

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d.  
Zagreb, listopad 2006.

## **POLAZIŠTE I NAČELA ZA MODERNIZACIJU ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU**

### **I. UVODNE NAPOMENE**

Opća načela i pravila upravnog postupka u Republici Hrvatskoj propisana su Zakonom o općem upravnom postupku. U Zakonu o općem upravnom postupku su kodificirana sva opća pravila upravnog postupka za rad tijela državne uprave i drugih državnih tijela, kao i pravnih osoba (ustanova, društva i dr.), koje imaju javne ovlasti za rješavanje u upravnim stvarima.

Navedeni Zakon je u bivšoj SFRJ donesen 1956. godine kao savezni zakon, objavljen je u tadašnjem „Službenom listu FNRJ“, br. 52/56, a stupio je na snagu 20. travnja 1957. godine.

Zakon o općem upravnom postupku iz 1956. godine mijenjan je i dopunjavan 1965. godine („Službeni list SFRJ“, broj 10/65, s pročišćenim tekstom u broju 18/65), radi usklađivanja s Ustavom SFRJ iz 1963. godine, zatim 1977. godine („Službeni list SFRJ, broj 4/77), radi usklađivanja s Ustavom SFRJ iz 1974. godine, pa 1978. godine („Službeni list SFRJ“, broj 11/78, s pročišćenim tekstom u broju 32/78), zatim je 1986. godine opet donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku („Službeni list SFRJ“, broj 98/76 i njegov ispravak u broju 16/86) nakon čega je u „Službenom listu SFRJ“, broj 47/86 ponovno utvrđen pročišćeni tekst Zakona o općem upravnom postupku, koji je Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“, broj 53/91) postao dijelom pravnog sustava samostalne i neovisne Republike Hrvatske, kojom prilikom je u određenoj mjeri izmijenjen i dopunjen.<sup>[1]</sup>

Dakle, Zakon o općem upravnom postupku (nastavno: ZUP) s nekim manjim izmjenama na snazi je već 50 godina.

ZUP je vjerojatno bio dobar zakon 1956. godine a i 1986. godine kada uprava još nije bila ovako tehnički i vrijednosno složena, ali danas on više ne korespondira u cijelosti s promijenjenim okolnostima te zato moramo biti svjesni potrebe za njegovom reformom.

Treba posebno naglasiti da je ZUP iz 1956., s kasnijim novelama snažno štitio javni interes, dok je danas ponajprije zadatak uprave, a onda i ZUP-a postupku ojačati pravni položaj i zaštitu prava građana.

### **II. RAZLOZI ZA MODERNIZACIJU ZUP-a**

Donošenjem Ustava Republike Hrvatske (nastavno: Ustav)<sup>[2]</sup>, Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske<sup>[3]</sup> i Odluke kojom je Republika Hrvatska raskinula državno pravne sveze na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dosadašnju SFRJ,<sup>[4]</sup> brojne nove vrijednosti i prava kao što su: dioba vlasti, pravo na lokalnu samoupravu i upravu, garancije u pogledu prava građana, ustavna jamstva prava na žalbu i na sudsku zaštitu od pojedinačnih upravnih akata, ustavno sudska zaštita ustavnih prava građana ako bi bila povrijeđena u upravnom postupku i sl., postali su dio ustavnog i političkog okvira u kojem djeluje uprava.

Osim promjena u političkom i teritorijalno upravnom sustavu koji dovode do potrebe za modernizacijom ZUP-a još je i početak tranzicijskog procesa jedan od razloga za modernizaciju ZUP-a.

Nadalje su i razlozi za modernizaciju ZUP-a nove tehnološke mogućnosti kao što su informatička tehnologija, Internet i slične tehničke inovacije koje postavljaju zahtjeve prilagodbe brojnih procesnih odredaba, te otvaraju mogućnost lakšeg i efikasnijeg obavljanja pojedinih procesnih radnji (kao što su npr. dostava u elektronskoj formi).

### **III. MODERNIZACIJA ZUP-a VEZANA UZ UPRAVNOPOSTUPOVNA PRAVILA MEĐUNARODNIH ASOCIJACIJA KOJIMA JE HRVATSKA ČLANICA ILI NAMJERAVA POSTATI**

U tijelima Europske unije postupno se formiraju neka načela važna za postupanje javne uprave prema pojedincima, a temelj njihovog oblikovanja je odredba članka 41. Povelje o temeljnim pravima EU koja proklamira pravo na dobru upravu.

