

NEPOSREDNO RJEŠAVANJE PREMA NOVOM ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Dr. sc. Marko Šikić, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 35.077.3 (497.5)(094.5)
Ur.: 23. prosinca 2009.
Pr.: 3. ožujka 2010.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

U radu se analizira uređenje instituta neposrednog rješavanja u novom Zakonu o općem upravnom postupku. Tako se, najprije, u uvodnom dijelu upozorava na važnost koje uređenje neposrednog rješavanja ima za vođenje učinkovitih i ekonomičnih upravnih postupaka. U središnjem dijelu rada institut se detaljnije analizira, pri čemu se osobita pozornost poklanja usporedbi instituta neposrednog rješavanja s institutom skraćenog postupka. U zaključku rada kratko se iznose u radu istaknuti temeljni problemi i teze, te se naglašava dužnost službenih osoba da i prilikom neposrednog rješavanja štite prava stranaka.

Ključne riječi: *neposredno rješavanje, upravni postupak, novi Zakon o općem upravnom postupku*

1. Uvod

Zadaća je modernih upravnih postupaka¹ osigurati rješavanje u upravnim stvarima na brz i jednostavan način te uz što je moguće manje troškove.² Dakako, prilikom ostvarivanja navedene zadaće tijela javne uprave moraju paziti da ne povrijede i neke druge temeljne ciljeve upravnih postupaka. Zbog toga se u postupcima teži utvrđivanju materijalne istine i potpunom utvrđivanju svih činjenica i okolnosti bitnih za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari,³ pri čemu se strankama jamči zaštita njihovih prava,⁴ osigurava potrebna pomoć te im se daje pravo na pravni lijek.⁵

Vidljivo je, prema tomu, kako tijela javne uprave moraju rješavajući upravne stvari postići i uskladiti postupovne težnje koje su često potpuno oprečne - poput težnje za ekonomičnošću postupka i težnje za utvrđivanjem materijalne istine. Također, nužno je istaknuti kako tijela javne uprave moraju postupke okončati u zakonski utvrđenim rokovima⁶, pa je postizanje svih naznačenih ciljeva time dodatno otežano.

No, potrebno je naglasiti i činjenicu kako se upravne stvari mogu prilično razlikovati po složenosti. Također, „upoznatost“ tijela javne uprave s činjeničnim stanjem u pojedinim upravnim stvarima, bez obzira na njihovu složenost, može već u samom početku postupka prilično varirati. Nadalje, bitno je naglasiti kako ponekad tijela javne uprave moraju djelovati iznimno brzo kako bi se zaštitili ljudski životi, zdravlje i imovina te da se u takvim situacijama nužno narušavaju neka temeljna načela upravnih postupaka. Konačno, nužno je istaknuti i činjenicu da se upravni

1 Hrvatsko pravo „dočekalo“ je novi tekst Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09 – u nastavku rada: Novi ZUP), nakon više od pola stoljeća važenja, u koncepciji i važnijim postupovnim odredbama, gotovo nepromijenjenog zakonskog teksta kojim se uređivao upravni postupak. Naime, Zakon o općem upravnom postupku donesen je još u FNRJ 1956. (Sl. list FNRJ br. 52 od 19. prosinca 1956.) kao tzv. savezni zakon. Navedeni je zakon u socijalističkoj Jugoslaviji mijenjan i dopunjavao nekoliko puta, a Republika Hrvatska ga je preuzela, u „verziji“ iz pročišćenog teksta zakona iz 1986. (Sl. list SFRJ br. 47 od 15. kolovoza 1986.) u vlastiti pravni sustav 1991. V. o navedenom više u: Medvedović, Dragan, *Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima – autorski pročišćeni tekstovi, bilješke, stvarna kazala*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. XI-XIV. Tekst Zakona o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96 - u nastavku rada: ZUP)) u Republici Hrvatskoj važiti će do 1. siječnja 2010. kada stupa na snagu Novi ZUP. O procesu nastanka i izrade Novog ZUP-a v. Medvedović, Dragan, *Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku* u: Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 19.-74. S obzirom na značaj koji je ZUP imao za hrvatsko pravo u nastavku rada često ćemo uspoređivati odredbe ZUP-a i Novoga ZUP-a.

