

Pokretanje upravnog postupka

Luketić, Marija

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:678869>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-19**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Marija Luketić

POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA

ZAVRŠNI RAD

Zagreb, 2024. godina

Izjava o izvornosti

Ja, Marija Luketić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima osim onih navedenih u radu.

Marija Luketić

SADRŽAJ

SAŽETAK	4
SUMMARY	5
1. UVOD	3
1.1. DEFINICIJA UPRAVNOG POSTUPKA	3
1.2. VAŽNOST UPRAVNOG POSTUPKA U PRAVNOM SUSTAVU	4
2. PRAVNI OKVIR.....	7
2.2. ZAKONSKE OSNOVE ZA POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA	7
2.2. MEĐUNARODNE NORME I STANDARDI	9
3. SUBJEKTI UPRAVNOG POSTUPKA	12
3.1. TKO MOŽE POKRENUTI POSTUPAK	12
3.2. PRAVA I OBVEZE STRANAKA	16
4. FAZE POKRETANJA UPRAVNOG POSTUPKA	20
4.1. INICIJATIVA	20
4.2. FORMALNI ZAHTEJ	21
4.3. ODLUKA O POKRETANJU	23
5. POSTUPOVNE GARANCIJE	25
5.1. PRAVO NA PRAVIČAN POSTUPAK.....	25
5.2. ZAŠTITA PRAVA STRANAKA.....	26
6. PRAKTIČNI PRIMJERI.....	28
6.1. STUDIJE SLUČAJA IZ DOMAĆEG I MEĐUNARODNOG KONTEKSTA	28
7. ANALIZA I KRITIČKI OSVRTI	31
7.1. EFIKASNOST I TRANSPARENTNOST POSTUPAKA	31
7.2. PROBLEMI I IZAZOVI U PRAKSI	32
8. ZAKLJUČAK	33
9. LITERATURA.....	34

SAŽETAK

Upravni postupak je skup procesnih pravila o redu i obliku radnji prilikom donošenja upravnih akata kao i o obliku tih akata. Razlikujemo opći upravni postupak kojeg uređuje Zakon o općem upravnom postupku te posebne postupke koji su uređeni posebnim zakonom. ZUP određuje način tijek i oblik i vođenja upravnog postupka pa se prema tome taj zakon ubraja u skupinu procesnih propisa. Ukoliko je posebnim propisom reguliran posebni postupak, ZUP se primjenjuje supsidijarno, odnosno posebni zakon derogira opći zakon.

U ovom radu prikazan je pravi okvir upravnog postupka te su opisani subjekti i faze upravnog postupka. Upravo zakonima i propisima upravnog postupka čuva se zajamčeno je pravo na pravičan postupak te zaštita prava stranaka. Kroz praktični primjer u završnom radu opisan je proces pribavljanja građevinske dozvole kao jednog od najčešćih upravnih postupaka.

Ključne riječi: upravni postupak, faze upravnog postupka, subjekti upravnog postupka, građevinska dozvola.

SUMMARY

Administrative procedure is a set of procedural rules on the order and form of actions when adopting administrative acts as well as on the form of these acts. We distinguish between the general administrative procedure regulated by the General Administrative Procedure Act, and special procedures that are regulated by a separate law. The ZUP determines the manner of course and form and conduct of administrative proceedings, and accordingly this law is included in the group of procedural regulations. If a special regulation regulates a special procedure, the ZUP is applied subsidiary, i.e. a special law derogates the general law.

This paper presents the true framework of the administrative procedure and describes the entities and stages of the administrative procedure. It is precisely the laws and regulations of the administrative procedure that guarantee the right to fair procedure and the protection of the rights of the parties. Through a practical example in the final paper, the process of obtaining a building permit is described as one of the most common administrative procedures.

Keywords: administrative procedure, stages of administrative procedure, entities of administrative procedure, building permit.

1. UVOD

1.1. Definicija upravnog postupka

Definicija upravnog postupka u kontekstu Republike Hrvatske može se artikulirati kako slijedi:¹ Upravni postupak u Republici Hrvatskoj je formaliziran proces kojim nadležna državna tijela, organi lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugi nositelji javnih ovlasti odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba u skladu s javnim interesom. Ovaj postupak je reguliran Zakonom o općem upravnom postupku² i drugim specifičnim zakonima koji se odnose na određene aspekte upravnog postupanja. Upravni postupak karakterizira načelo zakonitosti, što znači da tijela javne uprave moraju postupati u skladu s važećim zakonima i propisima. Ujedno, postupak je oblikovan načelima pravičnosti i transparentnosti, osiguravajući da stranke u postupku imaju pravo na pristup informacijama, pravo na iznošenje svojih argumenata i pravo na pravni lijek protiv odluka donesenih u upravnom postupku. Upravni postupak započinje podnošenjem zahtjeva od strane stranke ili po službenoj dužnosti kada to zakon određuje. Tijekom postupka, nadležno tijelo prikuplja potrebne informacije i dokaze, omogućuje strankama sudjelovanje, te na kraju donosi odluku koja može biti rješenje, zaključak, ili drugi akt predviđen zakonom. Sve odluke donesene u upravnom postupku moraju biti pravno obrazložene, u skladu s relevantnim zakonodavnim okvirom, i dostavljene strankama u postupku. Stranke imaju pravo žalbe na odluku u određenom roku, osim u slučajevima kada je zakonom isključena mogućnost žalbe.³

¹ Đerđa, D. (2012). *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.(str.125). Rijeka: Pravni fakultet.

² Zakon o općem upravnom postupku. *Narodne novine*, br. 47/09, 110/21, u nastavku rada: ZUP.

³ Đerđa, *op.cit.* (bilj. 1), str. 9.

1.2. Važnost upravnog postupka u pravnom sustavu

Upravni postupak ima ključnu ulogu u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Ovaj postupak je osnovni mehanizam kroz koji državna tijela, lokalna i područna (regionalna) samouprava te ostali nositelji javnih ovlasti primjenjuju zakone i propise na pojedinačne slučajeve. Važnost upravnog postupka u hrvatskom pravnom sustavu ogleda se u nekoliko aspekata:⁴

- Osiguranje pravne sigurnosti: upravni postupak pruža okvir kroz koji se prava i obveze građana i pravnih osoba određuju na jasan, transparentan i predvidljiv način. Pravilima upravnog postupka osigurava se dosljedna primjena zakona, što je temelj pravne sigurnosti.
- Zaštita prava građana: upravni postupak omogućava građanima da ostvare svoja prava u interakciji s tijelima javne vlasti. Kroz postupak, građani mogu podnositi zahtjeve, ostvarivati prava, iznositi prigovore i pritužbe te tražiti zaštitu svojih interesa.
- Promicanje transparentnosti i odgovornosti: Upravni postupak zahtijeva da tijela javne uprave postupaju transparentno, objektivno i nepristrano. To povećava odgovornost tijela javne uprave i jača povjerenje građana u institucije.
- Učinkovito upravljanje i provedba zakona: Upravni postupak omogućava tijelima javne uprave da učinkovito upravljaju i provode zakone u različitim sektorima, od izdavanja dozvola i licenci do regulacije javnih usluga i nadzora nad primjenom zakonodavstva.
- Pravni lijekovi i pravna zaštita: Upravni postupak uključuje mehanizme pravnih lijekova, poput žalbe, koji omogućavaju strankama da ospore odluke koje smatraju nepravednima ili nezakonitima. To pruža dodatnu razinu pravne zaštite.
- Usklađenost s međunarodnim standardima: Upravni postupak u Hrvatskoj usklađen je s međunarodnim normama i standardima, što je posebno važno u kontekstu članstva Hrvatske u Europskoj uniji. To osigurava da je hrvatski pravni sustav u skladu s

⁴ Đerđa, *op.cit.* (bilj. 1), str. 10.

europskim i međunarodnim pravilima i praksama.

- Suočavanje sa suvremenim izazovima: Kroz stalne reforme i modernizaciju, upravni postupak se prilagođava suvremenim izazovima, uključujući digitalizaciju, povećanu mobilnost građana i globalizaciju. To omogućava hrvatskom pravnom sustavu da ostane relevantan i učinkovit u dinamičnom okruženju.

