uskrate svjedočenja, odnosno odgovora na pojedina pitanja kojim bi životnog partnera izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti.

Razlozi zbog kojih službena osoba *može* biti izuzeta opisani su u stavku 3. članka 24. Zakona, a o izuzeću čelnika tijela u stavku 5. istog članka.

O izuzeću službene osobe zaključkom odlučuje čelnik tijela, o izuzeću čelnika prvostupanjskog tijela, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, odlučuje zaključkom čelnik drugostupanjskog tijela, a ako takvog tijela nema, o izuzeću će odlučiti tijelo koje obavlja nadzor nad tim javnopravnim tijelom. Kad se donese zaključak o izuzeću, njime će se odrediti druga službena osoba koja će poduzimati pojedine radnje u postupku, odnosno rješavati o upravnoj stvari. Zaključak se dostavlja osobi na čiji je zahtjev postupak za izuzećem pokrenut i službenoj osobi određenoj za postupanje i odlučivanje u nastavku postupka.

Protiv zaključka o izuzeću službene osobe od vođenja postupka i/ili odlučivanju ne može se izjaviti žalba, ali se može pobijati žalbom protiv rješenja kojim se rješava upravna stvar⁸.

Druga dopuna Zakona, u vezi sa životnim partnerom, odnosi se na proširenje kruga osoba koje imaju pravo uskratiti svjedočenje, odnosno odgovore na pojedina pitanja. Nakon što je odredba stavak 2. članka 63. Zakona izmijenjena, svjedok može uskratiti svjedočenje odnosno odgovore na pojedina pitanja u slučajevima ako bi sebe, svoje srodnike u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do trećeg stupnja srodstva zaključno, bračnog druga, životnog partnera ili srodnike po tazbini do drugog stupnja srodstva zaključno, pa i onda kad su brak ili životno partnerstvo prestali, te skrbnika i štićenika, odnosno posvojitelja i posvojenika⁹ izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti¹⁰.

Usporedbom ranijeg i važećeg teksta vidljivo je kako je ranije određenom krugu osoba u odnosu na koje svjedok može uskratiti svjedočenje, odnosno odgovore na pojedina pitanja proširen krug osoba na životnog partnera, pa i onda kad je životno partnerstvo prestalo.

Pri pozivanju svjedoka, službena osoba treba poći od uvjerenja da pozvana osoba ima sposobnost priopćiti svoja saznanja o nekom događaju, stoga se iznošenje saznanja i

⁸ Vidjeti stavak 5. članka 77. Zakona o općem upravnom postupku.

⁹ O krvnom srodstvu i njegovu računanju više vidjeti u Klarić-Vedriš, Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2006. str. 719 i dalje.

¹⁰ Stavak 2. članka 63. izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku iz 2021. usklađen je sa Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola tako što su na odgovarajuća mjesta u odredbi dodani i životni partneri.

činjenica o nekom događaju naziva svjedočenjem¹¹.

Krug osoba koje mogu biti svjedok nije dodatno ničim ograničen, zato svjedok može biti i malodobna osoba, važno je da osoba ima sposobnost iznijeti svoje zapažanje o određenom događaju. Obveza je osobe odazvati se pozivu na svjedočenje. Nakon što svjedok dobije poziv za svjedočenje, dužna se na poziv odazvati, a obveza je službene osobe, svjedoka podučiti da ima pravo uskratiti svjedočenje, odnosno odgovore na pojedina pitanja.

Saslušanje svjedoka će se uvijek provesti na usmenoj raspravi, u drugim situacijama po potrebi, detaljno je normirano u odredbama članka 64. Zakona o općem upravnom postupku, napisanim u osam stavaka toga članka, za svaku radnju u postupku saslušanja, zaseban stavak.

O saslušanju svjedoka na usmenoj raspravi uvijek se sastavlja zapisnik¹², a predviđene su i novčane kazne za svjedoke koji bez opravdanog izostanu s usmene rasprave, odnosno odbiju svjedočiti¹³.

2.3. Nadležnost za osiguranje dokaza prije pokretanja postupka

Općenito se smatra kako je dokazni dio upravnog postupka najsloženija i posljednja faza tog postupka. Međutim ima i takvih životnih slučajeva i okolnosti u kojima je potrebno dokaze izvesti i prije nego je postupak pokrenut. Takva situacija poznata je kao pravni institut osiguranje dokaza. Osiguranju dokaza iznimno se pristupa, ako se pojedini dokazi neće moći izvesti kasnije u tijeku postupka ili ako bi izvođenje bilo otežano.

Osiguranje dokaza provodi službena osoba po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke¹⁴. Po službenoj dužnosti kad sama utvrdi takvu potrebu, a po prijedlogu stranke uz prihvaćeno obrazloženje razloga za potrebu osiguranja dokaza. U oba slučaja osiguranje dokaza može se odnositi na sva dokazna sredstva koja se koriste u upravnom postupku.

Osiguranje dokaza provesti će javnopravno tijelo koje rješava upravnu stvar. Prema izmijenjenom stavku 3. članka 59. ako je potrebo izvesti dokaz prije pokretanja postupka i nije drukčije propisano, dokaz će izvesti nadležno javnopravno tijelo koje odlučuje u prvom stupnju na području na kojem se nalazi stvar ili na kojem osoba ima boravište koju treba saslušati. U drugoj situaciji za osiguranje dokaza prije pokretanja postupka nadležno je javnopravno tijelo zamoljeno za pravnu pomoć, ako nije drukčije propisano.

Pružanje pravnu pomoć normirano je odredbama članka 26. do 29. Zakona o općem upravnom postupku.