2 V. čl. 10. Novog ZUP-a pod naslovom „Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti“.

3 V. čl. 8. Novog ZUP-a pod naslovom „Načelo utvrđivanja materijalne istine“.

4 **V. čl. 6. Novog ZUP-a pod naslovom „Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa“.**

5 V. čl. 7. Novog ZUP-a pod naslovom „Načelo pomoći stranci“ i čl. 12. Novog ZUP-a pod naslovom „Pravo stranke na pravni lijek“.

6 V. čl. 101. st. 1. i 2. Novog ZUP-a.

postupci mogu voditi i po službenoj dužnosti i po zahtjevu stranke⁷, te da mogu završavati donošenjem rješenja kojima se građanima nameću obveze ili im se dodjeljuju određena prava.

Navedene okolnosti ukazuju i na nužnost zakonskog prepoznavanja i razlikovanja upravnih postupaka po nekim njihovim osobinama, odnosno prepoznavanja situacija u kojima je primarna brzina i izbjegavanje formalnih složenih postupaka. Institutom neposrednog rješavanja u Novom ZUP-u vrši se upravo jedno takvo razlikovanje te se na taj način pokušava osigurati optimalan odnos između potrebe za utvrđivanjem materijalne istine i ekonomičnosti upravnog postupka.⁸

2. Uređenje neposrednog rješavanja u Novom ZUP-uR

Institut neposrednog rješavanja uređen je čl. 48., 49. i 50. smještenima u glavu II. Novoga ZUP-a pod naslovom: „Postupak rješavanja upravne stvari“.

Člankom 48. Novog ZUP-a, tako se, najprije, određuje mogućnost neposrednog rješavanja upravne stvari samo u slučajevima propisanim zakonom i ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima.⁹ Člankom 49. Novog ZUP-a, nadalje, se

7 V. čl. 40. – 42. Novog ZUP-a.

8 ZUP je materiju neposrednog rješavanja uređivao pod nazivom **skraćeni postupak**. S obzirom na **veliku sličnost uređenja navedenih instituta u radu ćemo se često osvrnuti i na teoretska razmišljanja o skraćenom postupku**:

“Budući da velik broj upravnih stvari po svojoj prirodi ne traži provedbu složenog postupka, a da je u njihovom rješavanju primarna brzina, s jedne strane zbog ostvarivanja prava ili zaštite prava stranke, a s druge strane zaštite javnog interesa te poštujući načela efikasnosti i ekonomičnosti postupka upravni se postupak može provesti i kao tzv. skraćeni postupak.” Medvedović, Dragan, *Pravci modernizacije općeg upravnog postupka, Ključna pitanja pri izradi novog Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, 5500(2006), str. 11.

„Za rješavanje u skraćenom postupku nije bitno o kakvoj se upravnoj stvari radi. U tom postupku mogu se rješavati upravne stvari i manjeg i većeg značaja, po službenoj dužnosti i na zahtjev stranke itd., jer skraćeni postupak nije postupak manjeg značaja. To je samo racionalnije rješavanje upravne stvari kad je to prema odredbama ovog članka moguće.“ Krijan, Pero, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 246.

Isticanje činjenice da je istovrsne upravne stvari moguće riješiti i po skraćenom i posebnom ispitnom postupku ovisno o tomu je li činjenično stanje utvrđeno i nesporno ili neutvrđeno i sporno, v. u: Androjna, Vilko, *Upravni postopek in upravni spor*, Uradni list RS, Ljubljana, 1992., str. 141.

9 „Službena osoba u javnopravnom tijelu može riješiti upravnu stvar bez provedbe ispitnog postupka u slučajevima propisanim zakonom, ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima (neposredno rješavanje).“ (čl. 48. novog ZUP-a pod naslovom: „Neposredno rješavanje“).

uređuje neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti¹⁰, dok se, na posljetku, čl. 50. normira neposredno rješavanje u postupku pokrenutom na zahtjev stranke¹¹.

Usporedimo li uređenje neposrednog rješavanja u Novom ZUP-u s uređenjem instituta skraćenog postupka u ZUP-u¹² moguće je uočiti nekoliko značajnih razlika.

