

ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU I TEHNOLOŠKO UNAPRJEĐENJE UPRAVE

Apstrakt: U reformi odnosa građana i uprave važnu ulogu, pored ostalog, ima modernizacija upravnog postupanja. Upravni postupak jest tehnološka varijanta koja pokušava teorijski veliko mnoštvo i raznolikost djelovanja službenika svesti na što manju mjeru, radi što veće efikasnosti uprave i čvršće pravne zaštite građana. Glavne su komponente tehnologije materijalna odnosno fizička sredstva, tehnika rada te tehničko znanje službenika. Svaku pravnu regulaciju upravnog postupanja, pa i regulaciju općeg upravnog postupka može se ocijeniti s gledišta tehnološke adekvatnosti. Evaluacija novog Zakona o općem upravnom postupku koji je u Hrvatskoj donesen 2009. provedena je imajući u vidu prvenstveno tehnološku dimenziju upravnopostupovne regulacije. Utvrđen je niz poboljšanja u odnosu na prethodni Zakon, ali i niz slabih strana novog Zakona, kao i propuštenih šansi za tehnološku i pravnu modernizaciju.

Ključne riječi: opći upravni postupak – Hrvatska (2009.), upravna tehnologija, građani i uprava, pravna zaštita građana, efikasnost uprave.

¹ * Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu, Republika Hrvatska, e-mail ikopric@pravo.hr (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb; and president of the Institute of Public Administration, Republic of Croatia)

1. Uvod

Italija je 1990-ih prišla zanimljivom projektu *pojednostavljanja komunikacije* između javne uprave i građana. Najprije je pripremljen *Codice di Stile* koji je dao opće smjernice za unaprjeđivanje pismene komunikacije s građanima. Zatim je pripremljen *Manuale di Stile* kao praktični priručnik za službenike koji su uključeni u pismenu komunikaciju s građanima. On je utemeljen na isticanju potrebe jednostavnosti te komunikacije (upotreba riječi koje se upotrebljavaju u svakodnevnom jeziku i imaju stabilizirani smisao, riječi talijanskog porijekla, kratke riječi, upotreba riječi a ne kratica), njezine razumljivosti (organizacija informacija na određeni način i primjena linearne sintakse), funkcionalnim restrikcijama (izbjegavanje bombastičnih izraza ili riječi u navodnicima koje onda imaju drugačije značenje), kao i pomoći i potpori (davanju uputa i primjera). Priručnik sadrži i rječnik specijalnih termina za različite sektore. Na kraju, utvrđeni su prijedlozi za standardizaciju i pojednostavljenje najčešćih upravnih obrazaca, provedeno je usavršavanje službenika za pisanje u upravi te je razvijen kompjutorski softver koji automatski provjerava razinu čitljivosti dokumenata (Marconi, 1997: 3-4).

No, pored toga Italija je mijenjala Zakon o upravnom postupku, a pozabavila se i deregulacijom i simplifikacijom specijalnih upravnih procedura, onih u posebnim upravnim područjima. Uvedena su zanimljiva rješenja, kao što je provođenje anketa o zadovoljstvu građana, naknada štete zbog nepoštivanja rokova donošenja upravnih odluka te vezanje ocjene i odgovornosti upravnih rukovoditelja uz kvalitetu odnosa s građanima. Više od sto upravnih procedura je ili deregulirano ili pojednostavljeno. Upravni su postupci modernizirani kroz:

- redukciju broja organa koji u njima sudjeluju samo na nužne,
- redukciju broja faza u upravnim postupcima eliminacijom savjetodavnih tijela,
- eliminaciju fragmentacije odlučivanja u odvojene pripreme procedure,
- zamjenu dozvola koje daju državni organi vlastitim izjavama samog građanina ili drugog pravnog subjekta,
- utvrđivanjem čvrstog roka za dovršenje postupaka,
- spajanje i usklađivanje različitih ali povezanih propisa,
- ukidanjem zastarjelih i nepotrebnih postupaka (Marconi, 1997: 4-5).

Projekt pojednostavljivanja *komunikacije* između javne uprave i građana, poput talijanskog, može se činiti pomalo jalovim trošenjem javnoga novca. No, i sama pojava takvog projekta je znak da je javna uprava građanima postala previše komplicirana, nerazumljiva i nejasna. Oni su zbog toga, a i zbog kojekakvih drugih simptoma, skloni tvrditi da je uprava *neefikasna* i korumpirana. Percipiraju ju kao glomazan i preskup rezervat birokrata koji se skrivaju iza rogozastih pravnih fraza i složenih, njima teško shvatljivih procedura. No, jesu li za takvo stanje krivi službenici ili oni koji pripremaju, pišu i donose propise?

Među područjima reforme čija se važnost naročito ističe ne samo u Italiji, nego i u brojnim drugim zemljama, pa i u Hrvatskoj, je upravo *odnos građana i javne uprave*. Problemi su u tom području rangirani od etičke razine u javnoj službi (Frederickson, 1993; Suwaj i Rieger, 2009; Staroňová i Sičáková-Beblová, 2009; Lindsted i Naurin, 2010) ili pristupa podacima javnog sektora i uopće javnosti uprave (Sigma paper no. 46), preko samog stila i jezika (naročito u pisanim tekstovima, odlukama i aktima) u odnosu s građanima, uvođenja povelja javnih službi (Löffler et al., 2007; Đulabić, 2006) ili pak upravljanja radom i radnim rezultatima (*performance management*; Halachmi, Bouckaert, 1996; Harrinvirta, 1998, Talbot, 2005), do više klasičnih tema kao što je sustav pravne zaštite građana. Taj potonji sustav obuhvaća u prvom redu pravnu regulaciju i stvarno funkcioniranje u *upravnim postupcima*, kao i sudsku zaštitu protiv odluka (akata) donesenih u tim postupcima (*upravni spor*).²

Mnoge su tranzicijske zemlje morale praktično iznova izgraditi svoje sustave pravne zaštite građana od djelovanja državnih organa. Zemlje s područja bivše Jugoslavije, kao i neke od istočnoeuropskih tranzicijskih zemalja, u tom su pogledu ipak bile u nekoj prednosti, budući da su već dosta rano imale reguliran opći upravni postupak po austrijskom modelu, kao i sudsku kontrolu upravnih akata (Koprić, 2005; Koprić, 2009). Premda su obje jugoslavenske države bile obilježene sustavima s izrazitim demokratskim političkim defektima, neka vrsta proceduralne korektnosti ostala je dijelom društvenog, kao i institucionalnog kapitala javne uprave (Koprić, 2006).

² U suvremeno se doba taj sustav dograđuje i učvršćuje sudskom zaštitom pred međunarodnim tijelima, ponajprije Europskim sudom za ljudska prava (detaljnije u Koprić, 2011; v. i Observatory, 2007).

Tijekom zadnjeg desetljeća u Hrvatskoj se vodila sve intenzivnija rasprava o potrebi modernizacije pravne regulacije općeg upravnog postupka. Međunarodna konferencija *Modernizacija hrvatske uprave* održana 2002., rasprave o reformi državne uprave, upravnog postupka i upravnog spora u Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti održane 2006. bile su među onima koje su možda i najsnažnije istakle zahtjeve za modernizacijom (Koprić, 2003; Barbić, 2006a; Barbić, 2006b). No, bilo je i brojnih drugih prilika i tekstova koji su upozoravali na to da je potrebno donijeti novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku.

Tako se tvrdilo da „upravno postupovno pravo u Republici Hrvatskoj treba podvrći temeljitoj reviziji, a prvenstveno Zakon o općem upravnom postupku. ... da se upravni postupci – opći i posebni – reguliraju tako da čine konzistentan, kompatibilan, pouzdan i predvidljiv sustav koji s jedne strane osigurava potpunu i učinkovitu zaštitu prava svih fizičkih i pravnih osoba, a s druge strane maksimalnu brzinu, ekonomičnost i efikasnost ...“ (Medvedović, 2004: 292).

Takve ocjene upućuju i na pitanje tehnologije rada u javnoj upravi, koja bi trebala udovoljiti ne samo zahtjevima legaliteta nego i efikasnosti (Carpenter, 2005). Postavlja se i pitanje čemu služi opći upravni postupak – ne samo ostvarenju i zaštiti prava građana, nego i utvrđivanju metode rada u upravi da bi se mogli postizati državni zadaci, nacionalni prioriteti i politički ciljevi koje utvrđuje demokratska politička vlast, kao i stvaranju povoljne investicijske klime u zemlji koja je pak potrebna radi ekonomskog blagostanja (Flidner, 2005; Rusch, 2009: 3-6).

Mnoge europske zemlje uzele su u obzir nova očekivanja i vrijednosti s jedne te tehnološke zahtjeve i mogućnosti s druge strane i modernizirale ili donijele nove moderne zakone o općem upravnom postupku.³ Čak 14 od 18 zakona o upravnom postupku u zemljama članicama Europske unije donijeto u razdoblju nakon 1990. (stanje 2005.; Statskontoret, 2005:

3 Modernizacija upravnog postupanja postoji onda ako nova pravna regulacija upravnog postupka slijedi nove koncepte o ulozi uprave u društvu (suvremene upravne doktrine – novi javni menadžment, dobro upravljanje, postweberijanska država), omogućuju tehničko osuvremenjivanje i vrijednosnu racionalizaciju javne uprave (o novom javnom menadžmentu v. npr. u Barzelay, 2001 i Bovaird i Löffler, 2009; o dobrom upravljanju v. npr. u Bovaird i Löffler, 2009 i Bevir, 2009: 92-96; o postweberijanskoj upravi v. npr. u Pollitt i Bouckaert, 2004 i Randma-Liiv, 2008/2009; o demokratskim, pravnim, socijalnim, ekonomskim i ekološkim vrijednostima suvremene javne uprave v. u Koprić, 2009a: 3-5).

72; taj je broj sada i veći). Na području bivše Jugoslavije nove su zakone o općem upravnom postupku donijele sve države: Srbija 1997., Slovenija 1999., Federacija Bosne i Hercegovine (jedna od federalnih jedinica Bosne i Hercegovine kao države) 1998., Bosna i Hercegovina (razina čitave države), Republika Srpska i Distrikt Brčko 2002., Crna Gora 2003., Makedonija,⁴ kao i Kosovo 2005.,⁵ a Hrvatska 2009.⁶

2. Upravna tehnologija i opći upravni postupak

Tehnologija u upravnim organizacijama jedna je od najviše obrađivanih tema u upravnoj znanosti i teoriji organizacije. F. W. Taylor (1856-1915), američki inženjer i organizacijski konzultant je u raznim organizacijama nastojao uspostaviti „znanstveno upravljanje“ radom (*scientific management*) te je utvrđivao „jedan najbolji način“ obavljanja poslova svakog pojedinog radnog mjesta. Njegova je temeljna ideja vodilja bila da Amerika pati od velike neefikasnosti. Svoju najpoznatiju knjigu *Načela znanstvenog upravljanja* objavljenu u New Yorku 1911. započeo je citirajući rečenicu iz obraćanja dvadesetšestog, jednog od najuspješnijih i najpoznatijih predsjednika SAD Theodorea Roosevelta guvernerima američkih država u Bijeloj kući: „Zaštita naših nacionalnih resursa je tek uvod u šire pitanje nacionalne efikasnosti.“

No, prava fascinacija tehnologijom nastupila je u teoriji organizacije 1960-ih s istraživanjima i djelima Joan Woodward, Jamesa Thompsona, Charlesa Perrowa i brojnih drugih. Pristup više nije (samo) preskriptivni, tj. u žarištu nije samo pitanje kako bi trebalo raditi, nego se razvija i niz novih analitičkih, empirijskih i teorijskih pristupa, koji su značajno unaprijedili ljudsko poznavanje tog složenog oblika suradnje koji se naziva organizacijom (o organizaciji više u Koprić, 1999: 7-34, 43-51).

