

Dr. sc. Boris Ljubanović
Dr. sc. Boris Bakota
Docenti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Osijeku

AKTUALNA PITANJA UREĐENJA NOVOG HRVATSKOG OPĆE UPRAVNOG POSTUPKA

UDK: 342.9 (497.5)

Primljeno: 10. 01. 2008.

Izvorni znanstveni rad

Autori odgovaraju na pitanje je li Hrvatskoj potreban novi Zakon o općem upravnom postupku ili je dostatno noveliranje postojećeg. Navode bitna obilježja naših posebnih upravnih postupaka, te se bave odnosom između opće upravnog postupka i tih posebnih postupaka. Zatim razlažu pitanje novih oblika upravnog postupanja i posebno iznose o institutu upravnog ugovora. Poslije toga razmatraju moguća rješenja s jasnim ciljem povećanja učinkovitosti i brzine upravnog postupanja, među kojim rješenjima zasebno iznose o e-upravi. Na kraju se bave složenim pitanjem uređenja pravnih lijekova u upravnom postupku.

Ključne riječi: *Hrvatska, upravni postupak, lijekovi*

I.

Tema o novom uređenju hrvatskog općeg upravnog postupka bogata je po mnoštvu pitanja koja postavlja. Ovdje će biti govora o onim pitanjima normiranja opće upravnog postupka za koja držimo da su u Hrvatskoj, zemlji u tranziciji kako se to uobičajeno navodi, naglašeno aktualna.

II.

Jedno od prvih takvih pitanja na koje valja potražiti odgovor jest: je li potrebno izraditi i donijeti novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku te, u tom sklopu, je li potreban radikalna raskid s našom upravno-postupovnom tradicijom, pa dakle i s našim upravno-postupovnim pravom? Republika Hrvatska je, Zakonom iz 1991. godine, preuzela Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZUP) bivše savezne države. Taj je Zakon donesen davne 1956. godine, a zatim je u više navrata noveliran, posljednji put 1986. godine. Prilikom preuzimanja neke su odredbe spomenutog Zakona brisane, neke su izmijenjene, neke dopunjene, a izvršene su i brojne promjene nazivlja. No, svi ti zahvati u zakonskom tekstu nisu promijenili suštinu, naime i dalje je ostao na snazi jedan stari zakon koji ne slijedi

zahtjeve i potrebe vremena. Ti zahtjevi proizlaze, prije svega, iz najviših vrednota ustavnog poretka samostalne Republike Hrvatske, među kojima treba istaknuti poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, vladavinu prava i demokratski višestranački sustav. Zatim proizlaze iz poduzetničke i tržišne slobode kao temelja gospodarskog ustroja, te iz mnoštva poslova državne uprave koji su povjereni tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.¹ Pritom valja reći da postoje i međunarodno prihvaćeni zahtjevi. Tu se ubraja zahtjev da postupak bude brz i jednostavan. Potom da se u postupcima, pa dakle i u upravnom postupku, ostvaruju: (1) načelo supsidijarnosti, koje traži da se ne primijeni teža mjera, ako se ista svrha može ostvariti drugom (blažom) mjerom,² (2) načelo razmjernosti, prema kojem svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju,³ (3) načelo pravičnog postupka, prema kojem se postupak mora provesti prema autoritativnim pravnim standardima uspostavljenim ustavom i zakonima,⁴ u kojem će slučaju zakonske posljedice biti izvjesne i primjerene normativnim očekivanjima⁵ onih na koje se zakon primjenjuje. Rečenom treba dodati i potrebu da se u postupku koriste dostignuća informacijsko-komunikacijske tehnologije, kao i da se predvide novi oblici upravnog postupanja.

Na temelju izloženog valja se suglasiti s danas općeprihvaćenim gledištem da je potrebno izraditi i donijeti novi ZUP, a ne samo novelirati i modernizirati

¹ V. čl. 3., čl. 49. st. 1. i čl. 134. Ustava RH.

² Iz onoga što iznosi njemački autor Beulke, načelo supsidijarnosti je tek jedan od zahtjeva koje postavlja načelo razmjernosti. Potonje navedeno načelo ima značenje negativne pretpostavke za određivanje teže mjere. Ako, naime, postoji nerazmjernost između mjere ili radnje kojom se želi ograničiti neko temeljno pravo ili sloboda osobe i potrebe za tom mjerom, onda postoji smetnja za određivanje namjeravane teže mjere. Usp. Beulke, W., *Strafprozessrecht*, 3. Aufl., C.F. Muller, Heidelberg, 1998., str. 94.