Tako je vidljivo kako je Novi ZUP izrijeком istaknuo kako neposredno rješavanje nije moguće u kontradiktornim upravnim stvarima.¹³ Dok ZUP to izrijeком nije činio nego je nemogućnost vođenja skraćenog postupka u ovoj situaciji proizlazila iz čl. 149. st. 1., koji je određivao obvezno održavanje usmene rasprave u upravnim stvarima, u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima.¹⁴

Nadalje, vidljivo je, kako je zakonodavac u Novom ZUP-u pomalo nezgrapni, nepregledni i preveliki čl. 141. ZUP-a, kojim se normirao skraćeni postupak, zapravo „razbio“ na čl. 49. i 50. Tako je učinio preglednijim razliku između neposrednog rješavanja u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti od neposrednog rješavanja

10 “Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti:

1. ako se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu javnopravna tijela, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa,

2. ako je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima.“ (čl. 49. novog ZUP-a pod naslovom: „Neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti“).

11 “Službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke:

1. kad je stranka u svom zahtjevu navela sve činjenice ili podnijela potrebne dokaze na temelju kojih se može utvrditi pravo stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na temelju općepoznatih činjenica ili službenih podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo.

2. kad je propisano da se stvar može riješiti na temelju činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane, ili se dokazima samo posredno utvrđuju pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti slučaja proizlazi da se zahtjevu stranke može udovoljiti.” (čl. 50. Novog ZUP-a pod naslovom: “Neposredno rješavanje u postupku pokrenutom na zahtjev stranke”).

12 “(1) Organ može po skraćenom postupku riješiti stvar neposredno:

1) ako je stranka u svojem zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na podlozi kojih se može utvrditi stanje stvari, ili ako se to stanje može utvrditi na podlozi općepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate;

2) ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi službenih podataka kojima organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njezinih prava odnosno pravnih interesa;

3) u slučaju kad je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na podlozi činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, pa su činjenice ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti proizlazi da se zahtjevu stranke ima udovoljiti;

4) kad se radi o poduzimanju u javnom interesu hitnih mjera koje se ne mogu odgađati, a činjenice na kojima rješenje treba da bude utemeljeno utvrđene su ili barem učinjene vjerojatnima.

(2) Rješenje iz toč. 1) i 2) stavka (1) ovog članka mogu se izrađivati elektroničkim računalima.“ (čl. 141. ZUP-a pod naslovom: „Skraćeni postupak“).

13 V. naznačeni čl. 48. O kontradiktornim upravnim stvarima v. u: Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 420.

14 I Novi ZUP u čl. 54. određuje obveznost vođenja usmene rasprave u ovoj situaciji.

u postupcima pokrenutim na zahtjev stranke.

Od iznimne je važnosti za istaknuti kako je hrvatski zakonodavac postupak neposrednog rješavanja želio urediti kao opće pravilo za rješavanje upravnih stvari. Navedena je namjera, naime, istaknuta u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku,¹⁵ a zakonodavac nije naknadno intervenirao u odredbe o neposrednom rješavanju. Uvođenjem neposrednog rješavanja kao pravila Novi ZUP je zapravo želio reagirati na činjenicu da je vođenje ovakve vrste postupaka praksa u velikom broju upravnih oblasti te je, u hrvatskom pravu dominantno.¹⁶

Međutim, upitno je, je li iz teksta Novog ZUP-a moguće razabrati opisanu zakonodavčevu nakanu.

Zakonodavac je u čl. 51. Novog ZUP-a istaknuo da se ispitni postupak provodi „kad je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari, kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te radi omogućivanja strankama ostvarivanja i zaštite njihovih prava i pravnih interesa“. Mišljenja smo kako je zakonodavčeva želja za utvrđivanjem neposrednog rješavanja kao općeg pravila vidljiva iz isticanja da se ispitni postupak provodi samo kada je to nužno.¹⁷

No, smatramo kako isključivo na temelju propisivanja vođenja ispitnog postupka, kada je to nužno, nije moguće zaključiti da je takav postupak zaista podređan neposrednom rješavanju. Držimo, naime kako se odgovor na pitanje o odnosu neposrednog rješavanja i ispitnog postupka treba promotriti i s obzirom na neke druge bitne okolnosti.