Navedeno pravo je razrađeno Europskim kodeksom dobrog ponašanja uprave (European Code of Good Administrative Behavior) kojeg je 1999. godine predložio europski ombudsman, a 2001. godine ga je odobrio Parlament.

Isto tako je i Vijeće Europe (Council of Europe) pokazalo veliki interes za pravno uređenje, ostvarivanja i zaštitu prava osoba u postupcima koje vodi tijelo javne uprave u državama članicama.

Stoga je u Vijeću Europe u okviru Europskog odbora za pravnu suradnju (European Committee on legal co-operation- CD-CJ) osnovana posebna skupina za upravno pravo (Project Group on Administrative Law-CJ-DA).

Navedena skupina je u fazi izrade Preporuke i Kodeksa za dobru upravu te je izradila nacrt Preporuke i Kodeksa u čijoj izradi, kao predstavnik Hrvatske, sam i osobno sudjelovala. Navedena Preporuka i Kodeks će biti do kraja 2006. godine ponuđeni Vijeću ministara na usvajanje.

Nacrt Preporuke za dobru upravu donesen je temeljem niz rezolucija<sup>[5]</sup> i preporuka<sup>[6]</sup> te Europskog kodeksa dobrog ponašanja uprave.

Iz nacrta teksta Preporuke proizlaze dva osnovna zahtjeva koje trebaju ispuniti vlade zemalja članica Vijeća Europe.

Prvo, da bi uprava neke države bila dobra treba biti organizirana i treba djelovati sukladno principima efikasnosti, odnosno djelotvornosti te da se za određenu cijenu dobije i određena kvaliteta.

Drugo, da bi se u nekoj državi prepoznalo da u njoj vlada pravo na dobru upravu države trebaju donijeti jedinstvene, razumljive i sveobuhvatne propise u kojima će biti uključena osnovna načela Kodeksa za dobru upravu.

Osnovna ideja cijele Preporuke i Kodeksa je da građani imaju pravo na dobru upravu.

Nacrt Kodeksa za sada ima 21 članak, od kojih članak prvi govori o pravu građana na dobru upravu, a zatim su razrađena osnovna načela rada uprave te određena procesna načela, dok se jedan članak odnosi na izvršenje administrativnih odluka, a posljednji članak na pravo žalbe radi naknade štete, zbog lošeg

postupanja u upravi.

Smatram da bi navedeni nacrt Kodeksa za dobru upravu mogao biti podloga za modernizaciju ZUP-a, posebno za modernizaciju postojećih i uvođenje novih načela.

#### **IV. NAČELA DOBRE UPRAVE PREMA NACRTU KODEKSA ZA DOBRU UPRAVU I USPOREDBA S NAČELIMA IZ VAŽEĆEG ZUP-a TE USTAVNIM NAČELIMA**

##### 1. Načelo zakonitosti

Odredbom članka 5. Ustava propisano je da u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom te da je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.

Načelo zakonitosti je temeljno i najvažnije načelo svakoga postupka pa tako i ZUP-a te je ono propisano člankom 4. važećeg ZUP-a.

Iz navedenog članka 4. ZUP-a proizlazi da tijela, ustanove i druge pravne osobe koje postupaju u upravnim stvarima, rješavaju na temelju zakona, drugih propisa državnih tijela i na temelju općih akata ustanova i drugih pravnih osoba koje one donose na temelju javnih ovlasti (stavak 1). Nadalje, da u upravnim stvarima u kojima je tijelo zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu ovlašteno rješavati po slobodnoj ocjeni, rješenje mora biti doneseno u granicama ovlaštenja i u skladu s ciljem u kojem je ovlaštenje dano (stavak 2). Odredbe ovog Zakona važe i za slučajeve u kojima je tijelo ovlašteno u upravnim stvarima rješavati po slobodnoj ocjeni (stavak 3).

Načelo zakonitosti u nacrtu Kodeksa za dobru upravu propisuje da upravna tijela trebaju djelovati sukladno zakonu, glavnim pravnim načelima i međunarodnim ugovorima. Isto tako je navedeno da javna vlast ne može odlučivati aribitrarno, čak niti onda kada djeluje temeljem diskrecijskog ovlaštenja.

Iz navedenog je razvidno da bi trebalo odredbe kojima je regulirano načelo zakonitosti modernizirati bar na način da se propiše da upravna tijela moraju rješavati i na temelju međunarodnih ugovora i glavnih pravnih načela.