¹¹ O tome vidjeti Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 156.

¹² Vidjeti odredbu stavka 1. članka 76. Zakona o općem upravnom postupku, u kojoj su propisani slučajevi kad se sastavlja zapisnik.

¹³ Vidjeti članak 67. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁴ Stavak 1. članka 59. Zakona o općem upravnom postupku.

Za osiguranje dokaza prije pokretanja postupka prije izmjena i dopuna Zakona o općem upravnom postupku u stavku 3. članka 59. bila je propisan nadležnost tijela državne uprave nadležnog za poslove opće uprave. S obzirom na to da su uredi državne uprave u županijama, na koje je odredba upućivala, prestali s radom, osiguranje dokaza prije pokretanja postupka uređeno je na opisani (drugi) način.

O osiguranju dokaza odlučuje se će rješenjem. Prema izreci tog i takvog rješenja treba biti vidljivo koji se dokaz izvodi i koja mu je svrha. Kako je takvo rješenje samostalno rješenje, protiv njega je dopuštena žalba, ali žalba ne odlaže izvršenje.

2.4. Osobni identifikacijski broj (OIB) na podnescima i pismenima

Javnopravna tijela koje vode postupak na jednoj strani, a stranka i drugi sudionici u postupku s druge strane komuniciraju različitim povodom, na različite načine i surađuju po potrebi, a ponekad je ta komunikacija i intenzivna.

Stranke se podnescima obraćaju javnopravnim tijelima, javnopravna tijela strankama dostavljaju različita pismena, stranke i druge zainteresirane osobe razgledaju spise, dolaze na očevidе, daju izjave, obavještavaju se o tijeku postupka, izjavljuju pravne lijekove. Zbog toga treba ukazati na to da je podnesak u postupku zakonom određen kao svaki zahtjev, prijedlog, prilog, ispunjeni obrazac, prijava, žalba, predstavka, prigovor, obavijest, priopćenje te drugi podnesci kojima se stranka obraća javnopravnom tijelu povodom rješavanja određene uprave stvari¹⁵.

Sam naziv podneska ne mora nužno odražavati i vrstu podneska, do čega može doći zbog različiti razloga, od toga da je pri izradi podneska došlo do previda ili neukosti podnositelja podneska. Stoga oznaka naziva podneska ne obvezuje javnopravno tijelo kojemu je upućeno. Sadržaj podneska određuje njegovo značenje i svrhu podnošenja, pa će ovisno o tome nastati obveza postupanja javnopravnog tijela povodom podneska.

Zakon o općem upravnom postupku izmjenama i dopunama iz 2021. u stavka 2. članka 71. u dobroj je mjeri izrazom "osobito" formalizirao pravila koja bi podnesak morao sadržavati. Tako se navodi da podnesak mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti, a osobito naziv javnopravnog tijela kojem se upućuje, naznaku upravne stvari na koju se odnosi, osobno ime odnosno naziv i adresu stranke te osoba ovlaštenih za zastupanje ako ih stranka ima. Podnesak mora sadržavati i osobni identifikacijski broj (OIB) stranke ako joj je dodijeljen i osobe ovlaštene za zastupanje. Zato u navedenom izmijenjenom stavku 2. nalazimo normativne elemente ubrzanja i pojednostavljenja upravnog postupka u dijelu kojim se upućuje na korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije, time što se za podnesak traži i unošenje, odnosno uporaba OIB-a stranke i osobe ovlaštene za zastupanje, a sve u svrhu povezivanja podataka na osnovi kojih je moguće bez sumnje utvrditi identitet subjekata kojima takvi podaci pripadaju. Zbog dikcije dijela odredbe stavka 2. "Podnesak mora sadržavati i osobni identifi-

¹⁵ Stavak 1. članka 71. Zakona o općem upravnom postupku.

cijski broj (OIB) .., mišljenja smo kako je podnesak, ako ne sadrži taj podatak, formalno nepotpun, pod uvjetom da je stranci i osobi ovlaštenoj za zastupanje OIB dodijeljen.

Osim stavka 2. članka 71. izmijenjen je i stavak 3. na takav način da se podnesak može dostaviti i elektroničkim putem – napuštena je stipulacija “dostaviti u obliku elektroničke isprave izrađene sukladno zakonu“. Podnesak treba biti i potpisan.

Izostanak u podnesku nekog od propisanih elemenata, dovodi do toga da se za podnesak može reći kako sadrži formalne nedostatke. U nekim slučajevima nedostatak u podnesku može zahtijevati i donošenje zaključka kojim se stranku upozorava na tu okolnost i traži uklanjanje nedostataka.

Kad podnositelj traži potvrdu primitka podneska službena osoba dužna je potvrditi primitak, što će obaviti primjenom pravila uredskog poslovanja¹⁶. Institut potvrde primitka podneska iz informacijskog sustava uredskog poslovanja na nov je način uređen stupanjem na snagu Uredbe o uredskom poslovanju iz 2021. i s normiranjem više modaliteta, može se smatrati kao novost u upravnom postupanju. Potvrda o predaji podneska ima ulogu pri računanju rokova i u vezi je s podnošenjem podneska unutar roka, u određenim okolnostima može biti i dio spisa i poslužiti kao dokaz iz reda isprava.

O korištenju osobnog identifikacijskog broja u sadržaju upravnog akta, vidjeti podnaslov ad. 2.7. ovoga rada.