Upravni postupak je neophodan za održavanje reda, pravde i pravne države u Republici Hrvatskoj. On omogućava balansiranje različitih interesa – pojedinca, zajednice i države – te osigurava da se zakoni i propisi provode na pravedan i učinkovit način.⁵ Upravni postupak u Republici Hrvatskoj predstavlja kamen temeljac pravnog sustava, igrajući ključnu ulogu u reguliranju odnosa između države i građana, kao i u osiguravanju prava i obveza unutar društva. Kroz upravne postupke, pravni sustav Hrvatske uspostavlja i održava red, pravilnost i pravednost u primjeni zakona i administrativnih akata, što je temelj za funkcioniranje svake moderne demokratske države. Osim osiguravanja zakonitosti i reda, upravni postupak služi kao mehanizam zaštite prava građana. Upravni postupci omogućavaju građanima da ostvare svoja prava kroz pristup raznim administrativnim uslugama, kao što su izdavanje osobnih dokumenata, registracija vozila, dobivanje građevinskih dozvola, i slično. Također, omogućuju građanima da ospore i zaštite se od potencijalno nepravednih ili nezakonitih odluka državnih tijela. Važnost upravnog postupka također se ogleda u njegovoj ulozi u osiguravanju transparentnosti i odgovornosti javne uprave. Kroz jasno definirane postupke, pravila i obveze, upravni postupak pomaže u sprječavanju korupcije, zlouporabe vlasti i nepravilnosti u radu javnih tijela. To je od ključne važnosti za izgradnju povjerenja građana u institucije i jačanje pravne države.⁶

Upravni postupci u Hrvatskoj također igraju važnu ulogu u promicanju gospodarskog razvoja i stabilnosti. Pravilno reguliranje gospodarskih i poslovnih aktivnosti kroz upravne postupke stvara predvidljivo i stabilno okruženje koje je neophodno za privlačenje investicija i poticanje poduzetništva. Kroz efikasne i transparentne postupke, država može poticati inovacije,

⁵ Derđa, Dario, *loc.cit.*

⁶ *Ibid.*, str. 25.

konkurentnost i ekonomski rast.⁷ Na kraju, upravni postupak u Hrvatskoj ima ključnu ulogu u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima i obvezama. Kroz prilagodbu upravnih postupaka međunarodnim normama, posebno onima Europske unije, Hrvatska osigurava da njen pravni sustav prati suvremene trendove i zahtjeve, što je neophodno za punopravno sudjelovanje u međunarodnim odnosima i integracijama. Upravni postupak u Hrvatskoj predstavlja ključni instrument u provedbi prava i pravde, zaštiti građanskih sloboda, osiguravanju javnog reda i dobrog upravljanja, te kao takav predstavlja nezamjenjivi dio pravnog sustava zemlje.⁸

⁷ Britvić Vetma, B., Pičuljan, N. (2006). *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku. (str. 45). Šibenik: Veleučilište u Šibeniku.

⁸ *Ibid.*, str. 9.

2. PRAVNI OKVIR

2.2. Zakonske osnove za pokretanje upravnog postupka

Zakonske osnove za pokretanje upravnog postupka u Republici Hrvatskoj temelje se prvenstveno na ZUP-u, koji je ključni pravni dokument u reguliranju kako i pod kojim uvjetima se pokreće i provodi upravni postupak. Osim toga, specifični upravni postupci mogu biti uređeni i posebnim zakonima koji se odnose na određene sektore javne uprave. Evo ključnih aspekata zakonskih osnova. Zakon o općem upravnom postupku:⁹ Ovaj zakon predstavlja temeljni pravni okvir koji uređuje postupanje tijela državne uprave, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima te drugih subjekata koji obavljaju javne poslove. Zakon propisuje kako se pokreće postupak, kako se vodi postupak, prava i obveze stranaka, rokove, dokaze, odlučivanje, žalbeni postupak, itd.

Načelo službene dužnosti:¹⁰ Upravni postupak se može pokrenuti po službenoj dužnosti kada to zakon određuje. To znači da nadležno tijelo ima obvezu samostalno pokrenuti postupak kada sazna za činjenice koje to zahtijevaju.

Zahtjev stranke: ¹¹Postupak se često pokreće na zahtjev stranke, odnosno fizičke ili pravne osobe koja ima pravni interes. Zahtjev mora biti podnesen u pisanoj formi i sadržavati sve potrebne informacije i dokaze.

Posebni zakoni: Postoje brojni posebni zakoni koji reguliraju specifične aspekte upravnog postupanja u različitim sektorima, poput okoliša, graditeljstva, socijalne skrbi, poreza, itd.

Ti zakoni mogu propisivati posebne uvjete i postupke za pokretanje upravnih postupaka u svojim specifičnim područjima.

⁹ Čl.1. ZUP-a.

¹⁰ Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, *op. cit.* (bilj. 9), str. 45-46.

¹¹ *Ibid.*, str. 48.

Međunarodni ugovori i EU pravo: Hrvatska, kao članica Europske unije, također primjenjuje pravne norme EU koje mogu utjecati na pokretanje i vođenje upravnih postupaka, posebno u područjima gdje EU pravo ima izravan utjecaj. Zakonske osnove za pokretanje upravnog postupka u Hrvatskoj odražavaju načela zakonitosti, transparentnosti i pravičnosti, osiguravajući da se prava građana i pravnih osoba štite u skladu s pravnim standardima i praksom. U Republici Hrvatskoj, pokretanje upravnog postupka regulirano je pravilima i procedurama koje osiguravaju pravedno i učinkovito upravljanje pravnim pitanjima između građana, pravnih osoba i države. Uz Zakon o općem upravnom postupku koji predstavlja temeljni pravni okvir, važno je naglasiti i ulogu raznih drugih zakonskih akata koji detaljnije propisuju postupke u specifičnim sektorima.¹²

Upravni postupak se može pokrenuti na više načina. Osim pokretanja po službenoj dužnosti i na zahtjev stranke, postoji i mogućnost pokretanja postupka po nalogu nadređenog tijela. Nadređeno tijelo može naložiti pokretanje postupka ako procijeni da postoje razlozi za to, temeljem svojih ovlasti i zakonskih propisa. Važno je spomenuti i načela na kojima se zasniva upravni postupak u Hrvatskoj. Načelo zakonitosti osigurava da se postupak vodi u skladu sa zakonom i drugim pravnim propisima. Načelo objektivnosti zahtijeva od tijela javne uprave da ravnopravno tretira sve stranke u postupku, dok načelo ekonomičnosti podrazumijeva brzo i učinkovito rješavanje upravnih predmeta s ciljem smanjenja troškova i vremena.

Upravni postupci u Hrvatskoj također moraju poštivati načelo javnosti, što znači da su odluke i postupci tijela javne uprave u principu otvoreni za javnost, osim u slučajevima kada su iz specifičnih razloga, kao što su zaštita osobnih podataka ili nacionalna sigurnost, takvi podaci zaštićeni. Osim toga, važno je naglasiti i ulogu prava na žalbu u upravnom postupku. Stranke koje smatraju da su njihova prava povrijeđena odlukom upravnog tijela imaju pravo podnijeti žalbu nadležnom višem tijelu ili, u određenim slučajevima, upravnom sudu. Ovo pravo na žalbu predstavlja ključan mehanizam zaštite prava pojedinaca i pravnih osoba u upravnom postupku. Pokretanje upravnog postupka u Republici Hrvatskoj smatra se ključnim elementom u očuvanju pravne države i demokratskih načela. Upravni postupak nije samo procedura koja se primjenjuje

¹² *Ibid.*, str. 45-46.

u interakciji između države i pojedinaca, već je i mehanizam koji osigurava da su odluke državnih tijela donesene transparentno, pravedno i u skladu sa zakonom. Jedan od temeljnih principa koji se primjenjuje u upravnom postupku je načelo pravne sigurnosti, koje zahtijeva da postupci i odluke državnih tijela budu dosljedni i predvidivi, kako bi se građanima i pravnim osobama omogućilo pouzdano planiranje njihovih pravnih i gospodarskih aktivnosti.¹³

2.2. Međunarodne norme i standardi

Međunarodne norme i standardi igraju ključnu ulogu u oblikovanju prakse i zakonodavstva vezanog uz upravni postupak u Republici Hrvatskoj. Kao članica Europske unije, Hrvatska je obvezna uskladiti svoje nacionalne zakone, uključujući i one koji se odnose na upravni postupak, s pravnim tekovinama Europske unije. Ovo uključuje usvajanje i primjenu raznih direktiva, uredbi i odluka koje postavljaju zajedničke standarde i principe za države članice.