Posebno bi trebalo propisati da upravna tijela trebaju rješavati na temelju međunarodnih ugovora budući da je člankom 140. Ustava propisano da su međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.

##### 2. Načelo jednakosti

Ovo načelo uključuje jednako postupanje upravnih tijela prema svima te isključuje bilo kakvu diskriminaciju.

Načelo jednakosti propisano je člankom 14. Ustava prema kojoj odredbi svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, te da su svi pred zakonom jednaki.

Smatram da bi navedeno načelo zabrane diskriminacije trebalo uvesti i u novi ZUP.

##### 3. Načelo objektivnosti i nepristranosti

Ovo načelo govori o nepristranosti i objektivnosti i traži od upravnih tijela da vode računa samo o bitnim elementima te se od državnih službenika traži da obavljaju svoju dužnost nevezano za svoja osobna uvjerenja i osobne interese.

Navedeno načelo bi se moglo uvrstiti u načelo samostalnosti u rješavanju iz članka 10. ZUP-a i na taj bi se način taj članak mogao izmijeniti i modernizirati te uskladiti sa spomenutim nacrtom Kodeksa za dobru upravu.

#### 4. Načelo razmjernosti

Navedeno načelo je svima novije, međutim, ono je propisano Ustavom i to člankom 16. prema kojemu se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Navedeno načelo trebalo bi ugraditi u novi ZUP.

#### 5. Načelo izvjesnosti

Navedeno načelo govori o legitimnim očekivanjima stranaka, te o pravnoj sigurnosti. Potreba za uvođenjem ovog načela proizlazi i iz Ustava budući da ako su određeni uvjeti za ostvarenje nekog prava propisani zakonom, a stranka ih ispunjava, onda mora postojati izvjesnost da će stranka to pravo i ostvariti.

Navedeno je sukladno objektivnom načelu vladavine prava, koje je kao jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske propisana člankom 3. Ustava.

#### 6. Načelo postupanja u razumnom roku

Prema nacrtu Kodeksa ovim načelom se obvezuju upravna tijela da odlučuju u razumnom roku, ali i da ostavljaju razuman rok građanima za izvršenje obveza.

Navedeno načelo propisano je Ustavom samo za sudove.

Naime, odredbom članka 29. stavka 1. Ustava propisano je da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

Ista svrha djelotvornosti postupanja nadležnih tijela u upravnom postupku može se postići poštivanjem postojećih načela efikasnosti (članak 6. ZUP-a) i ekonomičnosti (članak 13. ZUP-a).

#### 7. Načelo poštivanja privatnosti

Navedeno načelo bi svakako trebalo propisati novim Zakonom o općem upravnom postupku, budući da bi navedeno bilo i u skladu s člankom 35. Ustava koji govori da se svakom jamči štovanje i pravna zaštita njegovog osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti.

#### 8. Načelo transparentnosti

To načelo nužno je ugraditi u osnovna načela upravnog postupka budući da se radi o pravu na pristupu informacijama, a znamo da je Republika Hrvatska donijela posebni Zakon o pravu na pristup informacijama [\[7\]](#) te bi navedeno načelo trebalo biti propisano ZUP-om.

#### 9. Pravo na podnošenje molbi i zahtjeva upravi

Valja istaći da je važećim ZUP-om i to Glavom X. regulirano pokretanje postupka i zahtjevi stranaka, međutim, smatram da ne bi bilo na odmet da se pravo na podnošenje zahtjeva i molbi regulira posebnom odredbom budući da se radi o jednom od temeljnih postupovnih načela upravnog postupka.

#### 10. Načelo prava sudjelovanja u postupku i načelo saslušanja stranke

Navedeno bi se moglo propisati jednom odredbom ZUP-a i to modernizacijom članka 8. kojim je propisano načelo saslušanja stranke.

Isto tako u okviru navedenog načela saslušanja stranke i sudjelovanja u postupku trebalo bi propisati i dužnost upravnih tijela obavještavati osobu o pokretanju postupka i o njenom pravu da bude saslušana.

#### 11. Odluka u postupku

Navedeno načelo podrazumijeva dužnost tijela da donese odluku te da ona bude jasna, određenog dispozitiva i u propisanom obliku. To načelo obvezuje na davanje jasne upute o pravnom lijeku i načinu priopćenja strankama.