2.5. Primarna komunikacija elektroničkim putem

Kao značajna novost uvedena Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. godine navodi se i pravni institut – elektronička komunikacija – javnopravnih tijela i stranaka. U tu svrhu stavkom 1. članka 75. bilo je kao *mogućnost* normirana komunikacija stranke i drugih subjekata koji sudjeluju u postupku u elektroničkom obliku¹⁷. Izmijenjeni stavak 1. sada propisuje da, javnopravna tijela i stranke te druge osobe koje sudjeluju u postupku **primarno** komuniciraju elektroničkim putem i pomoću sustava državne informacijske infrastrukture. Cilj ovih izmjena je ostvariti korištenje elektroničke komunikacije stranaka i tijela javne vlasti u svim fazama upravnog postupanja, što će dovesti do smanjenja troškova stranaka i javnopravnih tijela i pridonijeti učinkovitosti u rješavanju upravnih stvari u

¹⁶ Potvrda primitka podneska uređena je člankom 11. Uredbe o uredskom poslovanju, Nar. nov. br. 75/21. Članak 11. ove Uredbe glasi:

- (1) Primitak pismena zaprimljenog putem informacijskog sustava uredskog poslovanja ili na drugi način elektroničkim putem, koji omogućava dvosmjernu komunikaciju, automatski se potvrđuje slanjem potvrde pošiljatelju o tome da je pismeno zaprimljeno i koje javnopravno tijelo ga je zaprimilo.
- (2) Primitak pismena zaprimljenog u fizičkom obliku potvrđuje se na zahtjev stranke nakon evidentiranja pismena u informacijskom sustavu uredskog poslovanja.
- (3) Potvrda iz stavka 2. ovog članka ispisuje se iz informacijskog sustava uredskog poslovanja i sadrži najmanje podatke propisane člankom 10. stavkom 4. ove Uredbe.

¹⁷ Odredba je glasila: Javnopravna tijela i stranke te druge osobe koje sudjeluju u postupku mogu komunicirati u elektroničkom obliku.

mjeri u kojoj će to ovisiti od normativnog uređenja sadržanog u riječi “primarno“, jer su i dalje na snazi odredbe stavka 1. članka 83. ovoga Zakona, kojima su uređeni oblici međusobnog obavješćivanja službene osobe, stranaka i drugih sudionika u postupku tako da se međusobno mogu obavješćivati usmeno, elektroničkim putem, neposrednim uručenjem pismena ili slanjem pismena poštom ili na drugi prikladan način. Osim toga, izmjena je odredba na svojevrsan način elektroničku komunikaciju izjednačila u vezi s podnošenjem podneska i dostavom pismenima¹⁸. Praksa će potvrditi u kojoj će mjeri novo uređenje komunikacije elektroničkim putem i pomoću sustava državne informacijske infrastrukture postati pravilo, odnosno jedan od prvih, glavnih oblika komuniciranja.

Potpisivanje podneska podnesenog u elektroničkom obliku stavkom 2. članka 75. uređeno je tako što će se smatrati vlastoručno potpisanim ako je to učinjeno s kvalificiranim elektroničkim potpisom sukladno posebnim propisima. Ovdje je poseban propis Uredba (EU) br. 910/2014. Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanje izvan snage Direktive 1999/93/EZ kojom je elektronički potpis izjednačen s vlastoručnim potpisom i ima isti pravni učinak¹⁹.

Podnesak dostavljen elektroničkim putem smatra se podnesenim javnopravnom tijelu u trenutku kad je zabilježen na poslužitelju za slanje poruka. Ovakva je odredba u zakonu in favore stranke, odnosi se na slučaj kad javnopravno tijelo iz nekog (tehničkog) razloga ne može primiti podnesak, stranka se može pozivati na to da je podnesak uputila²⁰.

Stavkom 4. članka 75. uređeno je pitanje potvrđivanja primitka podneska kad je pošiljatelj podnesak predao elektroničkim putem. U tu svrhu omogućeno je korištenje informacijskog sustava javnopravnog tijela povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu, pa se potvrda o primitku podneska dostavlja u korisnički pretinac informacijskog sustava, za sada je to portal e-Građani.

Za slučaj kad se iz tehničkih razloga u javnopravnom tijelu ne može pročitati podnesak dostavljen u elektroničkom obliku, tada se o tome obavještava pošiljatelja. Ako je tako, pošiljatelj može, zakonski je izričaj “dužan”, prema uputi javnopravnog tijela ponovo poslati podnesak elektronički ili ga dostaviti na neki drugi način u roku određenom u uputi javnopravnog tijela. Čini se da je zakonski izričaj o tome kako je pošiljatelj dužan ponovno poslati podnesak ako se iz tehničkih razloga ne može pročitati, još u izvornom tekstu nespretno upotrijebljen – zatim takav i preuzet, jer pošiljatelj samostalno odlučuje o

¹⁸ Dostava elektroničkim putem, članak 94. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁹ U vrijeme donošenja Zakona o općem upravnom postupku, 2009. na snazi je bio Zakon o elektroničkom potpisu kao pravni okvir za regulaciju elektroničkog potpisa, koji je prestao važiti danom stupanja na snagu Zakona o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014. Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanjem izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Nar. nov. br. 62/17. zato je bilo potrebno izmijeniti stavak 2. Članka 75.

²⁰ O tome, stavak 3. članka 75. Zakona o općem upravnom postupku.

onome što je potrebno učiniti u nekim okolnostima, dakle nema obvezu nešto učiniti ili propustiti, može iz njemu poznatih razloga i odustati od podneska. Disponiranje podneskom je na strani pošiljatelja.