Među *definicijama tehnologije* klasična je ona prema kojoj je riječ o „skupovima ljudsko-strojnih aktivnosti koji zajedno proizvode željena dobra ili usluge“ (Thompson, Bates, 1959: 165), pri čemu „stanje čovjekovog znanja u svakoj vremenskoj točki diktira vrste varijabli koje se zahtijevaju

4 Priznata kao Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija.

5 U skladu s Rezolucijom 1244 Vijeća sigurnosti UN od 1999. godine Kosovo je pod upravom UNMIK-a (UN Interim Administration Mission in Kosovo).

6 O tim novim zakonima v. u Koprić, 2009: 24-27, a o pripremi novog hrvatskog ZUP-a u Koprić, 2009: 21-24.

i način njihove manipulacije da bi se želja ostvarila“ (Thompson, 1967: 14). Od hrvatskih autora, široku definiciju dala je Inge Perko-Šeparović koja tehnologiju vidi kao „ukupnost znanja, postupaka i sredstava koji se koriste u nekoj djelatnosti, čija je svrha da utječe na objekt bilo koje vrste, s ciljem da se promijeni ili održi postojeće karakteristike objekta“ (Perko-Šeparović, 1983: 9).

Glavne su *komponente* tehnologije (šire u Koprić, 1999: 235-236):

1. materijalna odnosno fizička *sredstva* (strojevi, uređaji, alati, itd.),
2. *tehnika rada* (načini i postupci djelovanja, odnosno radni ili poslovni procesi, uključujući postupke koji su standardizirani temeljem ljudske regulacijske djelatnosti, npr. pravnim propisivanjem, kao što su npr. *pravno regulirani upravni postupci* – v. i Marceau, 1992: 2),
3. *znanje* kojim raspolažu ljudi u radu (tehničko znanje).

Po svakoj od te tri komponente može se analizirati i opći upravni postupak. U pogledu fizičkih sredstava rada zapaža se ogromni napredak tehnike koja podupire upravno djelovanje, pa i u upravnim postupcima, u zadnjih nekoliko desetljeća. Dok su pravila općeg upravnog postupka u Hrvatskoj ostajala ista, budući da je u hrvatski pravni sustav prihvaćen jugoslavenski Zakon iz 1986., došlo je do ranije nezamislivog napretka informacijsko-komunikacijske tehnologije. On omogućava, usprkos određenim teškoćama u usvajanju (v. npr. Špaček, Špalek, 2007), bolje, lakše i brže komuniciranje te dobivanje točnijih i recentnijih informacija kako u unutarupravnim odnosima (u sustavu javne uprave) tako i u kontaktu s građanima, poduzetnicima i javnošću uopće.

U pogledu znanja, klasični upravni postupci, naročito oni detaljnije pravno regulirani, zahtijevaju kvalitetno klasično pravno znanje. Oslanjanje na manje detaljno regulirane upravne postupke zahtijeva nešto manje poznavanja detaljnih pravila, ali bolje poznavanje temeljnih upravnih načela, međunarodnih standarda, očekivanja društvene okoline i drugih karakteristika moderne uprave. Kako god bilo, posao u upravi nije za upravne amatere, nego za profesionalce. No, i samo se obrazovanje za rad u upravi mora prilagoditi promjenama u suvremenoj upravi (Koprić, 2008; Marčetić, Koprić, 2009).

Upravni su postupci u suvremenoj upravi tek jedna od njezinih djelatnosti, čak ne više ni najvažnija. I oni sami ne bi trebali oponašati sudske postupke (šire u Koprić, 2009), tako da i obrazovna priprema za vođenje upravnih postupaka treba biti više vezana za studije javne uprave.

Pored toga, komponenta znanja u upravnoj tehnologiji upućuje na zaključak da svaka promijenjena regulacija upravnog postupka zahtijeva barem tečajevu stručnog usavršavanja za sve službenike koji takav postupak vode. Taj će zahtjev biti to izraženiji što je složenija pravna regulacija općeg upravnog postupka, što je više specijalnih upravnih postupaka predviđeno, a službenik ih mora poznavati, što je slabija njegova prethodna obrazovna priprema, itd. Neke su zemlje po donošenju novih zakona o općem upravnom postupku prišle provedbi masovnog usavršavanja (tako Mađarska nakon donošenja ZUP-a krajem 2005.).

Mnoštvo se autora bavi *jednostavnošću* odnosno *kompleksnošću* tehnologije. Na klasičan način tu dimenziju tehnologije definira Woodward, kao „mjeru do koje se proizvodni proces može nadgledati te do koje su njegovi rezultati predvidljivi“ (Woodward, 1985: 58-59). Pritom se razlikuje npr. između zanatske, mehanizirane, automatizirane i informatičke tehnologije (Obradović, 1989: 7) ili između jedinične tehnologije, tehnologije malih serija, tehnologije velikih serija te procesne tehnologije (Woodward, 1985: 58-59). Iz tog se razvio čitav novi smjer, pa i niz znanstvenih disciplina i struka koje se bave mnogobrojnim pitanjima i problemima primjene informacijske, odnosno informacijsko-komunikacijske tehnologije.

Uglavnom, standardizirani opći upravni postupak pripadao bi, po takvom određenju kompleksnosti, relativno jednostavnoj tehnologiji, jer se kao pravno reguliran može relativno lako nadzirati, a rezultat je potpuno predvidljiv: upravni organ donosi rješenje o nečijim pravima, obvezama ili pravnim interesima ili na drugi način ulazi u sferu prava, obveza i pravnih interesa stranke. Što je pravnih pravila više, to ga u neku ruku lakše nadgledati, jer nadzorni organ (žalbena ili sudska instanca) ima više oslonaca u čisto formalno-pravnim odredbama temeljem kojih može zaključiti da je u konkretnom slučaju povrijeđeno neko procesno pravilo.

No, s druge strane, što je pravila općeg upravnog postupka više, to je potrebno više pravnotehničkog znanja da ih se pravilno primijeni, a mogućnost namjerne ili nenamjerne greške veća. I obrnuto, oslanjanje na opća načela omogućava veću prilagodljivost upravnog organa i službene osobe, službenika koji postupak vodi i odlučuje o upravnoj stvari okolnostima konkretnog slučaja, a nadzorne organe tjera da se tijekom kontrole potpuno udube u te okolnosti.

Nadzornim je organima teže utoliko što se ne mogu jednostavno pozvati na neku formalnu povredu, tj. povredu nekog detaljnog procesnog

pravila nego moraju tražiti druge temelje eventualne nezakonitosti upravnog akta. No, koliko je to s druge strane važno ističe Kerševan, raspravljajući o upotrebi ustavnih načela u upravnom postupku ističe: „Tek upotreba ustavnih načela u okviru upravnog postupka omogućit će razrješenje neživotnih i nepravednih situacija koje se lako pojave pri poštivanju ‘slova zakona’ a zapravo dovode do neutemeljenog presizanja u prava ili pravne interese građana“ (Kerševan, 2001: 336). Uglavnom, previše detaljna pravna regulacija ne samo da zahtijeva više pravnoga znanja, nego može naškoditi i tako što ne vodi k adekvatnom rješavanju predmeta, nego u birokratizaciju i formalizam (v. i Đulabić, 2009: 214-215)⁷.

No, postoje i drugi načini određivanja tehnološke kompleksnosti. Tako Whetten i Aldrich ističu da se kompleksnost „odnosi na broj različitih usluga i širinu usluga koje se nude korisnicima“ (Whetten, Aldrich, 1979: 260). Primijenjeno na upravni postupak to bi značilo da je on to kompleksniji što je više različitih varijanti postupanja regulirano (npr. klasični upravni postupak, upravni ugovor, postupanje pružatelja javnih službi, upravne radnje, itd.) te što je veći broj različitih ishoda moguć. Ipak, bez obzira na to, uvijek je kod upravnog postupka riječ o običnoj, procesnoj tehnologiji za koju je karakteristična serijska međuovisnost, tj. neka se radnja može obaviti samo nakon što je određena druga radnja prethodno uspješno završena. U odnosu na druga dva tipa, posredničku i intenzivnu tehnologiju, procesna je najmanje kompleksna i najmanje zahtjevna (Thompson, 1967: 15-18).

Posebni je doprinos temi kompleksnosti tehnologije isticanje razlike mašinske od kognitivne složenosti, pri čemu mašinska znači složenost sredstava za rad, opseg djelatnosti i tip podjele rada u organizaciji, a kognitivna stupanj znanja koji je potreban u radu. Pokazatelji kognitivne složenosti mogu biti stupanj raznolikosti proizvoda i usluga, mjera do koje su načini rada unaprijed utvrđeni, stupanj obrazovanja te mjeru u kojoj „objekt“ rada utječe ili može utjecati na ishode (Perko-Šeparović, 1983: 10-11, 112).

U tom smislu kod općeg upravnog postupka treba ponajprije gledati stupanj njegove kognitivne složenosti, mada primjena suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije također treba biti uzeta u obzir. Ona s jedne strane, na kratak rok, posložnjava djelovanje organizacije (npr. zahtjevom

⁷ Carpenter ističe da je za osiguranje vladavine prava u upravnim postupcima potrebno utvrditi skup jasnih načela izvršavanja javnih ovlasti, odrediti način rada koji je shvatljiv javnim službenicima, usvojiti skup vrijednosti i etičkih načela te oblikovati prikladan sustav praćenja, nadzora i ispravljanja upravnih grešaka – Carpenter, 2005: 5-8.

za jednakovrijednošću elektronske s običnom pismenom komunikacijom što traži nabavu i uvođenje određene strojne podrške, učenje o njezinom korištenju, stalno praćenje elektronske pošte, itd.), ali s druge strane, na dugi rok, oslobađa ili može osloboditi organizaciju niza tehničkih poslova i tereta koji se mogu prebaciti na automatsko obavljanje odnosno prepustiti kompjutorskim programima (npr. dio uredskog poslovanja, evidencija, i tome slično), a otvara i nove mogućnosti pristupa i ubrzanja postupka (npr. dostupnost stranke može biti bitno povećana ako ju se obveže na elektronsko komuniciranje s upravnim organom).