#### 12. Pravo na žalbu

Jedno od bitnih načela upravnog prava je pravo na žalbu.

Navedeno je propisano i člankom 18. Ustava prema kojem se jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može se iznimno isključiti u slučajevima određenim zakonom, ako je osigurana druga pravna zaštita.

U širem smislu navedeno pravo odnosi se i na pravo za sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, koje je propisano člankom 19. stavkom 2. Ustava.

Pravo na žalbu propisano je i člankom 11. ZUP-a te ga samo treba modernizirati u smislu nacrtu Kodeksa na način da treba propisati da stranka ne smije trpjeti nikakve štetne posljedice radi podnošenja žalbe odnosno tužbe.

Ovo je važno stoga što je primjerice odredbom članka 84. stavka 3. Zakona o gradnji [\[8\]](#) propisano da ako konačna građevinska dozvola nije pravomoćna jer je stranka pokrenula upravni spor, a investitor se zbog toga odluči s građenjem pričekati pravomoćnost građevinske dozvole, tada investitor od takve stranke ima pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi, ako se utvrdi da je ta stranka zlorabila pravo pokretanja upravnog spora. Pitanje zlorabljenja prava na pokretanje upravnog spora moglo bi se tumačiti na način da investitor ima pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi ako je stranka u postupku izdavanja građevne dozvole pokrenula upravni spor te ako je taj spor izgubila.

Na ovaj način stranka u postupku izdavanja građevne dozvole koja je pokrenula upravni spor može trpjeti štetne posljedice, ako u upravnom postupku ne uspije, budući da postoji zakonom propisana

moгуćnost da investitor od te stranke traži naknadu obične štete i izmakle koristi.

Stoga bi trebalo kroz osnovna načela ZUP-a propisati da stranka ne smije trpjeti štetne posljedice radi podnošenja žalbe odnosno tužbe.

### 13. Pravo na žalbu radi naknade štete

Navedeno pravo na žalbu radi naknade štete zbog lošeg postupanja upravnih tijela odnosno službenika u upravnom tijelu također bi trebalo prema nacrtu Kodeksa biti jedno od načela upravnog postupka.

### 14. Odgovornost za izvršenje odluka upravnih tijela

Navedeno bi moglo biti propisano ZUP-om, ukoliko izvršenje, a time i odgovornost za izvršenje, ne bi bilo uređeno posebnim zakonom.

## V. DALJNI PRIJEDOZI ZA MODERNIZACIJU UPRAVNOG POSTUPKA

Trebalo bi smanjiti broj posebnih upravnih postupaka i odstupanja od ZUP-a u njima. ZUP je već po svojem nazivu uređuje „opći upravni postupak“ i prema izričitoj odredbi članka 3. ZUP-a je supsidijarni upravno procesni propis te se po njegovim odredbama treba postupati u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonima.

Smatram da smisao ZUP-a treba biti da je to temeljni propis koji se primjenjuje u rješavanju svih upravnih stvari osim ako je za pojedina pitanja uređen posebni postupak.

Zakonodavna praksa u Republici Hrvatskoj je takva da gotovo u svakom zakonu nailazimo na postupovne odredbe kojima se odstupa od normi Zakona o općem upravnom postupku i to na način da se isključuje žalba, skraćuju se rokovi za ulaganje žalbe, drugačije se uređuju cijele faze postupaka, odstupa se čak i od osnovnih načela Zakona o općem upravnom postupku.

Stoga bi trebalo kod izrade novog ZUP-a propisati ograničavajuće odredbe u pogledu dopustivog odstupanja od temeljenog zakona.

Nadalje, trebalo bi dopustiti komuniciranje između tijela javne vlasti i stranaka elektroničkim putem.

Postupak ovrhe bi trebalo izdvojiti u poseban zakon.

Trebalo bi razmotriti i uvođenje upravnog ugovora kao važnog instituta upravnog prava.

## VI. SUSTAV IZVANREDNIH PRAVNIH LIJEKOVA

Smatram da je jedan od osnovnih uvjeta za modernizaciju ZUP-a preispitati sustav izvanrednih pravnih lijekova, budući da je široki sustav izvanrednih pravnih lijekova unesen u ZUP prije 50 godina radi zaštite javnog interesa, a na štetu pravnog položaja i zaštite prava građana.