- Principi Europske unije: Hrvatska je usvojila temeljne principe EU koji su relevantni za upravni postupak, kao što su načelo vladavine prava, transparentnost, nepristranost i efikasnost. To znači da upravni postupci trebaju biti vođeni na način koji osigurava pravednost, pravnu sigurnost i jednakost svih stranaka pred zakonom.¹⁴
- Europska konvencija o ljudskim pravima: Iako nije dio zakonodavstva EU, ova Konvencija ima značajan utjecaj na pravni sustav Hrvatske, uključujući i upravne postupke. Posebno je relevantan Članak 6 koji osigurava pravo na pošteno suđenje, što se primjenjuje i na upravne postupke.¹⁵
- Standardi Vijeća Europe: Vijeće Europe promiče pravnu suradnju među europskim zemljama i postavlja standarde u područjima kao što su ljudska prava, demokratsko upravljanje i vladavina prava. Hrvatska se obvezala poštivati te standarde, što uključuje i one koji se odnose na upravne postupke.
- Direktive i uredbi Europske unije: Direktive EU koje se odnose na specifične sektore

¹³ *Ibid.*, str. 45-46.

¹⁴ *Ibid.*, str. 41.

¹⁵ *Ibid.*, str. 67.

(kao što su zaštita potrošača, okoliša, javna nabava) često zahtijevaju od država članica da usklade svoje nacionalne upravne postupke s određenim standardima. Hrvatska je dužna implementirati te direktive u nacionalno zakonodavstvo.

- Međunarodni ugovori i sporazumi: Hrvatska je stranka raznih međunarodnih ugovora i sporazuma koji također utječu na upravne postupke, posebno one koji se odnose na trgovinu, investicije i zaštitu ljudskih prava.

Integracija međunarodnih normi i standarda u upravni postupak Republike Hrvatske ne samo da pojačava usklađenost s globalnim i europskim pravilima, već i unaprjeđuje unutarnje mehanizme za zaštitu prava i interesa građana. Primjena međunarodnih standarda u praksi omogućava Hrvatskoj da razvije sustav koji je transparentniji, pravedniji i učinkovitiji, a koji istovremeno odražava najviše standarde u upravljanju i administraciji.

Nadalje, prilagodba međunarodnim standardima u upravnom postupku omogućava Hrvatskoj da aktivnije sudjeluje u međunarodnoj razmjeni iskustava i najboljih praksi. Hrvatska, prilagođavajući svoj upravni postupak međunarodnim standardima, osigurava da su njezini pravni mehanizmi u skladu s međunarodnim pravilima, što omogućava učinkovitije upravljanje ovakvim situacijama.¹⁶

Usklađivanje s međunarodnim standardima također podrazumijeva stalno praćenje i ažuriranje nacionalnih zakona kako bi se osiguralo da su u skladu s najnovijim međunarodnim razvojem i praksama. To zahtijeva kontinuiranu edukaciju i stručno usavršavanje upravnog osoblja, kao i redovitu reviziju i prilagodbu zakonodavnih okvira. Takav pristup omogućava Hrvatskoj da bude fleksibilna i prilagodljiva u suočavanju s novim izazovima i promjenama u međunarodnom pravnom okruženju. Dodatno, primjena međunarodnih normi i standarda pridonosi jačanju pravosudne suradnje Hrvatske s drugim zemljama. To je posebno važno u borbi protiv prekograničnog kriminala, korupcije i drugih oblika nezakonitosti. Kroz usklađene upravne i pravosudne postupke, Hrvatska može efikasnije surađivati s međunarodnim partnerima u razmjeni informacija, izručenju osumnjičenih i procesuiranju slučajeva koji imaju

¹⁶ Ljubanović, B., Bakota, B. (2008). *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog općeg upravnog postupka*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. (str. 70). Split: Pravni fakultet.

međunarodnu dimenziju.¹⁷ U konačnici, usvajanjem međunarodnih standarda, Hrvatska ne samo da unapređuje vlastiti pravni sustav, već i doprinosi izgradnji snažnijeg i koherentnijeg međunarodnog pravnog poretka. Takav angažman jača međunarodni ugled Hrvatske kao odgovorne članice međunarodne zajednice, posvećene vladavini prava, demokraciji i zaštiti ljudskih prava.

¹⁷ *Ibid.*, str. 71-76.

3. SUBJEKTI UPRAVNOG POSTUPKA

3.1. Tko može pokrenuti postupak

U Republici Hrvatskoj, pokretanje upravnog postupka može inicirati nekoliko različitih subjekata, ovisno o prirodi slučaja i relevantnim zakonskim odredbama. Ovi subjekti uključuju:

- Državna i lokalna tijela javne uprave: U mnogim slučajevima, upravni postupak pokreće nadležno tijelo državne uprave ili tijelo lokalne samouprave. To se često događa u situacijama gdje postoji obveza nadzora i provođenja zakona, kao što su izdavanje dozvola, inspekcijски nadzori, regulacija javnih usluga, itd.¹⁸
- Pravne osobe s javnim ovlastima: Osim tijela državne i lokalne uprave, pravne osobe koje imaju dodijeljene javne ovlasti (poput regulatornih agencija) također mogu pokrenuti upravni postupak u područjima svoje nadležnosti.¹⁹
- Građani i pravne osobe: Upravni postupak može pokrenuti i pojedinac ili pravna osoba podnošenjem zahtjeva ili prigovora nadležnom tijelu. Ovo se obično događa kada stranka traži određenu uslugu, dozvolu ili kada želi osporiti odluku upravnog tijela.²⁰
- Po službenoj dužnosti: U nekim slučajevima, upravni postupak se pokreće po službenoj dužnosti, što znači da nadležno tijelo započinje postupak bez prethodnog zahtjeva, temeljem svojih zakonskih ovlasti i dužnosti. Ovo je često slučaj u regulaciji javnih interesa ili u zaštiti prava pojedinaca kada postoji sumnja na kršenje zakona.²¹

¹⁸ *Ibid.*, str. 76.

¹⁹ Čl. 5-13. ZUP-a.

²⁰ Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, *op. cit.* (bilj. 9), str. 41.

²¹ *Ibid.*

Nadležna tijela na temelju odluka viših instanci: U nekim situacijama, upravni postupak može biti pokrenut na temelju odluka ili naloga viših tijela, uključujući sudove. To se može dogoditi kada sud naloži upravnom tijelu da riješi određeno pitanje ili provede odluku.²²

Pokretanje upravnog postupka mora biti u skladu s relevantnim zakonskim propisima, a tijela koja pokreću postupak moraju postupati transparentno, pravedno i u skladu s načelima zakonitosti i objektivnosti. Pravo na pokretanje upravnog postupka jedan je od ključnih mehanizama kroz koji građani i pravne osobe u Hrvatskoj mogu ostvarivati svoja prava i interese te tražiti zaštitu od nepravilnosti i zlouporaba u javnoj upravi. Osim navedenih subjekata koji mogu pokrenuti upravni postupak u Republici Hrvatskoj, postoji i niz drugih situacija i okolnosti u kojima se može inicirati ovaj postupak. Na primjer, različita nadzorna tijela i inspekcije imaju ovlasti pokretati upravne postupke u slučajevima gdje je potrebno osigurati usklađenost s propisima ili reagirati na potencijalne povrede zakona. Ovo može uključivati područja poput zaštite okoliša, zdravstvene inspekcije, graditeljstva, sigurnosti hrane i drugih sfera gdje je važno osigurati poštivanje zakonskih normi.²³ Upravni postupak, stoga, predstavlja vitalni element u održavanju pravne države i demokratskog poretka, omogućavajući građanima da na efikasan način ostvaruju svoja prava i štite svoje interese.²⁴

U kontekstu Republike Hrvatske, fleksibilnost u pokretanju upravnog postupka reflektira načelo pristupačnosti i odgovornosti javne uprave prema građanima. Osim standardnih mehanizama pokretanja postupka od strane državnih organa i pojedinaca, postoji i mogućnost da nevladine organizacije i udruge, koje zastupaju interese određenih društvenih skupina ili javni interes, iniciraju upravne postupke u slučajevima koji se tiču zaštite okoliša, ljudskih prava, zaštite potrošača i drugih sličnih područja. Osim toga, praksa pokretanja upravnih postupaka u Hrvatskoj pokazuje značaj sudjelovanja javnosti u procesima donošenja odluka. U postupcima koji imaju značajan utjecaj na zajednicu, poput planiranja prostornog uređenja ili ekoloških projekata, postoji zakonska obveza uključivanja javnosti kroz javne rasprave, savjetovanja i

²² Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 5), str. 61.