Na kraju vrijedi spomenuti razlikovanje rutinske od nerutinske tehnologije u upravnim organizacijama. Njega je na klasični način opisao Ch. Perrow. Nerutinska je ona tehnologija kod koje postoje mnoge iznimke u tijeku procesa rada a samo nekoliko analitičkih tehnika za njihovu logičku raščlambu. Rutinska je ona kod koje ima tek mali broj iznimki ali i prikladne i dostupne analitičke tehnike za one iznimke koje se ipak pojave (Perrow, 1967: 195-197).

Primjena klasičnog općeg upravnog postupka spada nesumnjivo među rutinske tehnologije, jer su iznimke u smislu mogućnosti da se pojavi neki slučaj kojeg taj postupak ne poznaje praktično neznatne. On je visoko formalizirani postupak podjednako prikladan za svaki slučaj u radu klasične državne uprave i drugih upravnih organa koji odlučuju o nečijem pravu, obvezi ili interesu. Dapače, na pojavu novih potkategorija situacija opći je upravni postupak odgovorio novim varijantama regulacije.

Tako se pojavljuje razlikovanje situacija u kojima se može provesti skraćeni postupak (čl. 141. starog hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku), situacija koje se odnose na primjenu općeg upravnog postupka kad pružatelji javnih službi (ili službi od općeg interesa, u novoj europskoj upravnoj i pravnoj terminologiji) odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima korisnika (tako slovenski ZUP iz 1999. – Trpin, 2009: 54-61), situacija u kojima se umjesto jednostranog autoritativnog odlučivanja državnog organa pojavljuje između tog organa i neke druge osobe upravni ugovor (npr. *öffentlich-rechtlicher Vertrag* iz čl. 54-62. njemačkog ZUP-a iz 1976. s pročišćenim tekstom iz 2003. i amandmanima iz 2008.), situacije donošenja prostornih planova (čl. 72-78. njemačkog ZUP-a), itd⁸.

8 Portugalski ZUP iz 1991. (novela 1996.) regulira tri vrste upravnog djelovanja (*atividade Administrativa*; čl. 114-189), tj. ne samo donošenje upravnih akata (*acto*

No, za svaku od tih kategorija situacija onda nema dileme o tome kakva se pravila postupanja primjenjuju te je time „analitička tehnika“ za njihovo procesuiranje jasno pravno utvrđena. Naravno, kao što je već rečeno, to ima i svoje loše tehnološke strane.

Svaka tehnologija vodi postizanju nekih ciljeva, odnosno željenih rezultata, proizvoda ili usluga. U javnoj upravi riječ je o osiguravanju određenih javnih usluga, koje se pojavljuju u obliku dodjeljivanja ili makar deklaracije kakvog prava, utvrđivanja neke obveze (ali s pravom da ne bude određena drugačije nego u prethodno pravno utvrđenim granicama), poštivanja određenog pravnog interesa, izdavanja potvrde ili uvjerenja, poduzimanja kakve pravne radnje, pružanja javne službe (obrazovne, zdravstvene, socijalne itd. usluge), davanja informacija, uzimanja u obzir predstavke, pritužbe ili prijedloga u vezi javnih pitanja, itd. U većini tih slučajeva pružanje usluge sastoji se ili temelji na donošenju neke upravne odluke, koja u onim klasičnim slučajevima odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih osoba poprima karakteristike upravnog akta.

Tehnologija dakle u osnovi treba biti svrhovitosna, a uprava koja tu tehnologiju primjenjuje racionalna. Uprava i njezina tehnologija rada i postupanja racionalne su ako su usklađene sa svrhom svojeg postojanja odnosno ciljevima kojima suvremena javna uprava treba služiti. Racionalnost može biti tehnička i vrijednosna. Vrijednosna racionalnost znači takvo koncipiranje upravne tehnologije, pa i upravnog postupka, koje odgovara dominantnim društvenim vrijednostima i očekivanjima. Tehnička racionalnost pak znači mogućnost racionalne obrade informacija potrebnih za donošenje odluke. Regulacija upravnog postupka trebala bi, u tom tehničkom smislu, omogućiti „da se obuhvati što veći broj informacija i da se odvagne što veći broj alternativa a da se odluke ipak stvore što je moguće brže i da se ne preoptereće ni pojedini nosioci informacija ni čvorišta komunikacione mreže“ (Luhmann, 1992: 175-177). Tome može poslužiti ne samo primjena nove informacijsko-komunikacijske tehnologije, nego i pojednostavljivanje uloge uprave u upravnim postupcima, kao i pojednostavljivanje pravne regulacije, organizacije i provedbe tih postupaka.

administrativo; čl. 120-177) i upravne ugovore (*contrato administrativo*, čl. 178-189), nego još i situacije kad upravna tijela donose propise (*reglamento*, čl. 114-119) (Codigo, 2006; Claro, 2005: 5).

Što se pojednostavljivanja uloge tiče, potrebno je odustati od dvije funkcije koje joj se nerijetko pokušavaju nametnuti, a obje onemogućuju postizanje upravne efikasnosti. Ponajprije, treba ju rasteretiti tereta oponašanja suda, odnosno rješavanja spornih situacija kako među strankama, tako i između organa i stranke. Za rješavanje spornih situacija, koje su kod kondicionalno programiranih procesa upravnog odlučivanja ionako rijetke (Luhmann, 1992: 180) ionako postoji, ili mora postojati sustav nezavisnih i nepristranih sudova. U tom pogledu i u Hrvatskoj se priprema reforma sustava upravnog sudovanja, koja će osigurati dvostupanjski sudski postupak nakon što upravni postupak bude dovršen. U tom smislu neke zemlje u svojim ustavima više ne garantiraju pravo na žalbu, kao što to čini hrvatski Ustav (čl. 18.), nego pravo na pravno sredstvo. Tako na primjer Ustav Republike Slovenije u čl. 25. jamči pravo na pravno sredstvo, koje može biti žalba ali i drugo sredstvo koje je jednako učinkovito (v. Šturm, 2002: 273-294).

S druge strane, upravu treba rasteretiti i tereta pribavljanja demokratskog legitimiteta i podrške njezinim odlukama, što mora biti zadatak demokratske politike koji se ne miješa u poslove uprave (šire u Luhmann: 1992: 180-185). U slabim društvima i nerazvijenim demokracijama (v. npr. Grdešić, 2009; Cohen, 2010) politika, naime, zna svoj zadatak pribavljanja legitimiteta za političke odluke i ishode prebaciti na javnu upravu. U tom smislu političari nerijetko pokušavaju prebaciti odgovornost na „činovnike“, „birokrate“ i „administraciju“ koji im pokušavaju raditi iza leđa, u neskladu sa političkom svrhom i ciljem koji oni zastupaju. Naravno, vrlo je često riječ o igri prebacivanja krivnje, odnosno nedovoljnom kapacitetu politike da pribavi dovoljno čvrsti legitimitet za odluke koje je donijela nerijetko čak u formi zakona. Taj odnos politike i uprave ima još jednu stranu: politika mora preuzeti političku odgovornost za koncepciju i pravnu regulaciju općeg upravnog postupka.

U pogledu pojednostavljenja općeg upravnog postupka u praksi važna su ne samo određena poboljšanja u samom tekstu zakona, nego i u organizaciji i provedbi te pravne regulacije. Manje-više većina suvremenih zemalja poduzima niz mjera upravnog pojednostavljenja. Među njima su primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije, upravni postupak po načelu sve na jednom mjestu, pojednostavljenje dobivanja dozvola za pokretanje poslovnih pothvata, mjerenje (a onda i smanjivanje) upravnog opterećenja,

skraćanje rokova upravnog postupanja, pojednostavljenje jezika koji se koristi u upravnim obrascima, uvođenje povelja javnih službi, itd. (OECD, 2003).

Pokretom za upravno pojednostavljenje nastoji se odgovoriti na značajno promijenjene okolnosti u suvremenim javnim upravama, kao i na bitno promijenjena očekivanja građana u tom pogledu. Dok je u zlatno doba socijalne države težište upravnog djelovanja bilo na kondicionalnim tipovima reakcije, tj. na određeni se poticaj provodi određeni tip upravnog postupanja (ako – onda), u novije je vrijeme težište na svrhovitosnim upravnim programima koji javnu upravu usmjeravaju k postizanju određenih ciljeva. To je primjetno posebno u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, koja se sve više usmjerava prema poticanju i postizanju lokalnog i regionalnog socijalnog i ekonomskog razvoja. No, to je premještanje težišta vidljivo i u državnim upravama, koje i same svoje djelovanje sve više temelje na strateškom planiranju. Ono pak znači planiranje značajnih ciljeva te oblikovanje programa i osiguravanje financijskih sredstava za njihovo ostvarenje (programsko budžetiranje) (šire o strateškom planiranju u javnoj upravi Perko-Šeparović, 2006: 100-117; Brusis et al., 2007).

U pozadini svih tih značajnih promjena jest težnja da se javnu upravu orijentira k efikasnosti – suvremene su zemlje presiromašne da bi financirale javnu upravu, zadaci uprave sve su značajniji, a korisna upotreba nacionalnih resursa sve važnija. „Organizacijsko usko grlo nalazi se sada u djelotvornosti uprave. Kako bi se ovaj pritisak smanjio, treba racionalizirati upravne odluke.“ (Luhmann, 1992: 185).

3. Opća ocjena novog hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku

Na opći se upravni postupak postavljaju mnogi, značajni, ponekad i oprečni zahtjevi. Dok suvremene upravne doktrine traže pojednostavljenje i ubrzavanje postupka, uz njegovu maksimalnu efikasnost, dotle europeizacija u većoj mjeri naglašava procesna prava i poziciju građana i nameće određene obveze upravnim organima (Koprić, 2009: 34-43). U smjeru pojednostavljenja, ubrzanja i veće efikasnosti postupka ne djeluju samo suvremene upravne doktrine, naročito novi javni menadžment, nego i zahtjevi tehničke i vrijednosne racionalnosti.

U europskom upravnom procesnom pravu, koje je u ranoj fazi razvoja, usprkos još uvijek vidljivim razlikama među nacionalnim upravnim procedurama, začinje se jezgro europskog upravnog postupka. Ono sadrži i neke od načela na kojima je utemeljen jugoslavenski ZUP kojeg je Hrvatska preuzela u svoj pravni sustav, ali s vrlo značajnim razlikama u temeljnim postavkama sustava pravne zaštite. Dok europski upravni postupak ima značajne elemente zaštite pojedinca i teži efikasnosti, čitava je german-ska tradicija, pa onda i stari hrvatski ZUP, opterećena služenjem politici, instrumentalnim shvaćanjem uprave, izvjesnim zanemarivanjem zahtjeva efikasnosti postupka, koji je, k tome, više konstruiran kao sudska procedura, čak i kad je riječ o situacijama u kojima to nije prikladno. Ipak, općenito, europski upravni postupak uvažava niz temeljnih načela i standarda, a nije jednoznačno usmjeren na pojednostavljivanje, ubrzanje i efikasnost (v. i Zsuffa, 2005: 2).⁹

⁹ O europeizaciji upravnog postupka može se govoriti s gledišta dvaju glavnih pokretača tog procesa, Europske unije i Vijeća Europe, ali i s gledišta nastajanja europskog upravnog prostora. S prvog gledišta, razlikuje se djelovanje Europske unije od djelovanja Vijeća Europe.