Tako smo mišljenja kako, iako odredbe o neposrednom rješavanju u glavi II. Novog ZUP-a prethode¹⁸ odredbama o vođenju ispitnog postupka,¹⁹ održavanju

15 “Ispitni se postupak predviđa kod rješavanja upravnih stvari, kao druga, no u praksu rjeđa mogućnost (nužnost utvrđivanja činjenica i okolnosti za razjašnjenje pravog stanja stvari; stranke sa suprotnim interesom u postupku te drugi razlozi).” Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku s obrazloženjem v. na www.sabor.hr/Default.aspx?art=26832.

16 U Republici Hrvatskoj više od 70 posebnih zakona propisuje i posebne upravne postupke. Vrlo opsežan popis takvih posebnih zakona v. u: Ljubanović, Boris, *Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, 3(2006), str. 20.-22. Mogućnost vođenja skraćenih postupaka (odnosno neposrednog rješavanja prema terminologiji Novog ZUP-a) izravno propisuju neki od posebnih zakona. V., tako, npr. čl. 77. i 167. Općeg poreznog zakona (NN 147/08), čl. 56. Zakona o azilu (NN 79/07), čl. 77 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09) i čl. 122. st. 4. Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04, 92/05, 107/07, 65/09 i 137/09).

17 Čl. 142. ZUP-a propisivao je da se ispitni postupak provodi „kad je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti ...“, dakle nije određivao da se postupak provodi samo kad je to nužno.

18 O preglednosti zakonskog teksta koja se postiže sistematiziranjem od širih pojmova k užim, odnosno stavljanjem ranije u tekstu odredbi koje imaju veće značenje, tj. stavljanjem načela ispred iznimki v. u: Vuković, Mihajlo, Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa: (nomotehnika)*, Informator, Zagreb, 1997., str. 120. i 121.

19 V. čl. 51. – 53. Novog ZUP-a.

usmene rasprave²⁰, rješavanju prethodnog pitanja²¹ te mogućnosti sklapanja nagodbe²², sama ta činjenica nije dostatna za zaključak da je neposredno rješavanje pravilo, a ispitni postupak izuzetak. Ističemo, tako, kako je i u ZUP-u odredba o skraćenom postupku prethodila odredbama o vođenju ispitnog postupka²³, ali se bez obzira na tu okolnost mogućnost vođenja skraćenog postupka isticala kao strogi izuzetak od pravila vođenja ispitnog postupka.²⁴

Također, mišljenja smo kako se iz zakonske dikcije iz čl. 49. i 50. Novog ZUP-a „službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar“ te, nakon toga, taksativnim nabranjem posebnih slučajeva u kojima je neposredno rješavanje moguće, također ne može zaključiti da je neposredno rješavanje pravilo. Upravo suprotno, mišljenja smo kako se na ovakav način samo učinio izuzetak od općeg pravila provođenja ispitnog postupka u svim ostalim situacijama.²⁵

2.1. Neposredno rješavanje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti

Prva, u čl. 49. t. 1. Novog ZUP-a, navedena situacija u kojoj je moguće neposredno riješiti upravnu stvar je ona kada se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka kojima raspolažu tijela javne uprave, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa.

Za neposredno rješavanje u ovoj situaciji, dakle nužno je da se činjenično stanje može utvrditi na temelju podataka koji imaju službeni karakter. Odnosno podataka koji moraju biti izdani u sklopu pravnom normom povjerenih poslova vođenja

20 V. čl. 54. Novog ZUP-a.

21 V. čl. 55. i 56. Novog ZUP-a.

22 V. čl. 57. Novog ZUP-a.

23 V. čl. 142. i 143. ZUP-a.

24 „Ali provođenje skraćenog postupka može ići na štetu materijalne istine, pa ono nije pravilo u upravnom postupku, već izuzetak koji je zakonom precizno uređen.“ Borković, op. cit. (bilj. 13), str. 442. „Budući da je skraćeni postupak iznimka od pravila, nije dopustiva ekstenzivna interpretacija postojanja potrebnih pretpostavki za provedbu skraćenog postupka. U dvojbi je li dopušten skraćeni postupak i odstupanje od načela materijalne istine ili načela saslušanja stranke treba se odlučiti za poštovanje tih načela i provesti posebni ispitni postupak u kojem će se ići za utvrđivanjem materijalne istine i omogućivanje stranci da bude saslušana te tako pridonese boljem utvrđivanju činjeničnog stanja i da štiti svoja prava i pravne interese. Načelo efikasnosti i načelo ekonomičnosti postupka sekundarna su načela u odnosu prema načelu materijalne istine i načelu saslušanja stranke.“ Medvedović, Dragan, *Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku*, Godišnjak, 11(2004), str. 282.