³ Na ovaj je način načelo razmjernosti definirano u odredbi čl. 16. st. 2. Ustava RH. To načelo vrijedi u svim postupcima u kojima državno tijelo, uključujući i tijelo izvršne vlasti, primjenjuje mjere ili radnje kojima se ograničava temeljno pravo ili sloboda građanina. Naša ustavnopravna doktrina nije do danas razradila načelo razmjernosti. Prema §29. austrijskog Zakona o javnoj sigurnosti (*Sicherheitspolizeigesetz*) načelo razmjernosti nalaže državnim tijelima, ali i zakonodavcu, sljedeće: (a) između više mjera ili radnji kojima se može ostvariti dopušteni cilj izabrati onu kojom će se najmanje ograničiti temeljno pravo ili sloboda građanina, (b) prilikom poduzimanja mjere ili radnje postupati pažljivo u odnosu na prava i interese trećih osoba, (c) postići ravnotežu između štetnih posljedica poduzete mjere ili radnje i rezultata koji se mjerom ili radnjom želi postići, (d) postupati obzirivo u odnosu na prava i interese osobe prema kojoj je mjera ili radnja poduzeta, te (e) poduzetu mjeru odmah obustaviti čim se ostvari njezin cilj, odnosno čim se sazna da ona nije prikladna za ostvarivanje toga cilja.

⁴ Prema Galligan-u, autoritativni pravni standardi jamče da će postupak biti pravičan; oni su sukladni ustavu, priznati su kao takvi, a odluka koja je na njima utemeljena smatra se pravilnom i legitimnom. Usp. Galligan, D.J., *Due Process nad Fair Procedures: A Study of Administrative Procedures*, Clarendon Press, Oxford, 1996., str. 25.

⁵ Normativno očekivanje je, prema Pusiću, općenito, kod neodređenog kruga članova zajednice, stabilizirano očekivanje da će se ponašanje generalnog, ne konkretiziranog, kruga adresata, odvijati prema zahtjevu pravne norme. Usp. Pusić, E., *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989., str. 237. i slj.

postojeći.⁶ U novim zakonskim odredbama morali bi doći do izražaja gore spomenuti zahtjevi, ali i potrebe moderne uprave. Takav bi zakon imao i svoje pozitivno povratno djelovanje na upravu, jer nema moderne, odgovorne i učinkovite javne uprave u službi građana bez zakona koji će omogućiti učinkovit, ekonomičan i transparentan upravni postupak. Pritom će, kao i u svim postupovnim zakonima, posebnu teškoću predstavljati iznalaženje takvih normi upravnog procesnog prava koje jamče pravilnost odluka upravnih tijela i primjereno trajanje upravnog postupka.

Izneseno, međutim, ne znači da je neophodan radikalna raskid s našom upravno-postupovnom tradicijom i/ili okolicom. Postoje rješenja u važećem ZUP-u koja su i u ovo doba dobra i prihvatljiva, te ih stoga treba zadržati. Tu mislimo na načelo zakonitosti, obvezu upravnih tijela da pri vođenju upravnih postupaka štite prava stranaka, ali i drugih osoba, te javni interes, pravo na žalbu koje ima rang načela upravnog postupka, obnovu postupka kao izvanredan pravni lijek, i dr.

III.

Aktualno je, posigurno, i pitanje odnosa između općeg i posebnih upravnih postupaka. Naime, prema važećem ZUP-u, čl. 2., pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se posebnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena tim zakonom, ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti i nije protivno načelima samog ZUP-a. Iz navedene zakonske odredbe proizlazi da se za određenu upravnu oblast mogu drukčije normirati a) samo pojedina pitanja postupka (ne, dakle, cijeli postupak), b) isključivo posebnim zakonom, c) ako je to nužno, d) ako to nije protivno načelima ZUP-a. Propisivanjem spomenutih ograničenja za normiranje posebnih upravnih postupaka željelo se postići da se posebni postupci odnose na manji broj upravnih oblasti, te da odstupanja od propisa općeg upravnog postupka bude što manje.