Člankom 11a. važećeg ZUP-a propisano je da se rješenje protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku), a kojim je stranka stekla kakvo pravo odnosno kojom

su stranci određene kakve obveze može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.

Kad rješenje postane konačno u upravnom postupku navedeno rješenje se može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima kada je to određeno ZUP-om ili drugim zakonom, a to su izvanredni pravni lijekovi: obnova upravnog postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti, poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, izvanredno ukidanje i proglašenje rješenja ništavim.

Posebnim zakonom mogu se propisati i drugi slučajevi (članak 2. ZUP-a).

Dakle, konačno rješenje se može poništiti, ukinuti ili izmijeniti u postupku vođenom temeljem navedenih izvanrednih pravnih lijekova, a posebnim zakonom se mogu propisati i drugi slučajevi.

Odredbom članka 12. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje) kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.

Prema ZUP-u to je također određeno izvanrednim pravnim lijekovima i to: obnovom upravnog postupka (članak 249. ZUP-a), zahtjevom za zaštitu zakonitosti (članak 262. ZUP-a), poništavanjem i ukidanjem po pravu nadzora (članak 263. ZUP-a) ukidanjem i mijenjanjem pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke (članak 265. ZUP-a), izvanrednim ukidanjem (članak 266. ZUP-a) te proglašenjem rješenja ništavim (članak 267. ZUP-a), a posebnim zakonom mogu se propisati i drugi slučajevi.

Dakle, pravomoćno rješenje se može izmijeniti u postupcima provedenim temeljem navedenih izvanrednih pravnih lijekova propisanih ZUP-om, a posebnim zakonom mogu se propisati i drugi slučajevi.

Brojnost izvanrednih pravnih lijekova u suprotnosti je s načelima legitimnih očekivanja stranaka i pravne sigurnosti te konačno i s objektivnim načelom vladavine prava. Stoga bi izvanredne pravne lijekove trebalo reducirati.

Smatram da bi trebalo ostaviti mogućnost pokretanja obnove postupka, ali bi trebalo reducirati razloge za obnovu postupka te svakako propisati kraće rokove, a posebno treba propisati kraći objektivni rok (eventualno dvije godine) te onemogućiti iznimku da se obnova postupka može tražiti i poslije proteka objektivnog roka.

Isto tako eventualno bi trebalo zadržati mogućnost mijenjanja i poništavanja rješenja u vezi s upravnim sporom iz članka 261. ZUP-a, prema kojemu tijelo protiv čijeg je rješenja pravovremeno pokrenut upravni spor može do okončanja spora ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje ako se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili treće osobe.

Što se tiče zahtjeva za zaštitu zakonitosti iz članka 262. ZUP-a, valja istaći da nakon donošenja Ustava ne može niti doći do pravne situacije u kojoj bi se moglo koristiti ovaj izvanredni pravni lijek.

Naime, zahtjev za zaštitu zakonitosti, kao izvanredni pravni lijek, može se podnijeti samo protiv rješenja protiv kojega se ne može voditi upravni spor niti je na drugi način osigurana sudska zaštita. To su dakle, upravni akti koji su potpuno izvan sudske kontrole zakonitosti.

Prema pravnom sustavu Republike Hrvatske, zahtjev za zaštitu zakonitosti kao izvanredni pravni lijek

u upravnom postupku ne može se koristiti jer je prema odredbi članka 19. stavka 2. Ustava zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti. To znači da nema pravne mogućnosti da se zakonom može isključiti sudska zaštita već mora biti osigurana u upravnom sporu ili u drugom obliku izvan upravnog spora.

Kako nema pravne mogućnosti da protiv konačnog upravnog akta nije osigurana sudska zaštita ovaj izvanredni pravni lijek treba izostaviti iz ZUP-a.

Što se tiče poništavanja i ukidanja po pravu nadzora navedeni izvanredni pravni lijek može se zadržati sa znatno reduciranim razlozima za poništenje po pravu nadzora te bi trebalo skratiti rok za donošenje rješenja.

Smatram da bi institut ukidanja i mijenjanja pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke iz članka 265. ZUP-a trebalo izostaviti, budući da se radi o ukidanju i mijenjanju pravomoćnog rješenja što je suprotno osnovnom načelu vladavine prava iz članka 3. Ustava bez obzira što se navedeno rješenje mijenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, jer je navedeni pravni lijek ipak prvenstveno propisan u zaštiti javnog interesa budući da se radi o pravomoćnom rješenju kojim je stranka stekla kakvo pravo, a tijelo koje je donijelo to rješenje smatra da je nepravilno primijenjen materijalni zakon.