Isticanje vođenja skraćenog postupka kao izuzetka v. i u: Ivančević, Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1983., str. 402. i 403.

25 I ZUP je u čl. 141. na gotovo identičan način određivao mogućnost vođenja skraćenog postupka. Isticanje činjenice da se u čl. 141. ZUP-a ne radi o diskrecijskoj ocjeni, već samo o taksativnom nabranju slučajeva u kojima je skraćeni postupak moguć v. u Ivančević. Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 205. O metodi taksativnog normiranja v. Vuković i dr., op. cit. (bilj. 18), str. 14. i Borković, Ivo, *Nomotehnika*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu i Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku, Split, 1996., str. 79.

određenih evidencija: matica, knjiga, registara i sl.

Druga je pretpostavka za neposredno rješavanje u ovoj situaciji da službena osoba ocijeni da nije potrebno posebno izjašnjenje²⁶ stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa. S obzirom na to da pogrešno shvaćena primjena čl. 49. t. 1. može dovesti do ozbiljnih narušavanja prava građana, nužno je istaknuti kako se prilikom razmatranja potrebnosti izjašnjenja stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa ne radi o diskrecijskoj ocjeni službene osobe, pa je, ako službena osoba ocijeni da takvo izjašnjenje nije potrebno, moguća i upravno-sudska zaštita.²⁷ Bitno je napomenuti kako će izjašnjenje stranke, tj. vođenje ispitnog postupka uvijek biti potrebno kada joj se nameću neke obveze.²⁸

U čl. 49. t. 2. predviđena je druga situacija u kojoj je moguće neposredno riješiti stvar u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti. Radi se o situacijama nužnosti poduzimanja hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti. Hitne mjere moraju se poduzimati u javnom interesu i moraju biti neodgodive, a činjenice na kojima se rješenje temelji moraju biti utvrđene ili barem učinjene vjerojatnim.

U upravno-pravnoj teoriji upozorava se kako je navedeni slučaj neposrednog rješavanja pravno najosjetljiviji. Kod poduzimanja hitnih mjera, naime stranke uopće nisu u mogućnosti sudjelovati u utvrđivanju činjeničnog stanja, a ocjenu o tomu što je javni interes i zahtijeva li on u konkretnom slučaju poduzimanje hitnih mjera donosi isključivo službena osoba koja provodi postupak.²⁹ Zbog toga se ističe kako bi zbog zaštite pravne sigurnosti i zaštite prava stranaka bilo od velike važnosti, u pojedinim materijalnopравnim propisima koji uređuju pojedine upravne oblasti, odrediti sadržaj i opseg javnog interesa zbog kojeg se može rješavati u skraćenom postupku te poduzimati hitne mjere. Nažalost, navodi se dalje, u zakonima kojima se uređuje materija unutarnjih poslova, zdravstva, vatrogastva, prostornog uređenja i sl. da takav se sadržaj i opseg ne utvrđuju.³⁰

Neposredno rješavanje prilikom poduzimanja hitnih mjera može dovesti i do donošenja usmenog rješenja³¹ kao i do hitnog izvršenja rješenja (provođenja izvršenja

26 Čl. 141. t. 2. ZUP-a govorio je o saslušanju stranke, a ne o njenom izjašnjenju. S obzirom na ovo okolnost želimo upozoriti i na vrlo važnu činjenicu da Novi ZUP saslušanje stranke nije ni predvidio u svojim temeljnim odredbama. Mišljenja smo kako se na taj način ozbiljno narušila postupovna pozicija stranke kao i neka druga načela ZUP-a.