Ako pošiljatelj ne postupi po uputi javnopravnog tijela ili to ne učini u ostavljanom mu roku, smatrat će se da podnesak nije podnesen, stoga ne može biti ni uzet u razmatranje²¹.

2.6. Dostava elektroničkim putem

Dostava elektroničkim putem je novina u upravnom postupanju, a počela se ostvarivati stipulacijom odredaba Zakona o općem upravnom postupku, s primjenom od 1. siječnja 2010.²². Napredak u korištenju suvremenih dostignuća informacijsko-komunikacijske tehnologije doveo je do toga da je dostava u upravnom postupku, a radi ubrzanja i pojednostavljenja upravnog postupka, sada uređena kombinacijom normi u odnosu na vrijeme početka primjene zakonskih odredaba o dostavi elektroničkim putem i novih normativnih rješenja. To je učinjeno tako što su odredbe članka 94. Zakona o općem upravnom postupku djelomično zadržane, preoblikovane ili na nov način uređene.

Sadašnja interpretacija odredbe članka 94. znači slijedeće:

Mogućnost dostave pismena elektroničkim putem može se isključivo koristiti na strogo formalan način: a) ako to stranka zahtjeva, b) uz izričit pristanak stranke, c) odnosno kad je to propisano zakonom²³. Kad je stranka podnijela zahtjev elektroničkim putem, smatrat će se da je stranka pristala na dostavu elektroničkim putem pod pretpostavkom da se stranka ne izjasni drukčije.

Elektronička dostava ne podliježe odredbama o vremenu dostave opisanom u članku 92. Zakona, stoga se može obaviti u bilo koje vrijeme²⁴.

Dostava elektroničkim putem propisana je za slučajeve u kojima osobna dostava nije obvezna, a smatra se obavljenom onog trenutka kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka. Stranka je u obvezi elektroničkim putem potvrditi primitak pismena samo u slučaju kad to zahtjeva službena osoba koja je vodila postupak ili riješila upravnu stvar²⁵. Službena bi osoba svakako trebala zahtijevati potvrdu primitka kad se radi o upravnom aktu, a i drugim važnim dokumentima, poput zaključka kojim se zakazuje usmena rasprava.

Dostava elektroničkim putem u korisnički pretinac informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu smatra se obavljenom potvrdom primitka

²¹ O utjecaju tehničkih razloga na čitanje podneska vidjeti stavak 5. članka 75. Zakona o općem upravnom postupku.

²² Članak 94. izvornog teksta Zakona o općem upravnom postupku.

²³ Stavak 1. Članka 94. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁴ Stavak 3. Članka 94. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁵ Stavak 4. Članka 94. Zakona o općem upravnom postupku.

pismena, a najkasnije istekom osmog dana od dana kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka osim ako zakonom nije propisan kraći rok²⁶. Iz ovako stipulirane zakonske odredbe potrebno je obratiti pozornost na izričaj “kraći rok”, što nikako pri normiranju zakonskog teksta ne odgovara izričaju “drugi rok”. To u konkretnom slučaju znači kako valjanost potvrde primitka pismena ima pravni učinak samo ako je to učinjeno unutar osam dana od dana kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka.

Pri elektroničkoj dostavi pismeno iz korisničkog pretinca stranka preuzima potvrdom identiteta putem nacionalnog identifikacijskog sustava, a taj sustav elektroničku potvrdu primitka vraća javnopravnom tijelu koje je pošiljatelj. Ovakav način dostave smatra se osobnom dostavom²⁷.

Normiranje dostave elektroničkim putem u izravnoj je vezi sa zakonskim rješenjima iz članka 75. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku u kojem je komunikacija između javnopravnog tijela i stranke moguća na više načina, ali i u elektroničkom obliku – u toj zakonskoj odredbi navedeno kao primarna komunikacija u elektroničkom obliku i pomoću sustava državne informacijske infrastrukture.

2.7. Sadržaj upravnog rješenja određen je i OIB-om, kao dodatnom identifikacijskom oznakom

Rješenje je pojedinačan pravni akt kojim se, na podlozi činjenica utvrđenih u postupku, rješava upravna stvar. Svako se rješenje mora tako označiti, osim ako nije predviđen drugi naziv, u pravilu se donosi u pisanom obliku, iznimno pod zakonom propisanim uvjetima i usmeno.

Kad je rješenje doneseno u pisanom obliku, to omogućuje njegovu identifikaciju, vidljivo je koje je javnopravno tijelo odlučilo o upravnoj stvari, pravna osnova za donošenje, tko su stranke u postupku, predmet postupanja, kako je upravna stvar riješena, zašto je baš tako riješena i na temelju kojih propisa, kakva je pravna zaštita stranaka u postupku, oznaka naziva službene osobe, koja je službena osoba donijela rješenje i kakav je sadržaj dostavne naredbe.

Ove značajke upravnog rješenja svakako proizlaze iz njegova obveznog zakonskog sadržaja.

Pisano rješenje mora sadržavati sastavne dijelove koje propisuje izmijenjena odredba stavka 1. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku iz 2021.²⁸. Zakonski sadržaj rješenja čini: *zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, vlastoručni potpis ovlaštene službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificiranog elektroničkog potpisa ovlaštene službene osobe ili kvalificiranog elektroničkog pečata javnopravnog tijela.*

²⁶ Stavak 5. Članka 94. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁷ Stavak 6. Članka 94. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁸ Stavak 1. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku.

Na ovom se mjestu prikazuju izmjene sadržaja rješenja učinjene novelom Zakona, a za zaglavlje rješenja i Uredbom o uredskom poslovanju iz 2021.