Navedeni institut je jedan od dokaza da se široko propisanim mogućnostima mijenjanja rješenja izvanrednim pravnim lijekovima u stvari štiti javni interes, a kao što smo već ranije rekli zadatak uprave je, a i novog ZUP-a ojačati pravni položaj i zaštitu prava građana.

Jedan od instituta upravnog postupka koji prema svom obilježju predstavlja radikalnu upravnu mjeru do koje može doći samo ako nastane neka situacija koja teško ugrožava važan javni interes je i izvanredno ukidanje izvršnog rješenja iz članka 266. ZUP-a. Navedeni institut treba izostaviti uz uvođenje stalne edukacije službenika.

Uz educirane i stručne službenike moći će se reducirati broj izvanrednih pravnih lijekova.

Što se tiče izvanrednog pravnog lijeka proglašavanje rješenja ništavim (članak 267. ZUP-a), smatram da bi navedeni pravni lijek trebao ostati budući da rješenje doneseno u upravnom postupku koje ima obilježje ništavosti predstavlja najteži oblik nezakonitosti, jer se takvo rješenje ne bi smjelo niti donijeti.

Ipak smatram da bi trebalo preispitati razloge propisane zakonom za proglašenje rješenja ništavim pogotovo točku 6. članka 267. ZUP-a koja propisuje da se ništavim proglašava rješenje čije bi izvršenje bilo protivno osnovnim načelima pravnog poretka, budući da je u praksi primijećeno da upravna tijela ovu zakonsku odredbu u njoj primjeni tumače preširoko, što je sa stajališta pravne sigurnosti nedopustivo.

Iz svega navedenog je razvidno da svakako treba revidirati sustav izvanrednih pravnih lijekova od kojih bi svakako trebalo neke pravne lijekove djelomice revidirati, a neke koji samo snažno štite javni interes te su u suprotnosti s osnovnim načelom vladavine prava iz članka 3. Ustava kao što su zahtjev za zaštitu zakonitosti, ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke te izvanredno ukidanje u cijelosti izostaviti iz novog ZUP-a.

## **VII. PODUZETE MJERE U CILJU MODERNIZACIJE ZUP-a**

Središnji državni ured za upravu u suradnji sa međunarodnim stručnjacima iz CARDS projekta 2003. „Potpora reformi javne uprave i državne službe“, donio je smjernice za modernizaciju općeg upravnog



postupka.

Prema navedenim smjernicama modernizacija općeg upravnog postupka provest će se poštujući:

- tradicionalne vrijednosti hrvatske javne uprave utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, kao i temeljna ustavna prava, posebno vladavinu prava, poštivanje prava čovjeka, zakonitost, jednakost, pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata, pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koje imaju javne ovlasti te pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, kao i temeljne elemente važećeg Zakona o općem upravnom postupku,
- kriterije Europskog vijeća utvrđene 1993. u Kopenhagenu, koji uključuju jamstvo demokracije, vladavine prava i ljudskih prava te poštivanje i zaštitu manjina,
- načela Europskog suda pravde koji se tiču upravnog postupanja kao što su načela efikasnosti, zabrane diskriminacije, pravne zaštite putem nezavisnih sudova, proporcionalnost, pravne zaštite nepristranog i korektnog saslušanja stranke te pravedne upravne odluke,
- potrebe iz zahtjeva hrvatskog društva prema javnoj upravi,
- nadležnosti Ustavnog suda i Upravnog suda Republike Hrvatske,
- najbolju upravnu praksu u zemljama Europske unije s kontinentalnom pravnom tradicijom, što uključuje načelo postupanja po službenoj dužnosti, slobodnu ocjenu dokaza te obavezu odlučivanja upravnog tijela u propisanim rokovima,
- moderne vrijednosti javne uprave, posebno kvalitetu javnih usluga, dostupnost, orijentaciju na građane, pomoć građanima, efikasnost i pouzdanost uprave,
- metode modernog menadžmenta u mjeri u kojoj su primjenjive u hrvatskoj upravi

Nacrt novog Zakona o općem upravnom postupku bit će izrađen do srpnja 2007. godine, a nastojat će se da postupak donošenja novog zakona bude dovršen do kraja 2007. godine.