Europska unija (EU; ranije Europske zajednice) djeluje na različite načine:

- Postoje postupovna načela i pravila koja različite agencije i drugi organi EU primjenjuju na subjekte s područja EU, ali i s područja zemalja kandidatkinja i zemalja uključenih u susjedsku politiku EU, koja mogu djelovati kao svojevrsni uzor i za druga upravna postupovna pravila.
- U okviru same EU razvio se temeljni skup načela koja važe za sve materije i organe EU a naziva se europskim upravnim postupkom. Sastoji se od nepisanih načela raširenih u državama članicama i od načela iz pisanih pravnih izvora. Među pisanim izvorima ističe se Povelja o temeljnim pravima Europske unije iz Nice usvojena 2000. Ona utemeljuje pravo na dobru upravu koje znači da svatko ima pravo da se njegov premet tretira nepristrano, korektno i u razumnom vremenskom okviru. Pored Povelje, u oblikovanju europskog upravnog postupka važnu ulogu ima Europski kodeks dobrog upravnog postupanja europskog ombudsmana iz 2001., kao i Direktiva o službama (uslugama) u unutarnjem tržištu iz 2006. Europski upravni postupak primjenjuju sudovi EU, Sud prvog stupnja i Sud pravde. Oni poništavaju upravne ako su donesene uz bitne proceduralne pogreške, što tom postupku daje značenje i snagu. Tako se elementi toga postupka pokazuju prikladnima za kopiranje odnosno preuzimanje i u nacionalna zakonodavstva.
- Države članice u slučajevima kad primjenjuju europsko materijalno pravo (indirektna, decentralizirana provedba europskog prava) pod posebnom su prismotrom EU. EU i u takvim situacijama traži primjenu određenih temeljnih postupovnih načela, kao što su jednakost i efektivnost. Njih je dodatno konkretizirao i tumačio Europski sud pravde kroz presuđivanje konkretnih predmeta. Zato se i u državama članicama jedna postupovna pravila primjenjuju u okviru indirektna

Hrvatski je sabor donio novi Zakon o općem upravnom postupku 27. ožujka 2009. Objavljen je u Narodnim novinama (NN) br. 47/09, a stupio na snagu 1. siječnja 2010. Istog je dana prestao važiti Zakon o općem upravnom postupku (ZUP-91) koji je bio objavljen u NN 53/91. i 103/96., a zapravo je bio neznatno izmijenjeni Zakon o općem upravnom postupku donesen u doba socijalističke Jugoslavije 1956. (ZUP-56). Hrvatska je preuzela taj Zakon u pročišćenju verziji iz 1986.¹⁰ Rok do početka primjene

primjene europskog prava, a druga u slučajevima kad se primjenjuje domaće nacionalno pravo. Zbog toga u mnogim od tih zemalja dolazi do približavanja nacionalnog upravnog postupovnog prava načelima europskog postupovnog prava.

- Neka se postupovna rješenja mogu uzakoniti direktivama EU. Tako Direktiva o službama (uslugama) u unutarnjem tržištu iz 2006. sadrži zahtjeve u pogledu pojednostavljenja upravnog postupanja, stvaranja točki jedinstvenog kontakta s upravom, elektronički poduprtog upravnog postupka te instituta šutnje administracije koji bi mogli dovesti do velikih promjena u upravnim sustavima i upravnom postupovnom pravu zemalja članica.
- Europski stručnjaci među sobom razmjenjuju iskustva i ideje, koje se zasad posebno odnose na izradu i donošenje kodeksa dobre upravne prakse kao oblika mekog prava (soft law).

Vijeće Europe djeluje upravo stvaranjem upravnih standarda, manje strogih izvora prava, ponajprije putem preporuka i rezolucija, ali i putem međunarodnih ugovora. Najvažniji takav ugovor je Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koju je 1997. ratificirala i Hrvatska (NN – Međunarodni ugovori 18/97). I Europski sud pravde primjenjuje tu Konvenciju, odnosno štiti temeljna prava kao dio europskog prava, premda EU nije potpisala Konvenciju. No, glavni zaštitnik ljudskih prava i sloboda temeljem te Konvencije je Europski sud za ljudska prava, naravno tek nakon domaćih upravnih i drugih sudova, a u Hrvatskoj i Ustavnog suda. Za utjecaj na primjenu općeg upravnog postupka naročito treba spomenuti sustav zaštite odlučivanja u razumnom roku.

Postoji još jedan put utjecaja na europeizaciju nacionalnog upravnog postupovnog prava. Riječ je o djelovanju Sigmee, koja je organizacijski dio OECD-a, a financira ju Europska komisija. Ona je utvrdila niz standarda općeg upravnog postupka, a razvila je i detaljnu listu pitanja za provjeru sadržaja zakona o općem upravnom postupku. Sigma prati i nadgleda postupak izgradnje upravnih kapaciteta kao jedan od temeljnih uvjeta za pridruživanje EU, pri čemu su njezini standardi i zahtjevi tijekom vremena sve stroži. Njezine ocjene ulaze u skraćenom obliku u izvještaje o napretku pojedine zemlje kandidatkinje za članstvo u EU te u vrlo velikoj mjeri utječu na odluke europskih tijela tijekom procesa pridruživanja.

Inače, i ZUP-56 vuče porijeklo od ZUP-a Kraljevine Jugoslavije iz 1930. (ZUP-30), koji se značajno oslanja na ZUP Republike Austrije iz 1925. ZUP-30 je bio stavljen izvan snage 1945. Dakle, od 1930. do danas na našim je područjima postupanje uprave u rješavanju upravnih stvari stalno regulirano općim postupovnim zakonom, osim u razdoblju 1945-1956. No, i tad se ZUP-30 zapravo u znatnoj mjeri primjenjivao, u obliku pravnih pravila.

10 Inače, i ZUP-56 vuče porijeklo od ZUP-a Kraljevine Jugoslavije iz 1930. (ZUP-30), koji se značajno oslanja na ZUP Republike Austrije iz 1925. ZUP-30 je bio stavljen izvan snage 1945. Dakle, od 1930. do danas na našim je područjima postupanje uprave

novog ZUP-a (*vacatio legis*) bio je duži od osam mjeseci, tijekom kojih su svi koji su ga dužni primjenjivati trebali obaviti sve potrebne pripreme. Službene edukacijske pripreme zapravo nije bilo, ali je održano nekoliko skupova koji su sa znanstveno-stručnog aspekta osvijetlili neke novine u ZUP-u i upravnom postupanju.

Osim ZUP-a, postupanje pojedinih upravnih tijela, postupanje u pojedinim vrstama upravnih predmeta ili pak pojedina postupovna pitanja regulirana su i drugim zakonima. Broj takvih zakona u Hrvatskoj se od 2006. do 2010. povećao s oko 65 na preko 100. Njima se uglavnom odstupa od odredbi ZUP-a i propisuju drugačija postupovna pravila.

Najvažnija odstupanja propisuju Opći porezni zakon (NN 147/08), Carinski zakon (NN 78/99, 94/99, 117/99, 73/00, 92/01, 47/03, 140/05, 138/06, 60/08, 45/09), Pomorski zakonik (181/04, 76/07, 146/08), Obiteljski zakon (116/03, 17/04, 136/04, 107/07), Zakon o prostornom uređenju i gradnji (76/07, 38/09), Zakon o mirovinskom osiguranju (NN 102/98, 71/99, 127/00, 59/01, 109/01, 147/02, 117/03, 30/04, 177/04, 92/05, 43/07, 79/07, 35/08), Zakon o Državnom inspektoratu (116/08, 123/08), Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (NN 174/04, 92/05, 2/07, 107/07, 65/09, 137/09), Zakon o komasaciji (NN 10/79, 21/84, 5/87), Zakon o izvlaštenju (NN 9/94, 35/94, 114/01, 79/06), Zakon o patentu (NN 173/03, 87/05, 76/07, 30/09). Drugi zakoni manje odstupaju od ZUP-a (v. i Ljubanović, 2010).

Takva su odstupanja pravno bila moguća zato što je ZUP po karakteru bio supsidijarni zakon, tj. onaj koji se primjenjuje samo ako nema drugih, specifičnih postupovnih pravila, pravila koja važe za pojedinu vrstu upravnih predmeta, pojedinu vrstu upravnih tijela ili pojedino upravno tijelo, odnosno za pojedina postupovna pitanja.

Novi ZUP ne propisuje svoju supsidijarnost, nego je on opći upravni postupovni zakon koji se primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drugačije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi novog ZUP-a (čl. 3/1).

u rješavanju upravnih stvari stalno regulirano općim postupovnim zakonom, osim u razdoblju 1945-1956. No, i tad se ZUP-30 zapravo u znatnoj mjeri primjenjivao, u obliku pravnih pravila.

Takva regulacija otvara pitanje brojnih specifičnih odredbi posebnih zakona, naročito onih koji vrlo široko i masovno drugačije reguliraju postupovna pravila u nekoj vrsti upravnih stvari (npr. porezne i carinske stvari, upravne stvari u području graditeljstva, itd.). No, dok su oni na snazi ostaje i dalje situacija da njihove odredbe u primjeni imaju, barem načelno i zasad, prednost pred odredbama ZUP-a. Nužna je daljnja i odlučna akcija zakonodavca.

Novi ZUP promatran s tehnološkog, ali i šireg stajališta, koje obuhvaća europske upravne procesne standarde, suvremene upravne doktrine, zahtjev vrijednosne racionalnosti uprave, i druge standarde, ima određene dobre i loše strane.¹¹ Među prednostima su, na primjer, sljedeće:

- novi je Zakon kraći od prethodnoga te sadrži 171 članak, dok je raniji imao gotovo 300 članaka¹²,
- novi ZUP ima sličnu strukturu kao i prethodni, što službenicima i građanima olakšava snalaženje¹³,

11 Pregled važnijih novina novog ZUP-a u odnosu na prijašnji u Koprić, 2010.

12 Za usporedbu treba uzeti u obzir i sljedeće podatke o broju članaka zakona u drugim zemljama: švedski Zakon o upravnom postupku iz 1986. ima 33 članka, islandski ZUP iz 1993. – 34 članka, norveški ZUP iz 1967. (sa zadnjim izmjenama i dopunama iz 2003.) – 53 članka, finski ZUP iz 2003. – 71 članak, austrijski ZUP iz 1991. (s nizom kasnijih izmjena i dopuna) – 104 članka, njemački ZUP iz 1976. (s nizom kasnijih novela, zadnja s kraja 2008.) – 111, kosovarski iz 2005. – 143, portugalski ZUP iz 1991. – 189, itd.

Vrijedi napomenuti da broj članaka zakona predstavlja tek grubu mjeru. Važnije je prebrojati odredbe, često oblikovane u stavke jednog te istog članka. Tako švedski ZUP ima 68 odredbi (2,1 po članku), finski ZUP ima 154 odredbe (2,2 odredbe po članku), portugalski ZUP ima 406 odredbi (2,1 po članku), itd. Budući da novi hrvatski ZUP ima ukupno 497 odredbi, ispada da se svaki zakonski članak sastoji od prosječno 2,9 odredbi. Hrvatski ZUP po tome spada među duže takve zakone u Europi i svijetu. Ipak, on je kraći od starog ZUP-a, koji je imao 290 članaka sa 751 odredbom (2,6 po članku).