No, stanje onoga što postoji u našoj stvarnosti je sasvim drukčije. Postoji mnoštvo zakona koji normiraju pojedinu upravnu oblast ili neke dijelove iz takve oblasti (materijalni zakoni), koji sadrže i posebne upravno-postupovne odredbe. Pritom se u zakonske tekstove unose odredbe postupovnog karaktera koje su suviše, nejasne, neprecizne, ili se zakonom propisuje da će se pojedina pitanja postupka regulirati podzakonskim aktom. Na taj način nastaje pravna nesigurnost, omogućava se arbitrarno postupanje i ne osigurava se djelotvorna pravna zaštita na području upravno-pravnih odnosa.⁷

⁶ Takvo gledište iznosi se i u Smjernicama za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, projekt CARDS 2003. «Potpora reformi javne uprave i državne službe», Središnji državni ured za upravu, Zagreb, 2007., str. 4., kao i u Strategiji reforme državne uprave u Republici Hrvatskoj, Središnji državni ured za upravu, zagreb, 2005., str. 22.

⁷ V. detaljno Boris Ljubanović, Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, Časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 3/2006., str. 5. – 22.

Postavlja se pitanje kako odgovoriti na postojeće stanje, tim više što će i novi ZUP, zbog specifičnosti upravnog postupanja u pojedinim upravnim područjima, izvjesno je, morati sadržavati odredbu prema kojoj se pojedina pitanja upravnog postupka u tim područjima mogu, posebnim zakonom, urediti drukčije, uz uvjet da to uređenje ne bude u suprotnosti s ciljevima i načelima ZUP-a.

Prema suvremenom shvaćanju procesne teorije, svaki pravni postupak, što znači i upravno-pravni postupak, mora biti uređen tako da se postupa ujednačeno i pravično prema svima. U jednoj svojoj veoma važnoj odluci od 15. III. 2000. Ustavni je sud RH naveo da se «...vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka RH,... ne smije poistovjećivati samo sa zahtjevom za zakonitošću postupanja tijela državne vlasti... (nego sadrži) i dopunske zahtjeve koji se tiču samog zakona i njegova sadržaja; u tom smislu... zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. One moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje... Načelo vladavine prava bit će poštivano samo ako zakonske odredbe budu dovoljno određene i prema onima na koje se odnose, kako u pogledu njihovih prava i obveza, tako i u pogledu postupka u kojem se o tim pravima i obvezama odlučuje, a posljedice koje će izazvati u konkretnom slučaju primjerene legitimnim očekivanjima stranaka na koje se primjenjuju».⁸

Iz iznesenog proizlazi da bi se ubuduće upravni postupak morao voditi gotovo redovito prema odredbama novog ZUP-a, pod uvjetom da on sadrži odredbe koje omogućuju njegovu primjenu u najvećem broju upravnih djelatnosti, kao i pravne standarde koji jamče pravnu sigurnost i vladavinu prava. Posebna postupovna pravila trebala bi biti svedena na znatno manji broj upravnih područja i samo u mjeri u kojoj je to zaista potrebno.

No, samim donošenjem novog ZUP-a, s izrečenim karakteristikama, neće se smanjiti broj postojećih upravnih postupaka. To se može postići izmjenama sada važećih zakona koji sadrže posebne upravno-postupovne odredbe, te unošenjem takvih odredbi u buduće zakone koji će regulirati neko upravno područje, ali uz strogo uvažavanje kriterija koji su gore izloženi.

IV.

Što se pitanja novih oblika upravnog postupanja tiče, po uzoru na pravo nekih država kontinentalne Europe, a prije svega francusko i njemačko pravo, uz klasično donošenje upravnog akta predlaže se prihvaćanje (u novom ZUP-u) instituta upravnog ugovora. Riječ je o ugovoru u pisanom obliku kojim se zasniva upravno-pravni odnos između pojedinih tijela javne vlasti (upravna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u poslovima

⁸ Ovom je odlukom Ustavni sud RH ukinuo neke odredbe Zakona o Državnom sudbenom vijeću jer nisu bile u skladu s Ustavom RH. V. «Narodne novine», br. 31/2000.

lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga ili u povjerenim im poslovima državne uprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti) (tzv. koordinirani upravni ugovor) ili između tijela javne vlasti i građanina ili određene pravne osobe (tzv. subordinirani upravni ugovor ili upravni ugovor o razmjeni). Upravni ugovor bi se mogao sklopiti pod uvjetom da priroda upravne stvari dopušta njegovo sklapanje i da je tijelo javne vlasti ovlašteno (po zakonu ili zakonom utemeljenom propisu) odlučiti na osnovi diskrecijske ocjene, a upravni ugovor nije zakonom izričito isključen. Pod navedenim uvjetima upravni ugovor bi bilo moguće sklopiti i u slučaju da je tijelo javne vlasti u odnosnoj upravnoj stvari ovlašteno donijeti upravni akt. Subordiniranim upravnim ugovorom tijelo se javne vlasti može obvezati na određeno postupanje, a druga ugovorna strana na odgovarajuću protučinidbu koja mora biti proporcionalna i biti u vezi s ostvarivanjem zadaća javne vlasti. Ukoliko bi upravni ugovor utjecao na prava treće strane, za njegovu pravnu valjanost bila bi potrebna pisana suglasnost te strane.⁹

V.

Obrada teme o općem upravnom postupku obuhvaća, gotovo redovito, i pitanje kako povećati učinkovitost i brzinu toga postupka?

Na to pitanje može se odgovoriti, pored ostaloga, zakonskim propisivanjem obveze ostvarivanja ideje one-stop-shop (sve na jednom mjestu). Utoliko prije što i prema Direktivi Europskog parlamenta od 12. prosinca 2006. o uslugama za zajedničkom tržištu, države su članice dužne osigurati u tijelima javne vlasti jedinstvena mjesta za kontakt i koordinaciju, u kojima će korisnici usluga moći na jednom mjestu obaviti sve formalnosti koje se tiču postupka.¹⁰ Tako bi građani, u komunikaciji s jednim upravnim tijelom, mogli obaviti sve potrebne postupovne radnje i dobiti sva relevantna saznanja u svezi tih radnji, neovisno o broju tijela koja su uključena u konkretni upravni postupak. Za ostvarivanje ovog ni u kojoj mjeri lakog zadatka potrebni su, pored ostaloga, i odgovarajući propisi, naravno i u novom ZUP-u.

Trajanje upravnog postupka ovisi i o propisima koji reguliraju taj postupak. Ako su ti propisi složeni, komplicirani, onda će i postupak trajati dulje, a ako su jednostavniji i predviđaju manje formalnosti, onda će biti kraći. Zbog toga već spomenuta Direktiva Europskog parlamenta iz 2006. godine utvrđuje dužnost država članica da preispitaju svoje upravne postupke i postupke za pružanje javnih i drugih usluga, te ako ustanove da ti postupci nisu dovoljno jednostavni, moraju ih

⁹ Usp. s njemačkim institutom javno-pravnog ugovora («Öffentlich – rechtlicher Vertrag»), Kopp/Ramsauer, VwVfg, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Auflage, Verlag C. H. Beck München, 2005., §54. - §62., str. 1059. i slj.

¹⁰ V. Article 6. pod 1. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, u Official Journal od the European Union od 27. 12. 2006.

pojednostaviti.¹¹ Suglasno navedenom, u dokumentima u kojima se govori o našem upravnom postupku redovito se naglašava da taj postupak mora biti jednostavan i brz. Na taj se način problem trajanja upravnog postupka isuviše pojednostavnjuje. Pravilno je zadatak formulirati ovako: naše novo upravno procesno pravo mora naći optimalnu ravnotežu između zahtjeva da se zaštite i ostvaruju prava osoba koje sudjeluju u tom postupku i zahtjeva da složenost propisa bude svedena na prihvatljivu mjeru, a postupak kraći i jeftiniji.

Uvođenje e-uprave i općenito informacijsko-komunikacijske tehnologije značajno doprinosi unapređenju kvalitete upravnog postupanja, ali i kraćem trajanju toga postupanja. Doista je izazov pronaći načine i oblike primjene tehnologije, primjerene uvjetima i potrebama javne uprave i građana. Spomenuti načini svakako uključuju i mogućnost komuniciranja upravnih tijela sa strankama i uopće građanima. Neophodno je izraditi strategiju e-uprave do 2010. godine. Ona bi sadržavala viziju i ciljeve uvođenja e-uprave, aktivnosti na provedbi strategije (formalno-pravno i organizacijsko okruženje, razvoj ljudskih potencijala, razvoj infrastrukture i dr.), te način praćenja ostvarivanja strategije. Pritom se mogu koristiti iskustva europskih država koje su uvele e-upravu (tako Austrija i Njemačka¹²), ali i iskustva naših sveučilišta (u Zagrebu i Rijeci) koja su izradila i prihvatila strategiju e-učenja.¹³