27 V. o navedenom i u: Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1987., str. 341.

28 Čl. 30. st. 2. ZUP-a određuje: „(2) Bez prethodnog izjašnjavanja stranke postupak se može provesti samo ako se usvaja zahtjev stranke ili ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kad je tako propisano zakonom.“

Shvaćanje da je prilikom donošenja rješenja koje nije povoljno za stranku u opisanoj situaciji potrebno provesti ispitni postupak v. i u: Medvedović, op. cit. (bilj. 24), str. 282.

29 V. o navedenom više u *ibid.*, str. 283.

30 V. *ibid.*

31 V. čl. 97. st. 2. Novog ZUP-a.

bez donošenja posebnog rješenja o izvršenju).³²

2.2. Neposredno rješavanje u postupku pokrenutom na zahtjev stranke

Članak 50. t. 1. Novog ZUP-a predviđa, najprije, mogućnost neposrednog rješavanja u situacijama kada se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju činjenica ili dokaza koje je stranka navela u svom zahtjevu. Ovdje se, dakle materijalna istina može utvrditi već iz zahtjeva stranke te bi vođenje posebnog ispitnog postupka bilo nepotrebno i neracionalno. Međutim, ako službena osoba pravo stanje stvari ne može utvrditi na temelju zahtjeva stranke dužna je provesti ispitni postupak.³³ Mišljenja smo, također, kako se i prilikom neposrednog rješavanja na temelju činjenica i dokaza iz zahtjeva stranka trebaju donositi samo pozitivna rješenja. Dok bi se u slučaju potrebe donošenja rješenja kojima se zahtjevi odbijaju strankama morala pružiti mogućnost da svoja prava zaštite u ispitnom postupku.

Nadalje, čl. 50. t. 1. određuje i da je neposredno rješavanje moguće i onda kada se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju općepoznatih činjenica. Novi ZUP određuje u čl. 58. st. 2.³⁴ koje se činjenice smatraju općepoznatima (notornima) te ih ne treba dokazivati. Stoga je logično i opravdano u ovakvim slučajevima upravne stvari rješavati neposredno.

Članak 50. t. 1. određuje kako je i u postupcima pokrenutima na zahtjev stranke, upravne stvari moguće neposredno riješiti i ako se pravo stanje stvari može utvrditi iz službenih podataka. Smatramo kako bi se i u ovim situacijama mogla donositi samo pozitivna rješenja, dok bi se u suprotnom strankama trebalo omogućiti da svoja prava i pravne interese zaštite u posebnom ispitnom postupku.³⁵

Konačno, čl. 50. st. 2. određuje kako se upravna stvar u postupcima pokrenutim na zahtjev stranke može riješiti i na temelju činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju. Takva se mogućnost mora izričito predvidjeti posebnim propisom, a činjenice ili okolnosti moraju biti učinjene barem vjerojatnima. Ovakvo odstupanje od načela utvrđivanja materijalne istine moguće je samo ako se zahtjevu stranke može udovoljiti.

2.3. Pravna zaštita od šutnje uprave u slučajevima neposrednog rješavanja

Službene su osobe u tijelima javne uprave u postupcima neposrednog rješavanja dužne donijeti rješenja, te ga dostaviti stranci, bez odgode, a najkasnije u roku od 30

32 V. čl. 149. Novog ZUP-a.

33 V. Popović, *op. cit.* (bilj. 27), str. 340.

34 “(2) Nije potrebno dokazivati činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje su poznate službenoj osobi ni činjenice koje propis pretpostavlja, ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica.” (čl. 58. st. 2. Novog ZUP-a).

35 Isto stajalište v. i u: Medvedović, *op. cit.* (bilj. 24), str. 282.

dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.³⁶

Ako službena osoba ne donese rješenje u propisanom roku stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno, u slučaju da je rješenje trebalo donijeti tijelo javne uprave posljednjeg stupnja, pokrenuti upravni spor.³⁷

Novi ZUP u situacijama neposrednog rješavanja predvidio je i mogućnost primjene, tzv. pozitivne fikcije. Naime, prema čl. 102. st. 1. Novog ZUP-a³⁸ smatrat će se da je zatjev stranke usvojen ako tijelo javne uprave u propisanom roku ne donese rješenje. No, ovakva mogućnost mora biti propisana posebnim zakonom (nije, dakle riječ, o općem pravilu) i vezana je isključivo uz uredne zahtjeve stranaka.³⁹