Z a g l a v l j e rješenja sadrži: grb Republike Hrvatske, naziv »Republika Hrvatska«, naziv tijela, klasifikacijsku oznaku, urudžbeni broj, mjesto i datum izrade rješenja.

Pojedinosti o sadržaju zaglavlja rješenja sadrži nova Uredba o uredskom poslovanju, s primjenom od 10. srpnja 2021., ovisno o tome je li rješenje donijelo tijelo državne uprave, članak 37., tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, članak 38. ili pravna osoba s javnim ovlastima, članak 39. ove Uredbe.

U slučaju ispisivanja dvojezičnog ili višejezičnog zaglavlja rješenja sukladno posebnom zakonu, zaglavlje se ispisuje tako da se tekst na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu ispisuje na prvom mjestu²⁹.

Javnopravna tijela koja nemaju uspostavljen informacijski sustav uredskog poslovanja u skladu s odredbama ove Uredbe dužna su ga uspostaviti najkasnije do 1. siječnja 2023., članak 67.

U v o d je dio rješenja u kojem se navodi naziv javnopravnog tijela (to može biti svaki subjekt iz članka 1. Zakona o općem upravnom postupku) s bližom oznakom unutarnje ustrojstvene jedinice s pripadajućim osobnim identifikacijskim brojem koje je rješenje donijelo, propis o nadležnosti tog tijela za odlučivanje u upravnoj stvari, za fizičku osobu osobno ime, odnosno naziv stranke za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte, ime osobe ovlaštene za zastupanje stranke, kratku oznaku predmeta postupka te naznaka je li postupak pokrenut po služenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.

U uvodu rješenja osobni identifikacijski broj, kao novost, se navodi osim za javnopravno tijelo koje je rješenje donijelo i za stranke, ako su im dodijeljeni.

Kod kolaboracijskih rješenja u uvodu se navodi koja su javnopravna tijela donijela rješenje i je li rješenje doneseno u ponovljenom postupku ili po presudi nadležnog upravnog suda. Za slučaj kad je rješenje donijelo kolegijalno tijelo, navodi se dan održane sjednice na kojoj je upravna stvar riješena.

Kao novum s navođenjem osobnog identifikacijskog broja u uvodu rješenja i drugim aktima, potrebno je naglasiti kako je to moguće učiniti samo ako je osobni identifikacijski broj dodijeljen prema odredbama Zakona o osobnom identifikacijskom broju³⁰, i služi kao podatak prema kojem nadležna tijela na brz i jednostavan način mogu identificirati osobu kojoj je dodijeljen. Zato je osobni identifikacijski broj bez sumnje osobni podatak koji uživa pravnu zaštitu u obliku novčane kazne za počinjeni prekršaj iz članka 17., a u vezi s člankom 6. i 7. Zakona o osobnom identifikacijskom broju.

²⁹ Članak 40. Uredbe o uredskom poslovanju.

³⁰ Nar. nov, 60/08.

Navođenje osobnog identifikacijskog broja u rješenju čini rješenje podobnijim za izvršenje. Ako postupak uđe u fazu izvršenja, brže se i jednostavnije identificira tijelo čije se rješenje treba izvršiti i izvršenik.

Uputa o pravnom lijeku je sastavni dio rješenja kojim se stranka obavještava može li protiv rješenja izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, u kojem roku i na koji način.

Propisano je kao novost da uputa o pravnom lijeku obvezno sadrži napomenu o tome da se stranke u postupku imaju pravo odreći prava na žalbu računajući od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe.

Ako posebni zakoni o tome ne sadrže normu, nužno se supsidijarno primjenjuje odredba članka 105. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku, u kojoj je propisano: Protiv prvostupanjskog rješenja stranka im pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu, ako zakonom žalba nije isključena.

U uputi o pravnom lijeku mora se navesti rok u kojem se žalba izjavljuje, kojem tijelu i na koji način.

Opći zakonski rok za izjavljivanje žalbe je 15 dana od dana dostave rješenja, ako nije propisan duži rok³¹.

I ako nije dio materije o općem upravnom postupanju, a radi sagledavanje cjeline pravnog sustava, u ovom slučaju i potpune obaviještenosti stranke, u uputi o pravnom lijeku mora se navesti da se na žalbu obvezno plaća upravna pristojba prema Tarifi uz Zakon o upravnim pristojbama, kome se žalba podnosi ili je žalba oslobođena od plaćanja upravne pristojbe, te da se može izjaviti u zapisnik pred službenom osobom javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje.

Rješenje sadrži i **potpis službene osobe**, a potpisuje ga vlastoručno ovlaštena službena osoba ili kvalificiranim elektroničkim potpisom, koja ga donosi. Oznaka naziva službene dužnosti, koje se ispisuje velikim tiskanim slovima, i osobno ime službene osobe ispisuje se s desne strane ispod teksta rješenja jedno ispod drugog. Svrha je potpisa osigurati autentičnost koja se sastoj u tome da je rješenje donijelo naznačeno javnopravno tijelo i da je tekst rješenja istinit.

Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za odlučivanje u upravnoj stvari, odluku donosi i rješenje potpisuje čelnik tijela³².

³¹ Članak 109. Zakona o općem upravnom postupku.

³² U članku 23. Zakona o općem upravnom postupku dano je zakonsko određenje službene osobe. Odredba glasi: (1) U upravnom postupku postupa službena osoba u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje o upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela. (2) U javnopravnim tijelima službena osoba koja vodi postupak ili rješava o upravnim stvarima mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni ispit. (3) Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela.