## VIII. ZAKLJUČAK

Osnovni razlozi za modernizaciju ZUP-a su promjene u političkom i teritorijalno- upravnom sustavu do kojih je došlo s osamostaljenjem države i početkom tranzicijskog procesa.

Osim toga mnoge nove vrijednosti i prava postali su dio ustavnog i političkog okvira u kojem djeluje uprava kao što su to primjerice: dioba vlasti, pravo na lokalnu samoupravu, jamstva prava građana, strogo načelo zakonitosti, ustavna garancija prava na žalbu i na sudsku zaštitu protiv pojedinačnih upravnih akata i osiguranje ustavnosudske zaštite ustavnih prava građana.

Isto tako treba prilagoditi ZUP novim tehnološkom mogućnostima.

Zakon o općem upravnom postupku je zakon koji se odnosi na široki krug građana. Upravni postupak prati građane „od rođenja do smrti“ te je stoga potrebno da novi, modernizirani ZUP za razliku od dosadašnjeg ZUP-a koji je relativno dug i složen, bude kraći, jasniji, pristupačniji građanima, ali i samim službenicima.

Da bi se navedeno postiglo prvenstveno treba razmotriti osnovna načela ZUP-a na način da se moderniziraju postojeća načela i uvedu neka nova sadržana u nacrtu Kodeksa za dobru upravu kao što su to primjerice: načelo razmjernosti, načelo transparentnosti, načelo jednakosti, načelo nepristranosti i načelo izvjesnosti.

Osim toga treba svakako smanjiti broj posebnih upravnih postupaka i odstupanja od ZUP-a u njima, isključiti neke izvanredne pravne lijekove u potpunosti a druge revidirati.

Isto tako trebalo bi postupak izvršenja izdvojiti u poseban zakon kao što je to u drugim postupcima (kaznenom i parničnom postupku), uskladiti ZUP sa novim tehnološkim mogućnostima (npr. dostava u elektronskoj formi i sl.) i u ZUP uvrstiti institutu upravnog ugovora.

U Zagrebu, 7. rujna 2006.

**Sudac Upravnog suda RH:**

**Ljiljana Karlovčan – Đurović**

---

[1] Sadašnji ZUP Republike Hrvatske sadržava gotovo u cijelosti strukturu poglavlja i uređenost postupovnih odredaba koje je imao ZUP bivše SFRJ, ali su ugrađene određene dopune radi potpunijeg normiranja i postizanja jasnoće u pravnoj interpretaciji i primjenjivanju nekih odredaba. Potpune promjene izvršene su u odredbama o nadležnosti tijela u postupanju u upravnom postupku.

ZUP bivše SFRJ koji je gotovo u cijelosti preuzet u Republici Hrvatskoj, rađen je prema uzoru na ZUP Kraljevine Jugoslavije iz 1930. godine, koji je sačinjen prema uzoru na austrijski ZUP iz 1925. godine, a pripremio ga je čuveni zagrebački profesor upravnog prava, akademik Ivo Krbek. U pravnoj literaturi navodi se da je ZUP bivše SFRJ bio najobimniji upravnoprocesni zakon.

[2] Ustav Republike Hrvatske objavljen je u "Narodnim novinama", broj 56/90, 137/97, 8/98-pročišćeni tekst, 113/00, 124/00-pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst i 55/01-isp.

[3] Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske donesena je na sjednici Sabora Republike Hrvatske održanoj 25. lipnja 1991. godine, a istog je dana objavljena u "Narodnim novinama".

[4] Odlukom Sabora Republike Hrvatske, klasa: 021-03/91-05/07 od 8. listopada 1991., objavljenoj u "Narodnim novinama", broj 53/91 određeno je da Republika Hrvatska od dana 8. lipnja 1991., raskida državno pravne sveze na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama tvorila dosadašnju SFRJ.

[5] Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the exercise individual in relation to the acts of administrative authorities.

[6] Recommendation R (81) 19 on the access to information held by public authorities; recommendation R (84) 15 relating to public liability; Recommendation R (87) 16 on administrative procedures affecting large number of persons; Recommendation R (91) 10 on the communication to third parties of personal data held by public bodies; Recommendation R (2000) 10 on codes of conduct for public officials; Recommendation R (2003) on the execution of administrative judicial decisions in the field of administrative law.

[7] Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 172/03).

[8] Zakon o gradnji ("Narodne novine", broj 175/03 i 100/04)