²³ Čl. 10. ZUP-a: „U upravnim stvarima postupa se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o upravnoj stvari.“

²⁴ Čl. 13. ZUP-a.

moćnost podnošenja primjedbi i prijedloga. Ovo omogućava građanima da izravno utječu na procese koji imaju izravan utjecaj na njihov život i okoliš.²⁵

Nadalje, u svjetlu razvoja digitalnih tehnologija, Hrvatska radi na unaprjeđenju e-uprave, omogućavajući građanima lakši pristup informacijama i uslugama, te pojednostavljivanje procesa pokretanja upravnih postupaka. Digitalizacija upravnih postupaka smanjuje birokraciju, ubrzava procese i čini javnu upravu transparentnijom i efikasnijom. Važno je spomenuti i ulogu pravnog zastupanja u upravnim postupcima. Iako građani i pravne osobe mogu samostalno pokretati i voditi postupke, često se koriste uslugama odvjetnika ili drugih pravnih savjetnika kako bi osigurali da su njihovi interesi adekvatno zastupljeni i zaštićeni. To je posebno važno u složenijim slučajevima koji zahtijevaju specijalističko pravno znanje. Sve navedeno ukazuje na to da je sustav upravnog postupka u Hrvatskoj dizajniran kako bi bio pristupačan, odgovoran i odzivan na potrebe građana. Kroz različite mehanizme pokretanja postupaka, omogućuje se učinkovito rješavanje pravnih pitanja, zaštita prava i interesa, te promicanje transparentnosti i pravednosti u radu javne uprave. To ne samo da jača povjerenje građana u institucije, već i doprinosi općem napretku i razvoju demokratskog društva u Hrvatskoj.

Građani se svakodnevno susreću s upravnim postupanjima budući da ZUP kao opći postupovni zakon ima široku primjenu:

- prvostupanjski i drugostupanjski upravni postupci
- izvršenje upravnih akata
- pravni lijekovi
- izdavanje potvrda
- postupak obavješćivanja o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava građana
- postupak zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava o kojima se ne donosi rješenje
- postupak zaštite od postupanja ili propuštanja pružatelja javnih usluga
- sklapanje upravnih ugovora.

²⁵ *Ibid.*

Upravni postupak pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Ako se upravni postupak pokreće na zahtjev, stranka može:

- neposredno podnijeti zahtjev u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik
- poslati zahtjev poštom ili dostaviti zahtjev elektroničkim putem.

Prema Zakonu (čl. 40. st. 1.), upravni se postupak pokreće na zahtjev stranke ili, s druge strane, po službenoj dužnosti. Kada je riječ o pokretanju postupka od strane stranke, postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu, a kada se pokretanje postupka čini po službenoj dužnosti, isti se smatra pokrenutim u trenutku kada službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo kakvu radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti (čl. 40. st. 2. i 3.).

Upravni postupak može se pokrenuti i javnom objavom u slučaju kada su stranke nepoznate ili je to propisano Zakonom. Sadržaj javne objave propisan je člankom 43. stavak 2. ZUP-a. Strankama se mora odrediti rok od najmanje 30 dana za odazivanje na javnu objavu dok se javna objava oglašava u odgovarajućem službenom glasilu, sredstvima javnog priopćivanja, odnosno na drugi prikladan način kojim će se pozvanim osobama omogućiti saznanje o javnoj objavi.²⁶

Trenutak pokretanja postupka vrlo je bitan u upravnom postupku budući da od trenutka pokretanja počinju teći rokovi koji su vezani i uz okončavanje upravnog postupka pokrenutog na zahtjev stranke.²⁷

Nakon što je upravni postupak pokrenut, započinje se s rješavanjem upravne stvari što je u apsolutnoj nadležnosti javnopravnog tijela. Naime, njegova je zadaća utvrđivanje činjeničnog stanja te odlučivanje o upravnoj stvari uz do nošenje rješenja prilikom čega stranka ima otvorenu mogućnost sudjelovanja prema čl. 30. ZUP-a.²⁸

Prema ZUP- u, moguće je neposredno rješavanje upravne stvari, ali i provedba ispitnog postupka (čl. 48.- čl. 50.).

Neposredno se rješavanje vrši u slučajevima koji su propisani zakonom, međutim, samo ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima. Također, kada se pravo stanje može

²⁶ Čl. 43. St. 2. ZUP-a.

²⁷ Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, *op.cit.* (bilj. 20). str. 45.

²⁸ *Ibid.*

utvrditi na temelju službenih podataka u koje javnopravna tijela imaju uvid ili ako je nužno za poduzimanje hitnih mjera, javnopravno tijelo neposredno rješava stvar u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti (čl. 49.). Međutim, upravna se stvar može neposredno riješiti i u postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke ukoliko je stranka u svom zahtjevu navela sve činjenice ili podnijela sve potrebne dokaze koji će služiti za utvrđivanje pravog stanja stvari (čl. 50). Općenito, takav način rješavanja upravnih stvari vezan je uz manje složene upravne stvari gdje su činjenice već utvrđene. Upravo zbog toga, moguće je provesti postupak i bez izjašnjavanja stranaka i izvođenja dokaza.²⁹

3.2. Prava i obveze stranaka

U upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, stranke u postupku imaju definirana prava i obveze koja su ključna za pravilno i pravedno vođenje postupka. Prava stranaka u upravnom postupku uključuju pravo na pristup informacijama o stanju i tijeku postupka, pravo na iznošenje činjenica i dokaza, pravo na uvid u dokumentaciju i spise predmeta, te pravo na obavijest o svim odlukama donesenim u postupku. Ova prava osiguravaju transparentnost postupka i omogućavaju strankama da aktivno sudjeluju u postupku i štite svoje interese.

Stranke također imaju pravo na pravni lijek, što znači da mogu osporavati odluke upravnih tijela putem žalbi ili drugih pravnih sredstava. To uključuje pravo na žalbu na više instancije, a u određenim slučajevima i pravo na pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom.³⁰

Osim prava, stranke imaju i određene obveze u upravnom postupku. Obveza davanja točnih i potpunih informacija ključna je za pravilno vođenje postupka. Stranke su dužne surađivati s tijelima javne uprave, dostavljati tražene podatke i dokumentaciju te odazivati se pozivima upravnih tijela. Neispunjavanje ovih obveza može dovesti do nepovoljnih posljedica za stranke, uključujući mogućnost donošenja odluke na temelju dostupnih informacija, što može biti

²⁹ Čl. 49 i 50. ZUP-a.