Propisana je i mogućnost ovjere rješenja samo *kvalificiranim elektroničkim pečatom* javnopravnog tijela³³. Ova se mogućnost odnosi na rješenje koje se izdaje na temelju automatske obrade podataka, zakonska je dikcija "rješenje izdano iz informacijskog sustava javnopravnog tijela" može se ovjeriti samo kvalificiranim elektroničkim pečatom³⁴ pri čemu je to obveza službene osobe. Rješenje u elektroničkom obliku ovjereno elektroničkim potpisom ne mora sadržavati i elektronički pečat. Sadržaj pečata uređen je Zakonom o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske i u primjeni je od 23. svibnja 1995.³⁵

U suvremenom brzom razvoju tehnologija i digitalnog poslovanja, upotreba i mogućnosti elektroničkog potpisa i pečata igraju važnu ulogu i doprinose boljem ostvarivanju načela učinkovitosti i ekonomičnosti u rješavanju o upravnoj stvari.

Prikazane normativne izmjene sadržaja rješenja, zajedno s ranijim, a neizmijenjenim normativnim uređenjem tog sadržaja predstavljaju cjelinu³⁶, objedinjenu u izmijenjenom članku 98., o kojoj službena osoba koja donosi rješenje uvijek mora brinuti po službenoj dužnosti. Pojedini dijelovi rješenja prema prirodi stvari mogu biti nužna pretpostavka za ocjenu zakonitosti pobijanog rješenja.

2.8. Nadležnost za izvršenje nenovčanih obveza i potvrda izvršnosti

Izvršenje rješenja doneseno u upravnom postupku i postignuta nagodba stranaka u tom postupku provodi se radi ostvarivanja novčanih i nenovčanih potraživanja³⁷.

Novčana obveza stranke odnosi se na plaćanje u novcu³⁸, a nenovčana obveza sastoji se u izvršenju određene radnje, nekog trpljenja ili dopuštenja.

Zakon o općem upravnom postupku u vezi s izvršenjem novčanih obveza sadrži tek upućujuću odredbu i propisuje, izvršenje novčanih obveza provodi se u skladu s propisima koji se primjenjuju na sudsko izvršenje³⁹. Sudsko izvršenje novčanih obveza na temelju zahtjeva javnopravnog tijela ili stranke kojoj je izvršenje u interesu, provodi se prema odredbama Ovršnog zakona⁴⁰, a na temelju zahtjeva ovrhovoditelja za izravnu naplatu, uz

³³ Kvalificirani elektronički pečat je definiran Uredbom (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (SL L 257/73 28. 8. 2014.).

³⁴ Novi stavak 8. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku.

³⁵ Nar. nov. br. 33/95.

³⁶ Cjelovit opis sadržaja rješenja uzimajući u obzir i učinjene izmjene članka 98. vidjeti, Ibid, st. 82. do 86.

³⁷ Članak 136. Zakona o općem upravnom postupku.

³⁸ Prema članku 21. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, Nar. nov. br. 75/08., 53./13. i 47/20. Novčana jedinica Republike Hrvatske jest kuna, koja se dijeli na stotinu lipa. Kuna je zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj. Za plaćanje u zemlji zakonom se može dopustiti i korištenje druge valute.

³⁹ Vidjeti stavak 1. članka 137. Zakona o općem upravnom postupku.

⁴⁰ Ovršni zakon objavljen je u Nar. nov. br. 112/12., 25/13., 93/14., 55/16., 73/17. i 131/20., a odredba

primjenu provedbenih propisa na ovaj Zakon⁴¹.

Izvršenje novčanih obveza sudskim putem provodi se na zahtjev javnopravnog tijela, koje je donijelo rješenje, a prema Financijskoj agenciji⁴² podnošenjem prijedloga za ovrhu, ili stranke kojoj je izvršenje u interesu. Financijska je agencija izradila službeni obrazac zahtjeva za izravnu naplatu novčane tražbine, kao pomoć ovlaštenom ovrhovoditelju za pokretanje postupka ovrhe.

Zakonsko izvršenje nenovčanih obveza uređuje izmijenjena odredba članak 138. Zakona o općem upravnom postupku, što odgovara teoretskom nazivu upravno izvršenje ili ranije administrativno izvršenje. Provodi ga javnopravno tijelo koje je o upravnoj stvari riješilo u prvom stupnju, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno. Kako više nema prvostupanjskog tijela državne uprave u čijoj je nadležnosti bilo propisano izvršenje za slučajeve kad javnopravno tijelo koje je riješilo upravnu stvar nije moglo provoditi izvršenje to je propisano da izvršenje nenovčanih obveza provodi javnopravno tijelo koje je riješilo u prvom stupnju. Tijelo prvog stupnja provodi izvršenje i u slučaju da je rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo.

Obveza je tijela čije se rješenje izvršava za to rješenje izdati potvrdu izvršnosti i dostaviti ga javnopravnom tijelu nadležnom za izvršenje. Tako potvrda postaje dodatna isprava uz izvršno rješenje. Moglo bi se reći i čini njegov sastavni dio

Na ovom mjestu potrebno je skrenuti pozornost na detalj koji ukazuje na razliku u zakonskom određenju izvornog stavka 3. članka 138. Zakona o općem upravnom postupku i stavka 2. izmijenjenog članka 138. ovog Zakona. Izričaj u izvornom tekstu "staviti potvrdu izvršnosti" nema isto značenje koje ima izričaj u izmijenjenom tekstu "izdati potvrdu izvršnosti". Izdati potvrdu izvršnosti znači izdati poseban - samostalan akt, kojim se potvrđuje činjenica izvršnosti rješenja, za razliku od ranijeg uređenja kad se potvrda izvršnosti "stavljala" na rješenje koje se izvršava⁴³.

stavka 2. članka 137. Zakona o općem upravnom postupku glasi: Izvršenje novčanih obveza provodi se sudskim putem na temelju zahtjeva javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje ili stranke kojoj je izvršenje u interesu.