Predetaljna regulacija može onemogućiti upravnu modernizaciju i voditi k birokratizaciji (Flidner, 2005: 2-3). Skrivanje iza birokratskih začkoljica upravo i jest jedna od temeljnih karakteristika ne pretjerano poželjne birokratske organizacijske kulture u javnoj upravi (Koprić, 1999: 283).

13 Temeljna struktura zakona tako je ostala vrlo slična:

- opće odredbe nazivaju se temeljnima,
- prvostepeni se postupak regulira u dva dijela, tako da se najprije uređuje pokretanje i vođenje postupka, a nakon toga u zasebnom (trećem) dijelu rješavanje upravne stvari,
- pravni lijekovi i izvršenje ostali su regulirani u dva zasebna dijela zakona,
- troškovi postupka, koji su u starom ZUP-u bili regulirani u jednoj od glava, u novom su regulirani u posebnoj (devetom) dijelu Zakona,

- svaki članak u novom ZUP-u ima posebni naslov, što olakšava snalaženje i čini tekst preglednijim,
- definirana je upravna stvar, i to relativno široko i izričito (čl. 2.)¹⁴, što onemogućava zloupotrebe prilikom tumačenja, a u vezi opsega sudske zaštite prava građana¹⁵,
- izričkom je široko reguliran obuhvat ZUP-a, tako da se on mora primjenjivati u svakoj upravnoj stvari, kod sklapanja upravnih ugovora, u svakom drugom postupanju javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava,

- provođenje zakona i prijelazne i završne odredbe također su razdijeljeni u dva zasebna dijela Zakona.

Dijelovi novog ZUP-a kojih u starom nije bilo su:

- šesti dio, u kojem se regulira institut upravnih ugovora,
- sedmi dio, u kojem se regulira pravna zaštita kako od svih javnopravnih tijela, tako i od postupanja pružatelja javnih usluga,
- osmi dio, u kojem se regulira izdavanje potvrda.

Novi instituti i pitanja su vrlo šturo regulirani, sa svega 38 odredbi. Na šesti, sedmi i osmi dio zajedno otpada 7,6 % odredbi. Klasična pitanja općeg upravnog postupka regulirana su puno detaljnije. Najveća pažnja u regulaciji posvećena je prvostupanjskom upravnom postupku, jer se na nj odnosi čak 43,5 % odredbi Zakona (drugi i treći dio).

14 Upravna stvar je svaka ona u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, s tim da se upravnom stvari smatra i svaka druga stvar koja je nekim zakonom izričkom određena kao takva (čl. 2). Za jednu mnogo širu definiciju upravne stvari, teorijsku doduše, v. Sekulić, 2004: 153. Široka zakonska definicija će u velikoj mjeri onemogućiti zloupotrebe prilikom tumačenja, a u vezi opsega sudske zaštite prava građana. U njoj su sudovi, domaći i europski, ali i građani i drugi subjekti dobili određeni oslonac za odlučivanje i provjeru sudskog tumačenja u konkretnim predmetima. Upravna stvar se proširuje tako da obuhvaća i situacije jednostranog odlučivanja javnopravnih tijela o pravnim interesima, što nesumnjivo sužava mogućnost da se u tumačenju zauzme stav da se u konkretnom slučaju ne radi o upravnoj stvari. Bilo bi dobro da zakonodavac, odnosno svi oni koji pripremaju zakone, što češće, preciznije i jasnije odrede da su u određenim slučajevima u pitanju upravne stvari. Također, u svim slučajevima kad je posebnim zakonima propisano da su neki akti upravni, može se tumačiti da je u pitanju situacija opisana odredbom čl. 2/2. novog ZUP-a (u vezi s odredbom čl. 6/2. ZUS-a).

15 Što je upravna stvar dosad nije bilo regulirano. Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92, 77/92) je doduše definirao upravni akt u materijalnom smislu kao akt kojeg donosi državni organ i organizacija kad u obavljanju javnih ovlasti rješava u kakvoj upravnoj stvari, ali upravnu stvar nije definirao (v. čl. 5. i 6/2.). Premda se materijalna definicija upravne stvari smatra naprednijom od formalno-organizacijske, ipak je nedefiniranje upravne stvari vodilo k ipak prevelikoj slobodi Upravnog suda da tumači što je upravna stvar. On je to uglavnom činio restriktivno, sužavajući sudsku zaštitu, a tek ponekad i ekstenzivno, šireći ju ponekad i preko mjere koja se može smatrati prihvatljivom.

obveze ili pravne interese stranaka (ako nije zakonom izrijekom isključeno), a na odgovarajući način i u postupcima zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima odlučuju pružatelji javnih usluga (ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita) (čl. 3),

- ZUP precizira da su ga dužna primjenjivati sva javnopravna tijela u okviru svojeg djelokruga utvrđenog na temelju zakona. Riječ je o: tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi i županije) te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti,
- reguliran je niz novih načela i instituta, a naročito: načelo razmjernosti (čl. 6. st. 1-3. (uključivo u izvršenju, čl. 145.),¹⁶ načelo pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11),¹⁷ upravni ugovor (šesti dio

16 To načelo ima porijeklo u europskom pravu, a napose ga Europski sud pravde, kao i Europski sud prvog stupnja smatraju jednom od temeljnih postupovnih garancija u upravnom postupanju. Premda nema zapreke da se to načelo primjeni i bez zakonskog propisivanja, kao što je na primjer učinjeno u presudi Upravnog suda Republike Hrvatske (US-998/2002-5 od 31. ožujka 2005.), propisivanje tog načela predstavlja značajno zakonsko unaprjeđenje. Tako će sva javnopravna tijela biti dužna primijeniti ga i neovisno o pojedinačnim i dosad usamljenim pokušajima sudske prakse da ga promovira kao jedno od temeljnih pravnih načela. ZUP regulira da se pravo stranke može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići (čl. 6/1.). Dakle, svrha mora biti utvrđena zakonom, jednako kao i cilj radi čijeg se ostvarenja poduzima određeno djelovanje javnopravnih tijela. Nadalje, kad se stranci nalaže kakva obveza, javnopravno tijelo mora poduzeti one mjere koje su za stranku povoljnije, ako se njima postiže svrha propisa (čl. 6/2.). Javnopravna tijela su dužna omogućiti strankama da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, ali da to ne bude na štetu prava trećih osoba ni protivno javnom interesu (čl. 6/3.). To se posebno i dodatno naglašava kod izvršenja, koje se mora provesti na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika (čl. 145.).

17 Javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć (čl. 11/1.). Time se uvode novi standardi transparentnosti, otvorenosti i javnosti u rad upravnih organizacija i drugih javnopravnih tijela.

U okviru europskih pravnih standarda pravo na pristup dokumentaciji predmeta o kojem je riječ smatra se jednim od temeljnih prava stranke. Ono se uravnotežuje poštivanjem povjerljivosti informacija, kao i profesionalne i poslovne tajne. Tako to uređuje Povelja o temeljnim pravima Europske unije u sklopu prava na dobru upravu.

ZUP-01 govori o razgledavanju spisa (čl. 84.). Pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis te o svom trošku umnožiti akte iz spisa imaju stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes. Ne smiju se umnožavati:

- zapisnik o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela,

Zakona, čl. 150-154.)¹⁸, jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*; čl. 22), elektronička komunikacija (čl. 41/1. te 75.) i dostava elektroničkim putem (čl. 83/2. i 94.), obavještanje (jednostavnije od dostave; čl. 83.), jamstvo¹⁹ (čl. 103.), itd.,

- nacrt rješenja,
- drugi akti koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba.

Razgledanje se obavlja u službenim prostorijama tijela kod kojeg se vodi postupak. Elektronički spis može se učiniti dostupan elektronički ako su osigurani uvjeti za zaštitu privatnosti stranke. Javnopravno tijelo je dužno osigurati tehničke uvjete za razgledanje e-spisa. O odbijanju zahtjeva za razgledavanje i umnožavanje spisa donosi se rješenje, što otvara put daljnje pravne zaštite (žalba, itd.). U tom kontekstu treba spomenuti i standarde utvrđene Zakonom o pristupu podacima informacijama (NN 172/03). Pristup informacijama je institucija koja se u Europi proširila iz skandinavskog prostora, ali se danas smatra dijelom europskog prava. O širini tog prava postoje različita tumačenja, u nekim od skandinavskih zemalja javno su dostupni čak i podaci iz poreznih prijava građana. U svakom slučaju, usprkos dosadašnjem napretku u ostvarenju standarda otvorenosti, u Hrvatskoj se nerijetko, naročito na lokalnoj razini, priječi pristup podacima o, na primjer, broju i strukturi službenika, njihovoj stručnoj spremi, itd., što je nesumnjivo podatak od javnog interesa. No, u čl. 11/2. se ističe da i otvorenost uprave ima granice. U upravnom postupku se naime moraju zaštititi osobni i tajni podaci, sukladno propisima o zaštiti osobnih podataka, odnosno tajnosti podataka. To su ponajprije Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08) i Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07) te njihovi prateći propisi. O granicama otvorenosti uprave, dakle, zakonodavac je odlučio prilikom donošenja tih zakona, tako da se ZUP samo načelno poziva na otvorenost uprave i njezine granice.

18 O potrebi reguliranja upravnih ugovora ZUP-om v. npr. Koprić, 2005: 4.

19 Jamstvom javnopravno tijelo jamči stranci buduće stjecanje određenog prava. No, to je moguće uz ispunjenje vrlo strogih uvjeta. Mogućnost jamčenja postoji samo kad to propisuje neki posebni zakon, a ne smije biti protivno javnom interesu ili interesu trećih osoba. Ono će obvezivati državu (javnopravno tijelo) samo ako su pravna osnova i činjenično stanje u bitnome jednaki u trenutku donošenja rješenja o jamstvu i trenutku stjecanja prava na koje se jamstvo odnosi. Tim se novim institutom želi pravnu poziciju građanina ili druge stranke u nekim situacijama učiniti razumno čvrstom i neovisnom o časovitim promjenama volje javnopravnog tijela koje bi stranci moglo nanijeti određenu materijalnu ili kakvu drugu štetu, odnosno staviti ju u nerazumno tegobnu poziciju. Npr. građaninu se može dati jamstvo da će dobiti hrvatsko državljanstvo ako odustane od stranog državljanstva; poduzetniku se može jamčiti da će dobiti lokacijsku dozvolu ako izgradi prilaznu cestu do svoje parcele, itd. No, ujedno, pristup novog ZUP-a je pretjerano ograničavajući pa u tome otvara i mogućnosti zloupotrebe. Naime, jamstvo ne obvezuje ako su se u vremenu u kojem bi ono trebalo važiti bitno izmijenili pravna osnova i činjenično stanje (čl. 103/3.). No, što je bitna izmjena? I zašto stranka mora biti ovisna o promjenama pravne osnove? Ako bi se određena osoba na primjer upustila u osnivanje muzeja, škole, zdravstvene ustanove, visoke škole ili sveučilišta, ona bi mogla – kad bi to zakonom bilo propisano – dobiti jamstvo da će moći pokrenuti tu djelatnost ako ispuni određene

- regulirano je neposredno rješavanje (čl. 48-50.) te omogućeno uvođenje pozitivne fikcije (postojanja upravnog akta) kod šutnje administracije u takvim slučajevima (čl. 102.), no samo kad je to propisano nekim posebnim zakonom,
- značajno je rekonstruiran čitav sustav pravnih lijekova (žalba, prigovor, obnova postupka, oglašavanje ništavosti, poništavanje i ukidanje rješenja; četvrti dio, čl. 105-132) (šire u Koprić, 2010: 31-36),
- osigurana je pravna zaštita od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga (čl. 3/2. te 155-158.), i to prigovorom,²⁰
- omogućena je nagodba u postupcima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka s protivnim interesima (čl. 57.),
- umjesto čelnika upravnog organa u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili

uvjete. No, zakonodavac bi mogao u vrijeme važenja jamstva odrediti drugačije uvjete pa bi prema odredbi čl. 103/3. jamstvo prestalo obvezivati javnopravno tijelo. Ne treba posebno isticati kolika bi šteta time nastala tom subjektu, a možda čak i javnom interesu.