³⁰ *Ibid.*, Čl. 13.

na štetu stranke koja nije pružila potrebne informacije.³¹ Upravni postupak u Hrvatskoj je također obilježen načelom zaštite prava stranaka. To znači da upravna tijela moraju postupati na način koji štiti prava i interese stranaka, vodeći računa o pravednosti postupka, jednakosti stranaka i pravu na pravično suđenje. Načelo zakonitosti zahtijeva od upravnih tijela da se pridržavaju zakonskih propisa i pravila postupka, osiguravajući da su odluke donesene u skladu s važećim zakonodavstvom.³² Kroz ova prava i obveze, upravni postupak u Hrvatskoj osigurava ravnotežu između potrebe za efikasnim i zakonitim vođenjem postupaka i zaštite prava i interesa stranaka uključenih u te postupke. To omogućava transparentnost, pravičnost i zakonitost u radu javne uprave, te jača povjerenje građana u pravni sustav i institucije države.³³

U situacijama kada je riječ o slučajevima u kojima je upravni postupak već u tijeku, a pojavi se osoba sa zahtjevom da bude stranka, a ista do tada u postupku nije sudjelovala u tom svojstvu, njezino će pravo da bude stranka ispitati tijelo koje vodi postupak te o tome dati rješenje³⁴

Nadalje, u upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, stranke imaju pravo na zaštitu svojih osobnih podataka i privatnosti. U skladu s nacionalnim zakonima i regulativama EU o zaštiti podataka, upravna tijela dužna su osigurati povjerljivost i sigurnost osobnih podataka koje stranke dostavljaju tijekom postupka. Ovo pravo na privatnost i zaštitu podataka postaje sve važnije u digitalnom dobu, gdje su informacije lako dostupne i moguće zloupotrebe.³⁵

Ovo ne samo da služi interesima stranaka koje traže brzo rješavanje svojih pitanja, već i općem interesu u efikasnom funkcioniranju javne uprave. Sve ove karakteristike upravnog postupka u Hrvatskoj odražavaju načela demokratskog društva i pravne države. Kroz jasno definirana prava i obveze, upravni postupak omogućava uravnoteženo i pravično rješavanje

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Kustec, S., (2010.), *Primjena zakona o općem upravnom postupku*, HGK – Sektor za trgovinu, Trinaesti forum poslovanja nekretninama., str. 95-102.

³⁵ Čl. 13. ZUP-a.

pravnih pitanja, štiteći prava i interese pojedinaca, dok istovremeno osigurava da se javni interes pravilno održava i promiče.³⁶

Možemo dodatno istaknuti nekoliko aspekata upravnog postupka u Hrvatskoj koji doprinose njegovoj učinkovitosti i pravednosti:³⁷

- Elektroničko vođenje upravnog postupka: Razvoj digitalnih tehnologija omogućio je elektroničko vođenje upravnih postupaka. Ovo uključuje podnošenje zahtjeva, dostavu dokumenata, pa čak i održavanje saslušanja putem elektroničkih platformi. Elektronički postupci povećavaju efikasnost, smanjuju potrebu za fizičkim dolascima u upravne urede i olakšavaju pristup uslugama za sve građane.
- Javna dostupnost informacija: Transparentnost je ključna u upravnom postupku. Informacije o postupcima, pravilima, i odlukama upravnih tijela često su dostupne online, što omogućava lakši pristup informacijama i veću otvorenost javne uprave prema građanima
- Edukacija i osposobljavanje službenika: Kvalitetna edukacija i kontinuirano osposobljavanje službenika koji provode upravne postupke ključni su za njihovu pravilnu provedbu. To uključuje ne samo pravno znanje, već i vještine u komunikaciji, etičkom ponašanju i rukovanju s digitalnim alatima.
- Uloga medijacije i alternativnog rješavanja sporova: U nekim slučajevima, upravni postupci mogu uključivati medijaciju ili druge oblike alternativnog rješavanja sporova kako bi se postiglo rješenje koje je prihvatljivo za sve strane, a da se izbjegne dugotrajan i složen formalni postupak.
- Međunarodna suradnja i usklađivanje s EU standardima: Hrvatska, kao članica Europske unije, kontinuirano radi na usklađivanju svojih upravnih postupaka sa standardima i praksama EU. To uključuje primjenu direktiva EU, razmjenu najboljih praksi i

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 5), str. 61.

sudjelovanje u međunarodnim projektima za poboljšanje javne uprave.³⁸

Svi ovi elementi zajedno doprinose stvaranju robustnog, transparentnog i pravednog sustava upravnog postupanja koji je sposoban odgovoriti na potrebe građana i osigurati pravilno funkcioniranje javne uprave u Republici Hrvatskoj.

³⁸ Đerđa, Dario, *op. cit.* (bilj. 5), str. 61.

4. FAZE POKRETANJA UPRAVNOG POSTUPKA

4.1. Inicijativa

Inicijativa za pokretanje upravnog postupka u Republici Hrvatskoj može proizaći iz različitih izvora i konteksta, sukladno zakonodavstvu koje regulira ovu oblast. Jedan od ključnih načina za pokretanje upravnog postupka je na inicijativu same stranke, odnosno građana ili pravne osobe. Ovo se obično događa kada stranka ima određeni pravni interes ili potrebu za rješavanjem specifičnog administrativnog pitanja, kao što je izdavanje dozvola, registracija, priznavanje prava ili drugih administrativnih akata. Inicijativa za pokretanje postupka može doći i od strane upravnih tijela, bilo na temelju zakonske obveze ili procjene da je potrebno intervenirati u određenom slučaju. U ovom kontekstu, upravna tijela pokreću postupak po službenoj dužnosti, što je često slučaj u regulaciji javnih interesa ili kada postoji sumnja na kršenje zakona.³⁹ U nekim situacijama, inicijativa za pokretanje upravnog postupka može proizaći iz naloga ili preporuka viših tijela, uključujući sudske odluke koje zahtijevaju određene radnje od upravnih tijela. Takve situacije mogu nastati kada sud utvrdi da je potrebno provesti određene upravne radnje kako bi se ispunila sudska odluka. U sklopu inicijative za pokretanje upravnog postupka, važno je naglasiti i ulogu javnosti i organizacija civilnog društva. Kroz peticije, pritužbe ili javne inicijative, građani i organizacije mogu potaknuti upravna tijela na djelovanje u određenim područjima, posebice kada se radi o zaštiti javnog interesa, okoliša ili ljudskih prava. Inicijativa za pokretanje upravnog postupka, stoga, reflektira načela demokratskog sudjelovanja i transparentnosti u Hrvatskoj, pružajući različitim akterima u društvu mogućnost da utječu na upravne odluke i procese koji imaju direktan utjecaj na njihov život i zajednicu u kojoj žive.⁴⁰

Pokretanje upravnog postupka je podnošenje zahtjeva od strane građana ili pravnih osoba. Ovo se obično događa kada pojedinac ili organizacija treba rješenje, dozvolu, licencu ili neki drugi oblik službene odluke od strane državnih tijela. Zahtjev treba biti formalno podnesen

³⁹ Ljubanović, Bakota, *op.cit.* (bilj. 16), str. 67-74.

⁴⁰ *Ibid.*, str. 127-140.

u pisanom obliku i mora sadržavati sve relevantne informacije i dokumente potrebne za pokretanje i vođenje postupka.⁴¹ Drugi važan izvor inicijative za pokretanje upravnog postupka je službena dužnost. U mnogim situacijama, upravna tijela su obvezna pokrenuti postupak kada uoče potencijalno kršenje zakona, propisa ili kada je potrebno provesti određenu zakonsku obvezu. Primjeri uključuju inspekcijske nadzore, postupke u vezi sa zaštitom okoliša, javnog zdravlja ili graditeljstva. Također, upravni postupci mogu biti pokrenuti na temelju naloga ili odluka viših tijela. Na primjer, sud može naložiti upravnom tijelu da riješi određeni slučaj ili pitanje, ili može postojati uputa od višeg nivoa vlasti za rješavanje određenih pitanja u skladu s novim zakonodavnim promjenama ili političkim smjernicama. Važno je istaknuti i ulogu javnosti u iniciranju upravnih postupaka. Građani, kroz javne rasprave, savjetovanja ili podnošenje peticija, mogu utjecati na pokretanje upravnih postupaka u pitanjima koja su od značaja za javni interes. Ovo ne samo da promiče demokratske vrijednosti uključivanja građana u procese odlučivanja, već i pomaže u identifikaciji i rješavanju pitanja od društvenog značaja. Inicijativa za pokretanje upravnog postupka u Republici Hrvatskoj odražava interakciju između državnih tijela, građana, pravnih osoba i šireg društvenog konteksta. Ona je odraz težnje da se kroz pravni okvir odgovori na potrebe i izazove s kojima se društvo suočava, pružajući mehanizme za očuvanje reda, promicanje pravde i zaštitu prava i sloboda.