⁴¹ Prema odredbi članka 23. stavak 1. točka 4. Ovršnog zakona, ovršna isprava jest i ovršna odluka donesena u upravnom postupku i ovršna nagodba sklopljena u upravnom postupku ako glase na ispunjenje novčane obveze, ako zakonom nije drukčije određeno. Vidjeti i odredbe Pravilnika o obliku i sadržaju zahtjeva za izravnu naplatu Nar. nov. br. 115/12., 127/14. i 82/17., donesen na temelju članka 209. stavak 2. Ovršnog zakona.

⁴² Prema članku 2. stavak 1. točka 14. Ovršnog zakona izraz Financijska agencija označava pravnu osobu koja provodi ovrhu prema odredbama ovoga Zakona i zakona kojim se uređuje provedba ovrhe na novčanim sredstvima.

⁴³ Vidjeti izmijenjeni stavak 2. članak 138. Zakona o općem upravnom postupku, s primjenom od 1. siječnja 2022.

Ako potvrdu ne izda istog dana, što je i zakonska presumpcija iz članka 159. stavak 4. Zakona i uobičajena je praksa, javnopravno tijelo potvrdu će izdati najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva za izdavanje.

2.9. Implementacija IT sustava za nadzor provedbe Zakona

U provedbi Zakona o općem upravnom postupku javnopravna tijela dužna su primjenjivati pravila i mjere uredskog poslovanja. Javnopravna tijela međusobno te s

izičkim i pravnim osobama službeno dopisivanje obavljaju primarno elektroničkim putem⁴⁴.

Tijela državne uprave nadziru rješavanje upravnih stvari te osiguravaju zakonitost, djelotvornost, svrhovitost i učinkovitost provedbe upravnih postupaka iz svog djelokruga⁴⁵.

Upravna inspekcija nadzire primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak (opći i posebni) i propise o uredskom poslovanju⁴⁶.

Za praćenje podataka o upravnim postupcima i o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga, s početkom od 1. siječnja 2019. uspostavljen je jedinstven informacijski sustav za nadzor nad provedbom ZUP-a (ZUP IT sustav), koji se i dalje razvija kao horizontalni sustav, posredstvom kojeg (će) sva javnopravna tijela podatke o upravnim postupcima unose i koje podatke koriste pri upravnom postupanju. Zato je javnopravnim tijelima u izmijenjenom članku 167. Zakona o općem upravnom postupku propisana obveza dostave podataka o stanju riješenosti upravnih stvari i obveza dostave podataka o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga putem jedinstvenog informacijskog sustava za nadzor nad provedbom ovoga Zakona.

Tako prikupljeni podaci se na jednom mjestu obrađuju i analiziraju. Svrha je, posredstvom obrađenih podataka doći do odgovora na pitanja o tome, kako se u upravnim postupcima i postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga ostvaruje pravilnost i zakonitost u upravnom postupanju, uzimajući u obzir primjenu svih temeljnih načela za rješavanje upravne stvari na temelju zakona, drugih propisa i općih akata te ih Ministarstvo pravosuđa i uprave⁴⁷, kao tijelo nadležno za poslove opće uprave u obliku izvješća s prijedlo-

⁴⁴ Članak 1. Uredbe o uredskom poslovanju.

⁴⁵ Članak 166. Zakona o općem upravnom postupku.

⁴⁶ Članak 4. stavak 1. podstavak 3. i 4. Zakona o upravnoj inspekciji, Nar. nov. br. 15/18. i 98/19.

⁴⁷ Izmijenjena odredba članka 167. Zakona o općem upravnom postupku govori o "tijelu državne uprave nadležnom za poslove opće uprave". Sada je to Ministarstvo pravosuđa i uprave.

gom mjera potrebnih za unapređenje djelotvornosti i učinkovitosti upravnih postupaka, dostavlja Vladi Republike Hrvatske.

Vlada Republike Hrvatske kao nositelj izvršne vlasti na temelju takvog izvješća zauzima stajališta, kreira određene politike, predlaže zakone za uređenje novih društvenih odnosa ili izmjene i dopune već zakonom uređenog društvenog odnosa, a može zatražiti dodatni izvještaj o pojedinom pitanju ili dopunu prijedloga predloženih mjera.

Okolnost da su javnopravna tijela obvezna dostavljati podatke o stanju riješenosti predmeta upravnog postupanja putem jedinstvenog informacijskog sustava za nadzor provedbe Zakona dovodi do još dvije važne značajke. Prva je značajka, ta da službene osobe više nisu u obvezi pripremati posebna izvješća za određeni vremenski period - uobičajeno za godinu dana, jer se podaci o stanju riješenosti predmeta po unosu u jedinstveni informacijski sustav, na poziv, iz njega generiraju, a druga je značajka u vezi s položajem stranaka, koje će imati mogućnost praćenja statusa svog predmeta te dobivati informaciju o pojedinim fazama postupka u korisnički pretinac putem sustava e-Građani.

Objekti ove značajke prestati će biti samo na razini zakonske norme kad u cijelosti zaživi Projekt daljnjeg unapređenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III) koji se započeo ostvarivati u siječnju mjesecu 2021.