2.4. Postupanje povodom žalbe protiv rješenja donesenih u postupcima neposrednog rješavanja

Prvostupanjsko tijelo javne uprave može počinuti pogrešku kada neposredno riješi upravne stvari u kojima je trebalo provesti ispitni postupak. Prilikom neposrednog rješavanja može počinuti i neke druge procesne ili materijalno-pravne pogreške. Potrebno je, stoga promotriti kako je Novi ZUP uredio postupke povodom žalbi protiv rješenja donesenima u postupcima neposrednog rješavanja.

Vidljivo je, kako je već u uređenju postupanja povodom žalbe prvostupanjskog tijela Novi ZUP uzeo u obzir posebnost problematike neposrednog rješavanja. Naime, čl. 113. st. 3.⁴⁰ obvezuje prvostupanjsko tijelo na provođenje ispitnog postupka ako stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavaње o činjenicama i okolnostima

36 V. čl. 101. st. 1. Novog ZUP-a.

37 „(3) Ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi ga stranci, stranka ima pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor.“ (st. 3. čl. 101. Novog ZUP-a).

Novi je ZUP u opći upravni postupak uveo sustav pravne zaštite od šutnje uprave koji samoj šutnji ne pridaje nikakvo značenje nego je samo smatra procesnom pretpostavkom za žalbu odnosno pokretanje upravno-sudske zaštite. Time je zamijenjen raniji sustav tzv. negativne fikcije. O pravnoj zaštiti od šutnje uprave u Novom ZUP-u v. Šikić, Marko, *Pravna zaštita od šutnje uprave prema Novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, urednici: Ivan Koprić i Vedran Đulabić, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 191. – 213.

38 „(1) Kad je to propisano zakonom, smatrat će se da je zahtjev stranke usvojen ako javnopravno tijelo, u postupku pokrenutom na uredan zahtjev stranke u kojem je ovlašteno neposredno riješiti upravnu stvar, ne donese rješenje u propisanom roku.

(2) Stranka ima pravo tražiti da javnopravno tijelo donese rješenje kojim se utvrđuje da je zahtjev stranke usvojen. Javnopravno tijelo dužno je izdati takvo rješenje u roku osam dana od dana traženja stranke.“ (čl. 102. Novog ZUP-a pod naslovom „Predmnjeva usvajanja zahtjeva stranke“).

39 Više o navedenom v. u Šikić, op. cit. (bilj. 37), str. 201. i 202. O sustavima pravne zaštite od šutnje uprave v. opširnije u: Šikić, Marko, *Primjena pravnih fikcija u institutu zaštite građana od šutnje uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1(2008), str. 149.-173.

40 „(3) Kad je rješenje doneseno u postupku neposrednog rješavanja, a stranka u žalbi zahtijeva da joj se omogući izjašnjavaње o činjenicama i okolnostima koje su važne za rješavanje stvari ili da se provede ispitni postupak, prvostupanjsko tijelo dužno je postupiti po zahtjevu stranke.“ (čl. 113. st. 2. Novog ZUP-a).

koje su bitne za rješavanje stvari ili zahtijeva da se provode ispitni postupak. Dakle, naglašavam, prvostupanjsko tijelo u ovakvim je situacijama dužno provesti postupak.⁴¹

S obzirom na mogućnost (nažalost, čestu u praksi) da prvostupanjsko tijelo povrijedi opisanu dužnost potrebno je istaknuti kako je Novim ZUP-om generalno proširena dužnost drugostupanjskog tijela da samo riješi upravnu stvar postupajući po žalbama stranaka.⁴² Ističemo, tako, kako je drugostupanjsko tijelo dužno poništiti prvostupanjsko rješenje i samo riješiti stvar ako se u prvostupanjskom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari (upravna je stvar neposredno riješena, a trebalo je provesti ispitni postupak). Također, drugostupanjsko tijelo mora samo riješiti upravnu stvar i ako su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, te ako je pogrešno primijenjeno materijalno pravo.⁴³

3. Zaključak

Promotri li se Novi ZUP kao cjelina moguće je zaključiti kako je u većem broju slučajeva primarna zakonodavčeva nakana bila ubrzati postupke i lišiti ih pretjeranih formalizama. No, nažalost, u određenim situacijama takva je zakonodavčeva namjera dovela do slabljenja položaja samih građana - stranka u upravnim postupcima.