4.2. Formalni zahtjev

U kontekstu upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, formalni zahtjev igra centralnu ulogu. To je dokument kojim stranka inicira upravni postupak, tražeći od nadležnog tijela da poduzme određenu radnju, donese odluku ili riješi određeno pitanje. Formalni zahtjev mora biti podnesen u pisanom obliku i u skladu s određenim pravilima i procedurama kako bi bio valjan i prihvaćen od strane upravnog tijela. Zahtjev obično treba sadržavati jasne i točne informacije o podnositelju zahtjeva, uključujući ime i prezime, adresu, OIB i druge relevantne identifikacijske podatke. Također, mora jasno navesti što se traži od upravnog tijela, s detaljnim opisom zahtjeva ili pitanja koje treba riješiti. Važno je da zahtjev bude koncizan, ali istovremeno dovoljno informativan da omogući upravnom tijelu da razumije suštinu zahtjeva i poduzme potrebne

⁴¹ *Ibid.*, str. 127-140.

radnje. Uz to, zahtjev mora biti potkrijepljen odgovarajućom dokumentacijom. To može uključivati razne oblike dokaza, kao što su ugovori, računi, tehnička dokumentacija, službene izjave ili drugi relevantni dokumenti koji potkrepljuju i objašnjavaju zahtjev. Priložena dokumentacija treba biti ažurna i vjerodostojna.⁴² Podnositelj zahtjeva također mora biti svjestan bilo kakvih pristojbi ili troškova povezanih s podnošenjem zahtjeva. U nekim slučajevima, za obradu zahtjeva može biti potrebno platiti administrativne pristojbe, čiji iznos i način plaćanja trebaju biti jasno navedeni u uputama ili propisima vezanim za konkretni upravni postupak.

Nakon što je zahtjev formalno podnesen, upravno tijelo ga razmatra i donosi odluku u skladu s važećim zakonodavstvom i internim procedurama. Proces obrade zahtjeva može uključivati dodatna pojašnjenja, saslušanja ili prikupljanje dodatnih informacija. Kroz cijeli postupak, podnositelj zahtjeva ima pravo biti informiran o statusu svog zahtjeva i eventualnim dodatnim koracima potrebnim za njegovo rješavanje. Formalni zahtjev stoga predstavlja ključan korak u procesu upravnog postupanja, omogućujući građanima i pravnim osobama da izraze svoje potrebe i traže intervenciju ili odluku od upravnih tijela u skladu s pravnim okvirom Republike Hrvatske. Formalni zahtjev je ključni element u procesu pokretanja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj. Kada stranka – bilo fizička ili pravna osoba – želi inicirati upravni postupak, obično je potrebno podnijeti formalni zahtjev nadležnom tijelu javne uprave. Ovaj zahtjev treba biti pisan i mora sadržavati sve potrebne informacije i dokumentaciju relevantnu za slučaj. U formalnom zahtjevu, stranka treba jasno navesti svoj zahtjev ili potrebu, priložiti sve relevantne dokaze, kao što su osobni dokumenti, pravni dokumenti, tehnički izvještaji ili druge potvrde koje podržavaju zahtjev. Također, potrebno je navesti sve relevantne činjenice i okolnosti te, ovisno o prirodi zahtjeva, priložiti dokaze o plaćanju administrativnih pristojbi ili taksu, ako su one propisane. Zahtjev mora biti podnesen na propisani način, što može uključivati elektronički putem e-uprave ili fizičkim podnošenjem u upravnom tijelu. U nekim slučajevima, zakon može propisati određene rokove unutar kojih se zahtjev mora podnijeti kako bi bio valjan. Nakon što je formalni zahtjev podnesen, nadležno upravno tijelo dužno je primiti i razmotriti zahtjev. Tijelo treba provjeriti jesu li svi potrebni uvjeti ispunjeni i odlučiti o daljnjem postupanju. U nekim slučajevima, to može uključivati dodatno prikupljanje informacija,

⁴² *Ibid.*

provođenje inspekcija ili konzultacija s drugim tijelima ili stručnjacima. Važno je napomenuti da pravo na podnošenje formalnog zahtjeva predstavlja osnovno pravo građana i pravnih osoba u Republici Hrvatskoj, omogućavajući im pristup javnim uslugama i ostvarivanje svojih prava. Ovaj postupak predstavlja temeljni aspekt pravne države i demokratskog sustava, omogućujući transparentno i pravično postupanje u skladu s pravnim normama i standardima.⁴³

4.3. Odluka o pokretanju

Odluka o pokretanju upravnog postupka u Republici Hrvatskoj ključni je korak u procesu upravnog odlučivanja. Nakon što je formalni zahtjev podnesen od strane stranke ili kada nadležno tijelo utvrdi potrebu za pokretanjem postupka po službenoj dužnosti, donosi se odluka o pokretanju upravnog postupka. U slučaju da zahtjev dolazi od stranke, upravno tijelo prvo provjerava jesu li ispunjeni svi formalni uvjeti za pokretanje postupka, uključujući kompletnost podnesenih dokumenata i informacija, te plaćanje propisanih administrativnih pristojbi. Ako su svi uvjeti ispunjeni, tijelo donosi odluku o pokretanju postupka. U situaciji gdje uvjeti nisu ispunjeni, stranka se obično obavještava o nedostacima i daje joj se mogućnost da ih ispravi u određenom roku. Kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti, odluka o pokretanju temelji se na procjeni potrebe za postupanjem u skladu s određenim zakonskim obvezama ili javnim interesom. Upravno tijelo može odlučiti pokrenuti postupak na temelju vlastitih saznanja o određenoj situaciji, primjedbi građana, izvještaja medija, nalaza inspeksijskih službi ili na temelju naloga ili preporuka viših tijela.⁴⁴ U oba slučaja, odluka o pokretanju postupka treba biti formalno dokumentirana. Tijelo koje donosi odluku treba jasno navesti razloge pokretanja postupka, ciljeve koje se namjerava postići i zakonsku osnovu za postupanje. Stranke u postupku moraju biti obaviještene o pokretanju postupka i imati priliku aktivno sudjelovati u njemu, iznoseći svoje argumente, dokaze i stavove. Odluka o pokretanju upravnog postupka osigurava da se svi postupci vode transparentno, pravedno i u skladu s pravnim normama, čime se štite prava i interesi stranaka, kao i javni interes. To je temeljni aspekt učinkovitog i odgovornog upravljanja u javnom sektoru u Hrvatskoj.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Britvić Vetma, Bosiljka; Pičuljan, Nikolina, *op. cit.* (bilj. 9), str. 37-51.

Nakon donošenja odluke o pokretanju upravnog postupka, nadležno tijelo javne uprave ulazi u fazu aktivnog postupanja. Ova faza uključuje niz koraka i aktivnosti koje su usmjerene na temeljito i pravično rješavanje pitanja ili problema koji je bio povod za pokretanje postupka. Tijekom ovog procesa, tijelo provodi detaljnu analizu slučaja, prikuplja potrebne informacije, provodi istraživanja i konzultacije te, ako je potrebno, organizira saslušanja ili javne rasprave. Jedan od ključnih aspekata ove faze je interakcija s relevantnim strankama. Također, stranke mogu biti pozvane da sudjeluju u saslušanjsima ili da dostave dodatne informacije i dokumentaciju ako je to potrebno za razjašnjenje slučaja.⁴⁵ Veoma je bitan datum pokretanja postupka zbog računanja rokova koji su vrlo bitni u upravnom postupku. Tako je ZUP-om određeno da u slučaju neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje mora biti doneseno u roku od 30 dana, a u slučaju kada je potrebno provesti ispitni postupak službena osoba dužna je donijeti rješenje u roku od 60 dana. Iznimno, u slučajevima kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti nema rokova. Rokovi se računaju od dana podnošenja urednog zahtjeva.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Matić, A. (2020). *Pravo na upravni postupak*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Završni rad. str. 19.