Prema podacima sa službene stranice Ministarstva pravosuđa i uprave razdoblje provedbe Projekta je: 1. 11. 2020. – 30. 4. 2023.⁴⁸. Zamisao o službenom obavješćivanju stranaka i javnopravnih tijela elektroničkim putem i uz pomoć sustava državne informacijske infrastrukture, je proces za koji je potrebno barem navedeno vrijeme prilagodbe kroz koje se treba do kraja razviti njegova funkcionalnost.

3. O NAZIVU, ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNI ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU I HITAN POSTUPAK

Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor uređena se pravno-metodološka načela i jedinstvena tehnika koja se primjenjuje pri izradi akata koje donosi Hrvatski sabor, a u prvom redu zakona i drugih propisa. Pravila primjenjuju nositelji normativnih poslova i ovlašteni predlagatelji propisa. Člankom 50. ovih Jedinstvenih pravila uređen je način određivanja naziva izmjena i dopuna propisa, u ovom slučaju zakona. S obzirom na to da naziv izmjena i dopuna zakona mora odgovarati njegovu sadržaju, čini se

⁴⁸ Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti-22102/daljnjje-unapredjenje-pracenja-upravnog-postupanja-i-odlucivanja-zup-iii/24738>. Pristup: 20. prosinca 2021.

kako je u nazivu ovoga Zakona bilo potrebno riječ “dopuni“ upotrijebiti u množini - “dopunama“. Ovdje se doista se radi o više izmjena i više dopuna.

Ovoj tvrdnji u prilog ide i okolnost što je u prigodi e-Savjetovanja u Obrascu prethodne procjene bilo ispravno navedeno kako radi se o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku, a isto je navedeno i u rubrici Naziv nacрта prijedloga zakona. Nigdje nije objašnjeno zašto je došlo do izmijene naziva izmjena i dopuna zakona, stoga se ne zna, je li to učinio stručni nositelj izrade prijedloga zakona, predlagatelj ili zakonodavac. Treba vjerovati kako se ipak radi o pogrešci u pisanju.

Zakon je donesen po hitnom postupku i ako vacatio legis od četiri mjeseca ne opravdava razloge za primjenu hitnog postupka. To je vrijeme moglo biti iskorišteno za redovnu proceduru donošenja zakona u kojoj bi se kroz dva čitanja, otvorio prostor za obuhvatnije izmjene i dopune na koje upozorava stručna javnost.

4. ZAKLJUČAK

Donošenje Zakona o sustavu državne uprave iz 2019. i njegovim stupanjem na snagu nastupili su razlozi da uredi državne uprave u županijama ustrojene na temelju Zakona o sustavu državne uprave (“Narodne novine”, br. 150/11., 12/13. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 93/16. i 104/16.) prestanu s radom 31. prosinca 2019. jer su poslovi državne uprave iz njihove nadležnosti, kao prvostupanjskim središnjim tijelima državne uprave, povjereni županijama. Zbog toga je za rješavanje upravnih stvari u prvom stupnju bilo potrebno u odredbama Zakona o općem upravnom postupku brisati riječ “središnje” ispred niza riječi “tijela državne uprave”.

Usklađenje je provedeno i u vezi s drugim zakonima, Tako je zbog sadržaja Zakona o životnom partnerstvu osoba različitog spola, usklađenje izvršeno u odnosu na obvezno izuzeće životnog partnera i uskrate svjedočenja i odgovora na pojedina pitanja, ako bi životni partner bio straka u postupku. Zakon o osobnom identifikacijskom broju implementiran je kao obvezna primjena osobnog identifikacijskog broja radi jednostavnije i brže identifikacije podnesaka, pismena, javnopravnih tijela, stranaka i njihovih zastupnika, u vezi s rješavanjem upravnih i neupravnih predmeta. Naglašena je primarna komunikacija elektroničkim putem uz primjenu Zakona o državnoj elektroničkoj strukturi. Tu je i usklađivanje s korištenjem kvalificiranog elektroničkog potpisa, pa je u primjeni Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, kojim se elektronički potpis u pogledu valjanosti i pravnog učinka izjednačava s vlastoručnim potpisom. Uskla-

đivanje se odnosilo i u odnosu na Zakon o državnim službenicima kojim je izmijenjen naziv državni stručni ispit u stručni ispit.

LITERATURA

Knjige

1. Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
2. Koprić, I., Stražnik, Š., Karlovčan-Đurović, Lj. ..., Novi Zakon o općem upravnom postupku Praktična pitanja i problemi primjene, Institut za javnu upravu i Narodne novine, Zagreb, 2009.
3. Stipić, M., Jagić, Z., Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Effectus studij financije i pravo, Zagreb 2015.
4. Turčić, Z., Komentar zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2011.

Članci

1. Stančić, F., Što nam nudi prva izmjena Zakona o općem upravnom postupku, Informator br. 6699 od 4. listopada 2021.

Pravni propisi

1. Zakon o općem upravnom postupku
2. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku
3. Zakon o sustavu državne uprave
4. Zakon o životnom partnerstvu osoba različitog spola
5. Zakon o osobnom identifikacijskom broju
6. Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ
7. Zakon o državnim službenicima
8. Uredba o uredskom poslovanju.

Internetski izvori

1. Prijedlog zakona o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona. Dostupno na: https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-8-/094803/PZ_172.pdf. *Pristup: 15. listopada 2021.*
2. Daljnje unapređenje praćenja upravnog postupka i odlučivanje (ZUP III). Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti-22102/daljnje-unapredjenje-pracenja-upravnog-postupanja-i-odlucivanja-zup-iii/24738>. *Pristup: 20. prosinca 2021.*