20 Prigovor je novi redovni pravni lijek kojeg uređuje ZUP-10. Razlikuju se četiri podvrste prigovora i za njih propisuju različita pravila. Osim dva navedena, riječ je o prigovoru protiv obavijesti podnositelju predstavke odnosno obavijesti (čl. 42.) te o prigovoru zbog neispunjavanja obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora (čl. 154.). Kod *prigovora radi zaštite od postupanja javnopravnih tijela* kad se ne donosi rješenje riječ je o slučajevima kad osoba smatra da joj je nekim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno prvo, obveza ili pravni interes. Prigovor se može podnijeti sve dok traje takvo postupanje ili traju njegove posljedice (čl. 156.). Tu je riječ i o slučajevima kad javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku na zahtjev zainteresirane osobe o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari ili takvu obavijest u roku od 15 dana jednostavno ne izda. Prigovor se može podnijeti u roku od 8 dana od dana kad je tijelo odbilo izdati obavijest (čl. 155.). Kod *prigovora radi zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga* pod tim se postupanjem smatra poduzimanje ili propuštanje radnji koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba, a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. Podnosi se tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem tih javnih usluga (npr. ministarstvu nadležnom za obrazovanje, ako je u pitanje postupanje škole ili kakve druge obrazovne ustanove). Može se izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje traje. Tijelo kojem je prigovor izjavljen dužno je najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora obavijestiti korisnika koji je prigovor podnio u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. Podnositelj prigovora koji nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama može pokrenuti upravni spor (čl. 157. i 158.).

rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela (čl. 23/1.),²¹

21 Novi ZUP propisuje da u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela (čl. 23/1.). Ta osoba mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit (čl. 23/2.). Zakon razlikuje vođenje postupka i rješavanje o upravnim stvarima. U opisima poslova radnih mjesta koja se utvrđuju ustrojstvenim aktima javnopravnih tijela trebaju biti precizirane postupovne ovlasti i dužnosti službenika koji na tim radnim mjestima rade.

Time se želi izbjeći mogućnost, kakva je prema ranijim propisima bila vrlo široka, da se u rješavanje o upravnim stvarima upliću politički dužnosnici odnosno osobe koje nemaju potrebna stručna znanja i vještine za rad na upravnim predmetima. Povjeravanje vođenja upravnih postupaka i rješavanja o upravnim stvarima trebalo bi osigurati:

- ✓ redukciju kapilarne politizacije, odnosno utjecaja političkih dužnosnika na konkretne predmete, što je duboko ugrađeno u hrvatski upravni sustav,
- ✓ jačanje samostalnosti i odgovornosti službenika kojima je u opisu poslova vođenje upravnih postupaka i rješavanje o upravnim stvarima, jer se sada ne mogu izgovarati na političke utjecaje i utjecaje sebi hijerarhijski nadređenih službenika,
- ✓ jačanje stručnih kriterija u radu javne uprave, jer vođenje postupaka i rješavanje o upravnim stvarima ovisi o znanju i vještinama službenika, kao i njegovoj spremnosti na stručno usavršavanje i daljnje obrazovanje,
- ✓ učvršćenje pravne pozicije građana koji će teže doći u situaciju da nekim drugim putem ostvare prava ili da im se može nametnuti obveze ili kakva nepovoljna rješenja njihovih situacija,
- ✓ redukciju korupcije, jer se jasno locira odgovornost za stanje rješavanja stvari, kao i za ishode upravnih postupaka,
- ✓ jačanje javnog interesa, jer se djelovanje javnopravnih tijela čini predvidljivim, a time učvršćuju i legitimna očekivanja građana.

Nažalost, Zakon na kraju odstupa od te koncepcije, po kojoj umjesto čelnika javnopravnog tijela, što je po starom ZUP-u i drugim propisima bilo pravilo, upravni postupak vodi i o upravnoj stvari rješava obrazovani profesionalac, službenik. Ako naime u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela (čl. 23/3.). Takvo rješenje vodi računa samo o trenutnim okolnostima u hrvatskoj javnoj upravi, u kojoj postoje male lokalne jedinice i druga slična tijela koja nisu u stanju angažirati ni minimalni broj stručnog upravnog osoblja. Umjesto toga trebalo je razmisliti da se male lokalne jedinice uputi da stvaraju zajednička tijela s barem najnužnijim brojem stručnih službenika koji su osposobljeni za vođenje upravnih postupaka i rješavanje o upravnim stvarima. U protivnom one nisu održive. Drugim pak pravnim osobama trebalo je općenito mogućnost odlučivanja o upravnim stvarima uvjetovati time da imaju određeni minimum stručnih službenika za vođenje postupka i rješavanje o upravnim stvarima.

Također valja istaći da ZUP-om nije propisano što je to „odgovarajuća stručna sprema“, ni koje je „potrebno radno iskustvo“. Time je propuštena važna prilika da se zatraži bilo pravno bilo upravno obrazovanje (magistarske ili specijalističke stručne razine) kao uvjet stručne sprema, kao i barem nekoliko godina iskustva (npr. 2). U novom ZUP-u nema nikakvog mehanizma osiguranja minimalnih stručnih uvjeta, kao ni propisanog načina utvrđivanja i razvoja stručnosti voditelja upravnih postupaka. Premda su postojale u

ZUP-10 je odustao od načela konačnosti upravnog akta reguliranog odredbom čl. 11a. starog ZUP-a kao i od korištenja izraza konačno rješenje.²²

Među loše strane novog Zakona treba uvrstiti sljedeće:

- nema nikakvog mehanizma osiguranja minimalnih uvjeta, kao ni propisanog načina utvrđivanja i razvoja stručnosti voditelja upravnih postupaka, jer su te norme izbačene iz zadnje, usvojene verzije Zakona²³,
- institut jedinstvenog upravnog mjesta (čl. 22.) ostao je samo prazno slovo²⁴,
- osobna dostava ostala je preširoko zahtijevana; ona se mora provesti uvijek kad je propisana te kad od obavljanja počinje teći rok

ranijim verzijama prijedloga zakona te su norme izbačene iz usvojene verzije ZUP-10. Premda je na taj način jedna dobra ideja u nemaloj mjeri dezavuirana, ostaje ova novina kao poticaj razmišljanju o depolitizaciji i profesionalizaciji javne uprave kao jednom od temeljnih problema. Uostalom, odredbu čl. 23/3. trebalo bi restriktivno tumačiti, tako da se čelnik tijela pojavi kao osoba koja rješava o upravnoj stvari samo onda kad, na primjer, u datom trenutku nema niti jednog službenika jer su svi na bolovanju, a i to samo jedno kraće razdoblje dok se ne zaposli službenik radi zamjene bolesnih službenih osoba. U promoviranju odlučivanja od strane službene osobe važnu ulogu trebala bi imati edukacija, ali i djelovanje upravne inspekcije koja bi trebala onemogućiti svaki pokušaj politizacije i drugih ne-stručnih utjecaja na rješavanje o upravnim stvarima.

22 U starom je ZUP-u bila riječ o definiciji prema kojoj je konačno ono „rješenje protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku“ iz čega slijedi da se pravo ili obveza stranke utvrđena tim rješenjem može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni. To je načelo bilo dodano u ZUP prilikom preuzimanja jugoslavenskog ZUP-a 1991. Takva definicija zapravo i nije imala prave regulativne svrhe te je izostavljena iz novog ZUP-a.

23 U Mađarskoj je svaki od oko 100.000 državnih i lokalnih službenika dobio primjerak ZUP-a iz 2005. u elektronskoj i printanoj verziji, upute s praktičnim objašnjenjima, primjere za primjenu, kao i knjigu vježbi. Svaki je službenik u godinu dana koliki je bio *vacatio legis* prošao usavršavanje koje je za različite kategorije službenika trajalo između dva i pet dana (Zsuffa, 2005: 5).

24 Jedinstveno upravno mjesto (*one-stop-shop*) ima smisla ako se odredi neku vrstu „osobnog službenika“ (poput npr. osobnog bankara ili osobnog liječnika) koji bi se brinuo o svim zahtjevima građanina ili poduzetnika i čitavom tijeku svih postupaka u njegovo ime, ili ako bi se omogućilo spajanje više upravnih stvari u jedan postupak. Umjesto toga, jedinstveno upravno mjesto regulirano je u novom ZUP-u kao neka vrsta poštanskog sandučića u koji se „ubacuju“ ti različiti zahtjevi, ali se upravni postupci i dalje vode pred stvarno i mjesno nadležnim javnopravnim tijelima te podnositelj dalje u tim postupcima ostaje potpuno sam. O pravom značenju te upravne inovacije v. Kunstelj i Vintar, 2010: Skrobotz, 2007: 25; Medvedović, 2006: 54.

koji se ne može produžiti (čl. 85.) (šire o obavješćivanju i dostavi u Koprić, 2010: 27-29),

- upravni ugovor može se sklopiti samo u izvršenju upravnog akta, a i onda samo ako je ta mogućnost propisana posebnim zakonom (čl. 150/1.), ali ne i izvan toga; kao takav je zapravo nepotreban, čak i kontraproduktivan, jer će dovesti do produženja postupaka i njihovog dodatnog kompliciranja, bez ubrzanja i poboljšanja pravne pozicije građanina; čak je i francuska koncepcija upravnog ugovora šira od koncepcije novog hrvatskog ZUP-a (v. Pirnat, 2000: 96-97; Koprić, 2010: 36-38; Koprić i Nikšić, 2010).
- institut šutnje administracije određen je previše konzervativno i uopće ne potiče upravne organe na ubrzavanje postupka čak ni u predmetima u kojima je moguće neposredno rješavanje (čl. 101/3. i 102.); ako službena osoba u propisanom roku ne donese rješenje i dostavi ga stranci, prema čl. 101/3. stranka ima samo pravo izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor, čime njezina pozicija u osnovi nije popravljena u odnosu na sustav negativne fikcije u kojem se nerješavanje u roku smatra odbijanjem zahtjeva stranke; pozitivna fikcija, da se zahtjev protekom roka smatra prihvaćenim (čl. 102.), vezana je uz posebne zakone – bez njih ta je norma prazno slovo na papiru (šire u Koprić, 2010: 29-30),
- nema apsolutno nikakvog mehanizma osiguranja da se upravni postupak reguliran novim Zakonom doista u praksi nametne kao *opći*, a izostavljene su čak i odredbe instruktivnog karaktera temeljem kojih bi se obvezalo vladu na kontinuirano praćenje i nastojanje prema smanjivanju broja posebnih upravnih postupaka²⁵,
- nema nikakvog mehanizma ubrzanja postupaka u praksi (rokovi koji se propisuju samo su instruktivni i ne dovode ni do kakvih posljedica)²⁶,

²⁵ Mađarska je svojim novom ZUP-om koji je stupio na snagu na početkom studenoga 2005. oko 60 % njegovih odredbi propisala kao obvezatni dio *svakog* upravnog postupka, dok se ostale norme ZUP-a (njih oko 40 %) primjenjuju ako posebni zakoni nisu drugačije regulirali (Zsuffa, str. 5).