5. POSTUPOVNE GARANCIJE

5.1. Pravo na pravičan postupak

Pravo na pravičan postupak u Republici Hrvatskoj je temeljno pravo koje je utvrđeno i zaštićeno Ustavom Republike Hrvatske, kao i brojnim zakonima koji reguliraju upravne i sudske postupke. Ovo pravo osigurava da svaka osoba, bilo da je riječ o pojedincu ili pravnoj osobi, ima pravo na pošteno, nepristrano i nepristrasno saslušanje u razumnom roku od strane nadležnog, neovisnog i nepristrasnog suda ili drugog tijela. U kontekstu upravnog postupka, pravo na pravičan postupak u Hrvatskoj obuhvaća nekoliko ključnih aspekata:⁴⁷

- Pravo na pristup tijelima javne vlasti: Ovo uključuje pravo stranaka da pokrenu upravni postupak, podnesu zahtjeve i prigovore upravnim tijelima, te traže zaštitu svojih prava i interesa.
- Pravo na saslušanje: Stranke imaju pravo iznijeti svoj slučaj, predložiti dokaze i argumente prije nego što upravno tijelo donese odluku. Ovo je ključni element pravičnosti postupka.
- Razumno vrijeme postupka: Postupci bi trebali biti provedeni i dovršeni u razumnom vremenskom roku, kako bi se izbjegle nepotrebne odgode koje mogu dovesti do nepravde.
- Nepristranost i neovisnost tijela koje odlučuje: Upravna tijela i službenici koji rješavaju u upravnim stvarima moraju postupati nepristrano i ne smiju imati osobnih interesa u ishodu postupka.
- Pravo na žalbu ili drugi pravni lijek: Stranke imaju pravo žaliti se na odluke upravnih tijela višim tijelima ili sudovima. Ovo omogućuje dodatnu razinu provjere i zaštite prava stranaka.
- Transparentnost postupka: Postupci i odluke trebaju biti transparentni i javno dostupni, osiguravajući time da je postupak otvoren za nadzor i pregled.

⁴⁷ Đerđa, *op.cit.* (bilj. 1), str. 407-439.

- Pravo na pravnu pomoć: Stranke imaju pravo na pravnu pomoć ili savjetovanje tijekom postupka, što je posebno važno u složenijim slučajevima.⁴⁸

Također, Hrvatska kao članica Europske unije i potpisnica Europske konvencije o ljudskim pravima, podložna je i međunarodnim standardima u području prava na pravičan postupak. To znači da se prakse i odluke hrvatskih upravnih i sudskih tijela mogu preispitivati i u kontekstu međunarodnog prava, pružajući dodatnu razinu zaštite pravima građana.⁴⁹

U svakodnevnoj praksi, pravo na pravičan postupak zahtijeva stalnu obuku i osvještavanje javnih službenika i upravnih tijela o njihovim obvezama prema građanima. Edukacija i profesionalni razvoj u području upravnog prava i etike su ključni za osiguranje da se standardi pravičnog postupka dosljedno primjenjuju. U konačnici, pravo na pravičan postupak u Republici Hrvatskoj je više od pukog pravnog principa; to je temelj za izgradnju povjerenja građana u integritet i efikasnost javne uprave. Kroz stalno unapređenje praksi, normi i edukacije, Hrvatska nastoji osigurati da se ovo temeljno pravo učinkovito štiti i promiče u svim segmentima društva.

5.2. Zaštita prava stranaka

Zaštita prava stranaka u upravnom postupku u Republici Hrvatskoj temelji se na nizu zakonskih i institucionalnih mehanizama koji su usmjereni na osiguranje poštenog i pravednog tretmana svih sudionika u postupku. Ovi mehanizmi su ključni za održavanje pravne države i povjerenja u javnu upravu.

- Zakon o općem upravnom postupku: Ovaj zakon predstavlja temelj za vođenje upravnih postupaka u Hrvatskoj i sadrži detaljne odredbe o pravima stranaka, postupovnim rokovima, načinu dostave akata, pravu na žalbu, i drugim ključnim aspektima postupka. Zakon osigurava da se postupci vode transparentno, nepristrano i u skladu s pravnim normama.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

- Pravo na pristup informacijama: U skladu s hrvatskim zakonodavstvom, stranke imaju pravo na pristup informacijama koje su relevantne za njihov slučaj. Ovo pravo je ključno za transparentnost i omogućava strankama da budu dobro informirane o svom slučaju.
- pravo na žalbu: Stranke u upravnom postupku imaju pravo žaliti se na odluke upravnih tijela. Žalbeni postupci omogućuju nezavisno preispitivanje odluka i predstavljaju ključni mehanizam zaštite prava stranaka.
- pravo na pravnu pomoć: Stranke imaju pravo na pravnu pomoć tijekom upravnog postupka. To uključuje pravo na zastupanje odvjetnikom ili drugim ovlaštenim zastupnikom, što je posebno važno u složenijim slučajevima.
- neovisnost i nepristranost tijela koja odlučuju: Upravna tijela u Hrvatskoj su dužna djelovati neovisno i nepristrano. To osigurava da se odluke donose na temelju objektivne procjene činjenica i prava, a ne na osnovi vanjskih utjecaja ili pristranosti.
- uloge specijaliziranih agencija i tijela: postoje različite specijalizirane agencije i tijela, poput pučkog pravobranitelja, koji imaju ulogu u zaštiti prava stranaka i mogu intervenirati u slučajevima kršenja prava.
- sudska zaštita: U konačnici, stranke mogu tražiti zaštitu svojih prava pred sudovima. Sudovi mogu preispitati zakonitost i pravičnost upravnih odluka, osiguravajući dodatnu razinu zaštite.

U Republici Hrvatskoj, zaštita prava stranaka u upravnom postupku dodatno se osigurava kroz sustavnu edukaciju i osposobljavanje javnih službenika. Naglasak je na razumijevanju i poštivanju pravne države te etičkih standarda u postupanju, što je ključno za očuvanje prava stranaka. Ovo uključuje stalno ažuriranje znanja i vještina potrebnih za pravilno vođenje postupaka i zaštitu prava sudionika.

6. PRAKTIČNI PRIMJERI

6.1. Studije slučaja iz domaćeg i međunarodnog konteksta

Naknadno u tekstu je nekoliko primjera koji ilustriraju kako upravni postupci funkcioniraju u praksi, kako u Republici Hrvatskoj tako i u međunarodnom kontekstu. Ovi primjeri pomažu u razumijevanju primjene zakona i procedura u različitim situacijama.

Domaći kontekst (Republika Hrvatska)

Izdavanje građevinskih dozvola: Jedan od čestih primjera upravnog postupka u Hrvatskoj je izdavanje građevinskih dozvola. Ovaj postupak uključuje podnošenje zahtjeva, prilaganje potrebne dokumentacije (npr. projektne dokumentacije), provedbu inspekcijskog nadzora i na kraju izdavanje dozvole.

Da bi pristupili gradnji/rekonstrukciji objekta potrebna vam je građevinska dozvola. Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi se u elektroničkom obliku putem sustava eDozvola ili u nadležnom upravnom tijelu ovisno o mjestu gdje se planira gradnja odnosno rekonstrukcija objekta.

Zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole prilažu se:⁵⁰

- glavni projekt u elektroničkom obliku,
- ispis glavnog projekta ovjeren od projektanata i glavnog projektanta ako je u njegovoj izradi sudjelovalo više projektanata,
- Iskaznicu energetske svojstava zgrade u elektroničkom obliku, potpisanu elektroničkim potpisom,
- ispis Iskaznice energetske svojstava zgrade ovjerene od projektanata i glavnog projektanta ako je u njezinoj izradi sudjelovalo više projektanata,
- pisano izvješće o kontroli glavnog projekta, ako je kontrola propisana,

⁵⁰ RH: Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/graditeljstvo-98/vodic-kroz-gradnju/gradjevinska-dozvola/8160> (Pristupano: 22.03.2024.)

- potvrdu o nostrifikaciji glavnog projekta, ako je projekt izrađen prema stranim propisima,
- dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole,
- dokaz da može biti investitor (koncesija, suglasnost ili drugi akt propisan posebnim propisom) ako se radi o građevini za koju je posebnim zakonom propisano tko može biti investitor i
- dokaz da je vlasnik građevinskog zemljišta ispunio svoju dužnost prijenosa dijela zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, odnosno dužnosti sklapanja ugovora o osnivanju služnosti provoza i/ili prolaza, propisane posebnim zakonom kojim se uređuje prostorno uređenje, ako takva dužnost postoji.