Postupci, pa tako i upravni postupak, se mogu ubrzati propisivanjem rokova za obavljanje procesnih radnji. Pritom su rokovi koji su predviđeni za državna tijela gotovo uvijek monitorni ili instrukcijski, tj. rokovi koji postoje zbog interesa procesne discipline, sprječavanja otezanja postupka. Stoga se procesna radnja može obaviti i nakon tog roka, a osobi koja ga je propustila može se uz određene uvjete izreći stegovna mjera zbog počinjenja stegovnog djela. Zakonodavac, u pravilu, na propuštanje roka u poduzimanju procesne radnje ne želi nadovezati obustavu postupka, odnosno da je odluka donesena i zahtjev stranke prihvaćen. Postoji, međutim, prijedlog da se u novom ZUP-u predvide rokovi za donošenje i dostavljanje upravnog akta. U slučaju propuštanja tih rokova smatrat će se da je upravni akt donesen i da je zahtjevu stranke udovoljeno (tzv. fiktivni upravni akt). Ovo tumačenje je novo u našem pravu; važeći ZUP prihvaća tzv. negativnu presumpciju kao posljedicu šutnje uprave, naime da šutnja uprave znači odbijanje zahtjeva. Treba reći da Europski sud za ljudska prava, prilikom ocjenjivanja je li u određenom predmetu prekoračen «razumni rok», ne polazi od unaprijed utvrđenih rokova za okončanje postupaka, nego uzima u obzir: a) složenost predmeta s obzirom na činjenična i pravna pitanja konkretnog slučaja, b) odluku koje se može donijeti nakon provedenog postupka, c) doprinos same stranke odugovlačenju

¹¹ V. Article 5. pod 1. Directive cit. u bilj. 10.

¹² V. §3a («Elektronische Kommunikation») njemačkog Zakona o upravnom postupku, u djelu cit. u bilj. 9., str. 127. i slj.

¹³ V. pobliže E-učenje, bilten Tempus projekta EQIBELT, br. 4/rujan/listopad 2007. str. 1. i slj.

postupka, te d) postupanje državnih tijela i njihovu odgovornost za neopravdana zakašnjenja u obavljanju procesnih radnji.¹⁴

Možemo ovdje napomenuti da postoje i drugi prijedlozi u cilju ubrzanja upravnog postupanja, tako da novi ZUP prihvati, po uzoru na neke druge zemlje, institute nagodbe¹⁵ i jamstva. Prema tim prijedlozima, tijelo javne vlasti bi tijekom cijelog postupka moralo nastojati postići nagodbu između stranaka sa suprotnim zahtjevima. To bi tijelo imalo mogućnost, na temelju ovlaštenja iz posebnog zakona, jamčiti kasnije izdavanje ili neizdavanje upravnog akta. Takvo bi jamstvo bilo upravni akt koji se donosi u pisanom obliku.

Na kraju i izvan gore iznesenih prijedloga i objecka treba reći da ključnu ulogu u upravnom postupanju, brzom ili sporom, imaju upravni službenici, njihova sposobnost, marljivost, ekspeditivnost, ali i opremljenost.

VI.

U pogledu pitanja sustava pravnih lijekova u novo reguliranom opće upravnom postupku, trebalo bi novelirati žalbu kao redoviti pravni lijek, zadržati obnovu postupka kao izvanredni pravni lijek, napustiti zahtjev za zaštitu zakonitosti kao izvanredni pravni lijek (iz istih razloga zbog kojih je taj institut napušten novelom Zakona o parničnom postupku iz 2003. godine), te pobliže razmotriti tzv. «ostale slučajeve poništavanja, ukidanja ili mijenjanja rješenja», posebno kakav je njihovo pravni značaj i treba li ih uvrštavati među pravne lijekove.

S obzirom na opsežnost i složenost problematike pravnih lijekova u upravnom postupku, ovdje će biti govora samo o nekim aspektima novog uređenja žalbe.