²⁶ Rok je 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, ako se upravna stvar može neposredno riješiti, a 60 dana ako se vodi ispitni postupak – čl. 101/1. i 101/2. U slučaju prekoračenja tih rokova stranka može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, ali što joj to vrijedi u uvjetima prosječnog trajanja upravnog spora od oko tri godine?

- ne stimulira se elektronička komunikacija, nego smatra nekom vrstom mogućnosti koja ostaje na raspolaganju strankama po njihovoj volji,²⁷
- zanemaruje se ustavna pozicija lokalne samouprave te se odnos ministarstava prema lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama regulira kao potpuno hijerarhijski (čl. 166.!),²⁸
- koncept upravnog postupka po novom je ZUP-u (kao i po starom) previše nalik konceptu sudskog postupka, a premalo uzima u obzir potrebu osiguranja brzog, stručnog i efikasnog upravnog odlučivanja,
- dosta je pitanja koja su preregulirana (tj. regulacija je predetaljna i više usmjerena pomaganju nedovoljno educiranih voditelja postupka, a manje regulaciji odnosa građana i upravnog organa – tako npr. odredbe o podnescima, čl. 71-74., zapisniku – čl. 76.,

27 Valjalo je razmisliti da se čitave kategorije stranaka (npr. javna i privatna poduzeća, javne i privatne ustanove, pa i druge pravne osobe) obveže na elektronsko komuniciranje, jer ono jako povećava mogućnost postizanja efikasnosti u službenoj komunikaciji, a onemogućava zloupotrebu procesnih prava, naročito kod obavještanja odnosno dostave.

28 Ta odredba utvrđuje da će ministarstva u svom djelokrugu nadzirati rješavanje upravnih stvari te osiguravati zakonitost, djelotvornost i svrhovitost provedbe upravnog postupka tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima. Postavlja se pitanje zašto takav nadzor ne vrše i druga tijela središnje državne uprave, npr. Državna geodetska uprava ili druga državna upravna organizacija? Zašto se u ZUP-u odstupa od standarda Zakona o sustavu državne uprave koji regulira da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave podvrgnute upravnom nadzoru, u okviru kojeg se nadzire i rješavanje u upravnim stvarima (čl. 20. t. 2.), ali samo u prenesenom djelokrugu (čl. 22. ZSDU)? Istodobno, ostaje dvojbeno situacija i s nadležnošću za odlučivanje o žalbama protiv upravnih (pojedinačnih) akata koje donose upravna tijela gradova, općina i županija. Naime, prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi žalbe protiv pojedinačnih akata koje u prvom stupnju donose općinska i gradska upravna tijela podnose se nadležnom upravnom tijelu županije (čl. 76/3.), premda županije obično nemaju istovrsna upravna tijela, jer po Ustavu imaju samoupravni djelokrug različit od samoupravnog djelokruga općina i gradova. Još je neprikladnije da se žalbe protiv pojedinačnih akata koje u prvom stupnju donose upravna tijela županija i velikih gradova podnose nadležnom ministarstvu, dakle, tijelu državne uprave, čime se samouprava podvrgava hijerarhijskom nadzoru u upravnom postupku državnoj upravi. To je eklatantan primjer kršenja položaja lokalne i područne (regionalne) samouprave zajamčenog Ustavom i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Naravno, opisana se situacija može promijeniti izmjenom ZLRS, a ne ZUP-om. Na kraju, vrijedi napomenuti da se žalba ne može podnijeti kad upravni akt donosi lokalno predstavničko tijelo, općinski načelnik, gradonačelnik i župan (čl. 77.a. ZLRS).

obavješćivanju i dostavi, čl. 83.-95., sadržaju rješenja, čl. 98.-100., rekonstrukciji spisa, čl. 78., i dr.)²⁹,

- izvršenje novčanih obveza i dalje se provodi sudskim putem (čl. 137.) što znači daljnje otvaranje mogućnosti stranci da se takvom izvršenju opire angažirajući kapacitet sudova, nakon što je sam temeljni upravni postupak u kojem je doneseno upravno rješenje koje se izvršava dovršen³⁰,
- nema nikakvog mehanizma praćenja primjene Zakona koji bi osigurao da se nakon nekoliko godina pristupi ozbiljnom preispitivanju dotadašnjih učinaka novog Zakona (kao npr. u Portugalu, gdje je predviđeno samim zakonom da će se nakon nekoliko godina praćenja učinaka pristupiti reviziji i noveliranju ZUP-a).

4. Zaključak

Analiza novog hrvatskog ZUP-a sa stajališta upravne tehnologije može se provesti na nekoliko razina. Ponajprije, vidljivo je da novi ZUP regulira *klasični upravni postupak* pred javnopravnim tijelima, praveći razliku između neposrednog rješavanja (čl. 48-50.; ranije je to bio skraćeni postupak reguliran čl. 141. starog ZUP-a) i ispitnog postupka (čl. 51. itd.).

Nadalje, regulira se institut *upravnog ugovora*, ali samo kao instrumenta izvršenja upravnog akta (a i to samo u slučaju ako je zakonom sklapanje takvog ugovora posebno propisano; čl. 150-154.), s tim da se na sklapanje upravnih ugovora Zakon primjenjuje odgovarajuće (čl. 3/2.).

ZUP se na odgovarajući način primjenjuje također na:

- *svako drugo postupanje* javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese stranaka (čl. 3/2., 155-156.),
- postupke zaštite prava, odnosno pravnih interesa stranaka u predmetima u kojima pravne osobe koje obavljaju *javne službe* (pružatelji javnih usluga) odlučuju o njihovim pravima, obvezama ili

²⁹ Vrijedilo je razmisliti da se te odredbe propišu podzakonskim aktima (uredbama vlade ili čak pravilnicima ministarstva), jer su tehničke naravi, pa čak i tad na nešto jednostavniji način.

³⁰ I u tim se slučajevima moglo osigurati izvršenje u okviru same uprave. Drugo bi moguće rješenje bilo osnivanje posebne agencije za izvršenje novčanih obveza utvrđenih upravnim rješenjima.

pravnim interesima, ako zakonom nije propisana sudska ili druga pravna zaštita (čl. 3/3., 157-158.).

Vrijedi istaći da je ZUP zadržao regulaciju instituta izvršenja, premda je tijekom njegove pripreme bilo ideja da se izvršenje uredi posebnim zakonom. No, sama koncepcija izvršenja nije modernizirana, nego se ostalo na ranijoj koncepciji s razlikom između izvršenja nenovčanih i novčanih obveza.

Među inovacijama treba posebno istaknuti novi institut prigovora (čl. 122, 156-158.), kao i redukcija broja izvanrednih pravnih sredstava (lijekova). Novi ZUP tako regulira žalbu (čl. 105-121.), prigovor, obnovu postupka (čl. 123-127.), oglašavanje rješenja ništavim (čl. 128.) te poništavanje i ukidanje rješenja (čl. 129-132.).

Od tehnoloških inovacija ZUP regulira jedinstveno upravno mjesto, elektroničku komunikaciju (čl. 41/1. te 75.) i dostavu elektroničkim putem (čl. 83/2. i 94.) te nešto jednostavnije obavještanje (čl. 83.). Napokon je regulirano i načelo razmjernosti³¹.

Također, umjesto čelnika upravnog organa u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela.

Rokovi koji se propisuju su instruktivni. Pojednostavljenje je stalo na pola puta ili još ranije, koncept postupka slijedi koncept sudske procedure, a regulacija mnogih instituta je i dalje prilično komplicirana. Nema mehanizma nametanja općeg upravnog postupka kao doista jedinstvene upravne procedure koja može biti temeljem upravne predvidljivosti i nastanka legitimnih očekivanja građana. Itd.

Pravna regulacija općeg upravnog postupka, kao i upravnog postupanja općenito (uključujući posebne upravne postupke, kao i druge načine rada u javnoj upravi) morala bi se kretati u okvirima potreba suvremenih društava. One su određene globalizacijskom i europskom standardizacijom, suvremenim upravnim doktrinama, zahtjevom za tehničku i vrijednosnu racionalizaciju uprave i drugim relevantnim rubnim uvjetima. Traži se

³¹ Tako je novi ZUP oslonjen na nekoliko načela: zakonitosti (čl. 5.), razmjernosti (čl. 6.), pomoći stranci (čl. 7.), utvrđivanja materijalne istine (čl. 8.), samostalnosti i slobodne ocjene dokaza (čl. 9.), učinkovitosti i ekonomičnosti (čl. 10.), pristupa podacima i zaštite podataka (čl. 11.) i zaštite stečenih prava stranaka (čl. 13.). No, tu su još neka načela, koja doduše nisu tako nazvana, kao što su pravo na pravni lijek (čl. 12.) ili načelo službene uporabe jezika i pisma (čl. 14.).

stavljanje općeg upravnog postupka u funkciju osiguranja veće efikasnosti uprave. Radi toga je nužno razmotriti pravnu regulaciju općeg upravnog postupka, kao i drugih upravno-postupovnih zakona s aspekta upravne tehnologije koja će moći biti efikasna, uz zadržavanje prihvatljive razine zaštite prava građana.

Sve u svemu, novi je hrvatski ZUP, donesen 2009. a stupio na snagu početkom 2010. naznačio dobar smjer razvoja, ali je u njegovom ostvarenju zastao na prvim koracima. Krnja europeizacija i tek naznačena modernizacija glavne su opće ocjene tog Zakona (v. Koprić, 2009; Đulabić, 2009a). Nedovoljni kapacitet uprave, tradicija, upravna kultura i već postojeće iskustvo upravnih službenika bili su argumenti protiv značajnijih promjena. Kao da su otpori, nelagode, oprez, pa možda i strahovi, a u svakom slučaju nespремnost odustajanja od ustaljenih obrazaca funkcioniranja, onemogućili razvoj zaista modernog zakona koji bi bio pravi motor reforme javne uprave u Hrvatskoj.