Institutu neposrednog rješavanja temeljna je zadaća ubrzati postupke. Upravo zbog mogućnosti da se u navedenim postupcima povrijede prava stranaka u radu smo istaknuli nekoliko bitnih okolnosti na koja tijela javne uprave moraju obratiti pozornost prilikom neposrednog rješavanja. Smatramo nužnim, još jednom istaknuti zaključke koje smatramo najvažnijima.

Ističemo, kako smo mišljenja da postupke neposrednog rješavanja prema

41 V. više o navedenom u: Medvedović, op. cit. (bilj. 24), str. 284. i 285.

42 St. 1. i 2. čl. 118. pod naslovom „Poništavanje rješenja“, tako, glase:

„(1) Drugostupanjsko tijelo poništiti će rješenje i samo riješiti stvar ako utvrdi:

1. da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene,

2. da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari,

3. da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem.

4. da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar.

(2) Kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a drugostupanjsko tijelo utvrdi da rješenje treba poništiti, dostavit će predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu.“

Smatramo kako st. 2. čl. 118. pod izrazom „neposredno rješavanje“ zakonodavac nije mislio na institut neposrednog rješavanja, već samo na nužnost da prvostupanjsko tijelo samo provede postupak i donese rješenje.

43 O problematici više v. u: Medvedović, op. cit. (bilj. 24), str. 285. i 286. Autor upozorava kako je u hrvatskom pravu moguća situaciji da se stranci tijekom cijelog upravnog i upravno-sudskog postupka nikada ne omogući na usmenom ročištu očitovati se o predmetu. Nadamo se kako će nakon izmjena učinjenih u Novom ZUP-u, kao i nakon predstojećih reformama upravno-sudskog postupka ovakva negativna pojava biti spriječena.

odredbama Novoga ZUP-a ne treba promatrati kao opće pravilo za rješavanje upravnih stvari, već da, i dalje, primat treba dati vođenjima ispitnog postupka. Također, naglašavamo kako, i u situacijama kada su ispunjene pretpostavke za neposredno rješavanje, službene osobe u tijelima javne uprave, sukladno čl. 30. Novog ZUP-a, moraju strankama omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima bitnim za rješavanje stvari svaki put kada se za to pokaže potreba.

Summary

DIRECT RULING ACCORDING TO THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

The article presents an analysis of legal regulations governing the institute of direct ruling in the new Law on General Administrative Procedure. Therefore, in his introductory remarks the author, first of all, stresses the direct ruling relevance in regard to the conduct of effective and economic administrative proceedings. In the central part of the article, the author scrutinises the institute in detail and with a special attention compares it with the institute of summary proceeding. In concluding remarks the author briefly presents abovementioned basic issues and thesis and emphasises official persons' duties to equally protect rights of the parties while directly rendering decisions on administrative issues.

Key words: *direct ruling, administrative procedure, new Law on General Administrative Procedure.*

Zusammenfassung

UNMITTELBARE REGELUNG NACH DEM NEUEN GESETZ ÜBER DAS ALLGEMEINE VERWALTUNGSVERFAHREN

In dieser Arbeit wird das Rechtsinstitut der unmittelbaren Regelung im neuen Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren analysiert. In der Einführung wird auf die Bedeutung der Lösung von unmittelbarer Regelung hingewiesen, insbesondere in Bezug auf die Führung effizienter und ökonomischer Verwaltungsverfahren. Weiterhin wird dieses Rechtsinstitut detailliert analysiert, wobei das Institut der unmittelbaren Regelung mit dem Institut des beschleunigten Verfahrens verglichen wird. Zum Schluss werden die Grundprobleme und Hauptthesen vorgelegt, und die Pflicht der Amtsträger, auch im Laufe unmittelbarer Regelung das Recht der Parteien zu schützen, hervorgehoben.

Schlüsselwörter: *unmittelbare Regelung, Verwaltungsverfahren, neues Gesetz über das allgemeine Verwaltungsverfahren*