Ponajprije, radilo bi se o «žalbi protiv upravnog akta». Upravni bi se akt definirao kao «... svaka pojedinačna odluka ili mjera iz područja upravnog prava kojom tijelo javne vlasti jednostrano odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima jedne ili više stranaka u konkretnom slučaju». No žalba bi se mogla podnositi i kad tijelo javne vlasti nije odgovorilo na zahtjev, s time da bi postojao posebno normiran postupak za takav slučaj. Žalba bi imala suspenzivan (odgodni) učinak; no tijelo bi javne vlasti moglo zbog zaštite posebnog javnog interesa ukinuti odgodni učinak, odnosno moglo bi na prijedlog stranke produljiti odgodni učinak ako bi izvršenje nanijelo stranci teško popravljivu štetu, a produljenje nije u suprotnosti s posebnim javnim interesom ili ne bi prouzročilo veću nepopravljivu štetu trećoj osobi. Prvostupanjsko bi tijelo kome se predaje žalba imalo i dalje tzv. meritorne ovlasti, naime kada utvrdi da je žalba opravdana, imalo bi ovlast zamijeniti upravni akt koji je nezakonit novim aktom, ali samo u korist stranke. Drugostupanjsko bi tijelo moglo preinačiti prvostupanjski akt kako u korist žalitelja, tako i na njegovu štetu, ako drukčije nije propisano zakonom. To

¹⁴ Presuda u slučaju *Eckle c/a* Njemačke od 1992., www.echr.coe.int

¹⁵ V. §55. («Vergleichsvertrag») njemačkog Zakona o upravnom postupku, u djelu cit. u bilj. 9., str. 1090. i slj.

znači da bi zabrana reformacije in peius, tj. zabrana preinačenja prvostupanjskog akta na štetu žalitelja, važila samo kada je to posebno predviđeno. I ovo bi bila novost u našem upravno postupovnom pravu. Naime, prema važećem ZUP-u, drugostupanjsko tijelo može povodom žalbe, u cilju pravilnog rješenja stvari, preinačiti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja, ali samo u tri slučaja koji su predviđeni tim zakonom.¹⁶

Naš važeći ZUP određuje tzv. minimalni sadržaj žalbe, tj. minimalne podatke koji se u žalbi moraju navesti. U žalbi se, naime, mora navesti rješenje koje se pobija, s brojem i datumom donošenja, te naziv tijela koje je donijelo rješenje. Žalitelj ne mora žalbu posebno obrazložiti, već je dostatno da u žalbi izloži u kojem je pogledu nezadovoljan rješenjem.¹⁷ Propust je zakonodavca što nije predvidio da u minimalni sadržaj žalbe spada i potpis podnositelja žalbe. To stoga jer se žalba izjavljena od neovlaštene osobe odbacuje rješenjem prvostupanjskog, odnosno drugostupanjskog tijela. U novom ZUP-u valjalo bi propisati tzv. poželjan sadržaj žalbe, a zatim predvidjeti da će se žalba rješenjem odbaciti ako se iz nje ne vidi koje se rješenje njome pobija i tko je podnosi. Naravno, ako prethodno žalitelj. u roku što ga odredi tijelo prvog stupnja, ne ispravi, odnosno ne dopuni svoju žalbu. Potonji podaci su doista onaj minimum što žalba mora sadržavati da bi se po njoj moglo postupati.

CURRENT QUESTIONS OF THE REGULATION OF THE NEW CROATIAN GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The authors answer the question of whether Croatia needs a new General Administrative Procedure Act or whether amendment of the existing one is enough. They note important characteristics of our special administrative proceedings and deal with the relationship between general administrative procedure and those particular proceedings. Then they expound the issue of new forms of administrative procedure and in particular outline the institution of administrative contracts. Afterwards, they analyse the possible solutions with the clear goal of increasing effectiveness and speed of the administrative procedure. Among other solutions, they in particular outline e-administration. Finally they deal with the complex question of the regulation of legal remedies in administrative procedure.

Keywords: *Croatia, administrative procedure, legal remedies*

¹⁶ Prema čl. 244. st. 2. našeg ZUP-a, drugostupanjsko tijelo može u povodu žalbe, u cilju pravilnog rješenja stvari, preinačiti prvostupanjsko rješenje na štetu žalitelja, ali samo iz razloga zbog kojih se rješenje koje je konačno u upravnom postupku poništava ili ukida po pravu nadzora (čl. 363.), zatim iz razloga zbog kojih se izvršno rješenje može izvanredno ukinuti (čl. 266.), te iz razloga zbog kojih se rješenje proglašava ništavim (čl. 267.).

¹⁷ Usp. čl. 232. st. 1. ZUP-a.