Neki bi možda zaključili da je u pitanju istinska mudrost zakonopisaca i zakonodavca koji su svjesni potrebe i smjera modernizacije, s jedne strane, a realnih okolnosti hrvatske javne uprave, s druge. Pesimisti bi rekli da je propuštena velika šansa značajnije modernizacije upravnog postupanja, a optimisti – da se svi nedostaci ionako mogu otkloniti nekom novom reformom koja će kad-tad, možda i vrlo brzo, uslijediti. Sustavnog praćenja učinaka novog ZUP-a u prvoj godini primjene nema, kao što nema ni edukacije. Tek se priprema opsežni projekt stručnog usavršavanja kao dio tehničke pomoći Europske unije. U praksi promjene upravnog postupanja u odnosu period važenja prethodnog ZUP-a gotovo da i nema. Do neke ozbiljnije empirijske evaluacije učinaka novog ZUP-a može se samo zaključiti da su i jedni i drugi, pesimisti i optimisti, bar djelomično u pravu.

Literatura

Barbić, Jakša (ur.) (2006a) Reforma hrvatske državne uprave. Zagreb: HAZU.

Barbić, Jakša (ur.) (2006b) Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja. Zagreb: HAZU.

Barzelay, Michael (2001) *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley etc.: University of California Press.

Bevir, Mark (2009) *Key Concepts in Governance*. Los Angeles etc.: Sage.

Bovaird, Tony, Elke Löffler (eds.) *Public Management and Governance*. London, New York: Routledge.

Brusis, Martin, Katarína Staroňová, Radoslaw Zubek (eds.) (2007) *Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.

Carpenter, Michael (2005) *Administrative Decision-Making – Balancing the Public Interest and the Rights of the Citizen. Efficiency and Legality in Public Administration: What is the Priority?* www.sigmaweb.org

Claro, João Martins (2005) *Administrative Procedure – Portuguese Case*. Paris: Sigma, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/58/21/35937379.pdf>

Código (2006) *Código do Procedimento Administrativo*. Coimbra: Almedina.

Cohen, Lenard J. (2010) *Administrative Development in „Low-Intensity“ Democracies: Governance, Role-of-Law and Corruption in the Western Balkans*. Simons Papers in Security and Development, No. 5/2010, School for International Studies, Simon Fraser University, Vancouver.

Đulabić, Vedran (2006) *Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanje uloge građana*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 56(1): 7-48.

Đulabić, Vedran (2009) *Pogovor: Modernizacija općeg upravnog postupka u Hrvatskoj 2009. godine*. U: U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Đulabić, Vedran (2009a) *Novi hrvatski Zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*. Hrvatska javna uprava 9(2): 307-316.

Fliedner, Ortlieb (2005) General Legislation on Administrative Procedures: What is the Rationale? The Case of Germany. www.sigmaweb.org

Frederickson, H. George (ed.) (1993) Ethics and Public Administration. Armonk, London: M. E. Sharpe.

Grdešić, Marko (2009) Problem slabih država i slabih društava u istočnoj Europi. Anali Hrvatskog politološkog društva za 2008. godinu, str. 241-262.

Halachmi, Arie, Geert Bouckaert (1996) Organizational Performance and Measurement in the Public Sector. Westport: Quorum Books.

Harrinvirta, Markku (1998) Performance Management and Results-Budgeting in Finland: An Evaluation. Paper presented at the EGPA annual conference in Paris, 14-17 September 1998.

Kerševan, Erik (2001) Uporaba ustavnih načela v upravnem postopku. U: VII. Dnevi javnega prava: 10 let slovenske ustave. Portorož: Inštitut za javno upravo Pravne fakultete v Ljubljani.

Koprić, Ivan (1999) Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama. Zagreb: Pravni fakultet.

Koprić, Ivan (2003) Modernizacija hrvatske uprave. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

Koprić, Ivan (2005) Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia. www.sigmaweb.org

Koprić, Ivan (2006) Neki problemi primjene općeg upravnog postupka u Hrvatskoj. Informator br. 5422.

Koprić, Ivan (2008) Suvremeno obrazovanje za javnu upravu. Anali Hrvatskog politološkog društva za 2007. godinu, str. 375-395.

Koprić, Ivan (2009) Novi Zakon o općem upravnom postupku – tradicija ili modernizacija? U: U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Koprić, Ivan (2009a) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. Rad prezentiran na 21. svjetskom kongresu IPSE *Global Discontent? Dilemmas of Change*, Santiago de Chile, 12-16 July 2009. [Http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2210.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_2210.pdf)

Koprić, Ivan (2010) Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku. Zagreb: Udruga općina.

Koprić, Ivan (2011) Europeizacija upravnog sudovanja. U: Ivan Koprić (ur.) Modernizacija upravnog sudovanja. Zagreb: Institut za javnu upravu (u pripremi).

Koprić, Ivan, Saša Nikšić (2010) Upravni ugovori – područje primjene i primjena prava. U: Zbornik 48. susreta pravnika. Opatija: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu.

Kunstelj, Mateja, Mirko Vintar (2010) One-Stop Government: Critical Analysis of the Concept and Its Implementation in the Selected Countries. U: Juraj Nemeč, B. Guy Peters (eds.) State and Administration in a Changing World. Bratislava: NISPAcee.

Lindstedt, Catharina, Daniel Naurin (2010) Transparency is not enough. Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review* 31(3): 301-322.

Löffler, Elke, Salvador Parrado, Tomáš Zmeškal (2007) Improving Customer Orientation through Service Charters. OECD.

Luhmann, Niklas (1992) Legitimacija kroz proceduru. Zagreb: Naprijed.

Ljubanović, Boris (2010) Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci. *Hrvatska javna uprava* 10(2): 319-329.

Marceau, Jane (1992) Introduction; Reworking the World: Organizations, Technologies and Cultures in Comparative Perspective. U: Jane Marceau (ed.) Reworking the World: Organizations, Technologies and Cultures in Comparative Perspective. Berlin, New York: Walter de Gruyter.

Marconi, Pia (1997) Public Administration Reform and Government Responsiveness to Citizens in Italy. *Public Management Service*. Paris: OECD.

Marčetić, Gordana, Ivan Koprić (2009) Building the System of Public Administration Education and Training in Croatia: Per Aspera ad Astra? Rad prezentiran na godišnjoj konferenciji Međunarodne udruge škola i instituta za upravu (IASIA) „Governance for Sustainable Development: Implications for Public Administration Education and Practice” u Rio de Janeiru, 3-8. kolovoza 2009.

Medvedović, Dragan (2004) Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku. *Pravo u gospodarstvu* 43(6): 269-294.

Medvedović, Dragan (2006) Glavni pravci modernizacije općeg upravnog postupka. U: Jakša Barbić (ur.) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: HAZU.

Obradović, Josip (1989) *Rad i tehnologija. Sociopsihološki i sociološki pristup*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.

Observatory (2007) *Administrative Justice in Europe*. Paris: Observatory for Institutional and Legal Changes of the University of Limoges.

OECD (2003) *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. Paris: OECD.

Perko-Šeparović, Inge (1983) *Tehnologija, moć, samoupravljanje*. Zagreb: RO Zagreb.

Perko-Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.

Perrow, Charles (1967) *A Framework for the Comparative Analysis of Organizations*. *American Sociological Review* 32(2): 194-208.

Pirnat, Rajko (2000) *Upravna pogodba – ali jo slovensko pravo potrebuje?* U: VI. Dnevi javnega prava. Portorož: Inštitut za javno upravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Randma-Liiv, Tiina (2008/2009) *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1(2): 69-81.

Rusch, Wolfgang (2009) *Administrative Procedures in EU Member States*. www.sigmaweb.org

Sekulić, Ljubomir (2004) *Osnovi upravnog prava*. Podgorica: Univerzitet Crne Gore.

Sigma paper no. 46 (2010) *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards on Administrative Transparency*. www.sigmaweb.org

Skrobotz, Jan (2007) *E-Government: Chances, Checks and Concepts*. *Hrvatska javna uprava* 7(1): 21-36.

Staroňová, Katarina, Emília Sičáková-Beblavá (eds.) (2009) *Corruption and Anti-Corruption Measures in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.

Statskontoret (2005) Principles of Good Administration in the Member States of the European Union.

Suwaj, Patrycja J., Hans J. Rieger (eds.) (2009) Public Integrity: Theories and Practical Instruments. Bratislava: NISPAcee.

Špaček, David, Jiří Špalek (2007) Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration. U: Juraj Nemeč (ur.) Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy. Bratislava: NISPAcee.

Šturm, Lovro (ur.) (2002) Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.

Talbot, Colin (2005) Performance Management. U: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (eds.) The Oxford Handbook of Public Management. Oxford, etc.: Oxford University Press.

Thompson, James D. (1967) Organizations in Action; Social Science Bases of Administrative Theory. New York etc.: McGraw-Hill Book Company.

Thompson, James D., Frederick L. Bates (1959) Technology, Organization, and Administration. U: James D. Thompson, Peter B. Hammond, Robert W. Hawkes, Buford H. Junker, Arthur Tuden (eds.) Comparative Studies in Administration. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Trpin, Gorazd (2009) Komparativna iskustva modernizacije općeg upravnog postupka. U: Ivan Koprić, Vedran Đulabić (ur.) Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Whetten, David A., Howard Aldrich (1979) Organization Set Size and Diversity: People-Processing Organizations and Their Environments. *Administration & Society* 11(3): 251-281.

Woodward, Joan (1985) Management and Technology. U: D. S. Pugh (ed.) *Organization Theory; Selected Readings*. Harmondsworth: Penguin Books.

Zsuffa, István (2005) What do EU Institutions Expect from Administrations of Countries to Join the EU?, str. 1-6. Paris: Sigma, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/57/43/35937407.pdf>

Ivan Koprić
Full Professor
Faculty of Law, University of Zagreb

GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT AND TECHNOLOGICAL IMPROVEMENT OF ADMINISTRATION

Summary

In reform of relations between citizens and government an important role, inter alia, plays a modernization of administrative procedures. Administrative procedure is a technological alternative that attempts to reduce theoretically great number and variety of activities of public officials to a smaller extent, in order to increase efficiency of administration and strengthen legal protection of citizens. Main components of a technology are material and natural resources, working process technology and technical know-how of public officials. Any legal regulation of administrative procedure, including regulation of general administrative procedure can be judged from the standpoint of technical adequacy. Evaluation of the General Administrative Procedure Act which entered into force in Croatia in 2009 was carried out while keeping in mind primarily the technological dimension of administrative procedure regulation. There was a series of improvements over the previous Act, but also there are a number of weaknesses of new Act, as well as missed opportunities for technological and legal modernization.

Key words: *general administrative procedure - Croatia (2009.) administrative technology, citizens and administration, legal protection of citizens, administrative efficiency.*