Kako građevinska dozvola nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na nekretnini za koju je izdana i ne predstavlja pravnu osnovu za ulazak u posjed nekretnine, za njeno izdavanje dovoljno je samo dokazati pravni interes.

U tijeku postupka izdavanja građevinske dozvole utvrđuje se:

- da li su uz zahtjev priloženi svi propisani dokumenti,
- da li su utvrđeni svi propisani posebni uvjeti i uvjeti priključenja,
- da i su izdane sve propisane potvrde glavnog projekta,
- da li je glavni projekt u pogledu lokacijskih uvjeta izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru propisanim prostornim planom
- da li je glavni projekt izradila ovlaštena osoba,
- da li je glavni projekt propisno označen i da je izrađen tako da je onemogućena neovlaštena promjena njegova sadržaja, odnosno zamjena njegovih dijelova i
- da li je donesen urbanistički plan uređenja, ako se dozvola izdaje na području za koje je posebnim zakonom propisana obveza njegova donošenja, osim kada se radi o izdavanju građevinske dozvole za rekonstrukciju postojeće građevine i za građenje nove građevine na mjestu ili u neposrednoj blizini mjesta prethodno uklonjene postojeće građevine unutar iste građevne čestice, kojom se bitno ne mijenja namjena, izgled, veličina i utjecaj na okoliš dotadašnje građevine.

Prije izdavanja građevinske dozvole, nadležno tijelo graditeljstva dužno je strankama pružiti mogućnost uvida u spis predmeta radi izjašnjenja.

Građevinska dozvola za zgradu izdaje se uz uvjet da su udovoljeni svi gore navedeni uvjeti te da postoji mogućnost priključenja građevne čestice, odnosno zgrade na prometnu površinu ili da je izdana građevinska dozvola za građenje prometne površine, nadalje da postoji mogućnost priključenja zgrade na javni sustav odvodnje otpadnih voda, ako prostornim planom nije omogućeno priključenje na vlastiti sustav odvodnje i da postoji mogućnost priključenja zgrade na niskonaponsku električnu mrežu ili da ima autonomni sustav opskrbe električne energije, ako se radi o zgradi u kojoj je projektirano korištenje iste. Nadležni ured koji je izdao građevinsku dozvolu dužan je istu (bez glavnog projekta) dostaviti na znanje, uz ostale, i upravnom tijelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za utvrđivanje komunalnog doprinosa s podacima potrebnim za obračun iznosa tog doprinosa i tijelu nadležnom za utvrđivanje vodnog doprinosa s podacima potrebnim za obračun iznosa tog doprinosa. Investitor je dužan po pravomoćnosti građevinske dozvole platiti komunalni odnosno vodni doprinos u skladu s posebnim propisima. Građevinska dozvola prestaje važiti ako investitor ne pristupi građenju u roku od tri godine od dana pravomoćnosti dozvole. Važenje građevinske dozvole može se produljiti na zahtjev investitora jednom za tri godine ako se nisu promijenili uvjeti za provedbu zahvata u prostoru određeni prostornim planom. U tom razdoblju investitor je dužan riješiti pitanje prava građenja, te pristupiti gradnji.⁵¹

Međunarodni Kontekst

Imigracijski Postupci (EU i SAD): Imigracijski postupci u zemljama kao što su SAD ili članice EU primjeri su kompleksnih upravnih postupaka koji uključuju različite faze, od podnošenja zahtjeva do odlučivanja o pravu boravka. Studija slučaja ove vrste može pokazati kako se postupaju s međunarodnim zahtjevima i kakve su pravne implikacije odbijanja ili odobravanja takvih zahtjeva. Regulacija Financijskih Tržišta (EU): Upravni postupci u regulaciji financijskih tržišta unutar EU, kao što su postupci vezani za usklađenost s GDPR-om ili direktivama o pranju novca, primjeri su kako upravni postupci mogu imati širok međunarodni utjecaj. Studije slučaja mogu istražiti kako se provode nadzori i koje su posljedice za organizacije koje ne postupaju u skladu s propisima.

⁵¹ *Ibid.*

7. ANALIZA I KRITIČKI OSVRTI

7.1. Efikasnost i transparentnost postupaka

Efikasnost i transparentnost upravnih postupaka su ključni elementi u funkcioniranju pravnog sustava Republike Hrvatske. Efikasnost se odnosi na sposobnost brzog i učinkovitog rješavanja upravnih pitanja, dok transparentnost znači otvorenost i jasnoću u postupanjima i odlukama upravnih tijela. Kroz stalne reforme i prilagodbe, Hrvatska nastoji osigurati da njeni upravni postupci budu ne samo u skladu s pravnim normama, već i da odgovaraju potrebama građana i gospodarstva u smislu efikasnosti i transparentnosti. Nastavljajući s efikasnosti i transparentnosti upravnih postupaka u Republici Hrvatskoj, vrijedno je istaknuti i ulogu kontinuiranog praćenja i evaluacije u ovom procesu. Vlada i nadležna tijela redovito analiziraju učinkovitost postojećih procedura kako bi identificirali područja koja zahtijevaju poboljšanja ili modernizaciju. Ova evaluacija može uključivati prikupljanje povratnih informacija od stranaka koje sudjeluju u upravnim postupcima, kao i od stručnjaka i javnih savjetnika.

Jedan od ključnih alata za povećanje transparentnosti su i javno dostupne baze podataka i registri koji omogućuju građanima uvid u upravne postupke, donesene odluke i relevantne pravne akte. Ovakav pristup informacijama ne samo da povećava transparentnost već i potiče veću odgovornost tijela javne uprave. U kontekstu EU integracija, Hrvatska se također suočava s izazovom usklađivanja svojih upravnih postupaka s europskim zakonodavstvom, što uključuje usvajanje standarda i praksi koji promiču transparentnost i efikasnost u skladu s europskim normama. To je posebno važno u područjima kao što su javna nabava, zaštita okoliša i regulacija tržišta. Uprkos postignutom napretku, i dalje postoje izazovi u pogledu kompleksnosti nekih upravnih postupaka i potrebe za daljnjim smanjenjem birokracije. Stalna težnja ka pojednostavljenju postupaka i smanjenju administrativnih tereta ključna je za povećanje efikasnosti i zadovoljstva građana i poslovnih subjekata.

7.2. Problemi i izazovi u praksi

Unatoč naporima za poboljšanje upravnog postupanja, Republika Hrvatska suočava se s nizom problema i izazova u praksi. Jedan od glavnih problema je birokracija, koja može usporiti proces donošenja odluka i učiniti upravne postupke neefikasnim. Ovaj problem se posebno odražava u složenim postupcima poput izdavanja građevinskih dozvola, gdje mnoštvo potrebnih koraka i papirologije može dovesti do dugotrajnih kašnjenja. Drugi izazov je nedostatak konzistentnosti u primjeni zakona i propisa. Ponekad različita upravna tijela interpretiraju iste zakone na različite načine, što može dovesti do pravne nesigurnosti i neujednačenosti u praksi. To može biti zbunjujuće za građane i poslovne subjekte koji se trude ostati u skladu s propisima. Nadalje, iako su napravljeni značajni koraci u digitalizaciji upravnih postupaka, još uvijek postoje izazovi u potpunoj implementaciji e-uprave. Tehnički problemi, nedostatak digitalne infrastrukture u nekim područjima i ograničena digitalna pismenost među nekim segmentima stanovništva otežavaju potpunu realizaciju prednosti koje pruža digitalizacija. Izazov predstavlja i potreba za stalnim usavršavanjem i edukacijom službenika javne uprave. Kako bi se osigurala efikasna i pravedna primjena zakona, važno je da službenici imaju odgovarajuću stručnost, znanje i vještine. To uključuje ne samo poznavanje zakona i procedura, već i sposobnost prilagodbe novim tehnologijama i metodama rada, kao i razumijevanje potreba i prava građana.

Rješavanje ovih izazova zahtijeva koordinirani pristup koji uključuje vladu, javnu upravu, civilno društvo i međunarodne partnere. Kroz suradnju, dijalog i posvećenost reformama, Hrvatska nastoji izgraditi upravni sustav koji je otporan, prilagodljiv i sposoban odgovoriti na potrebe svojih građana u dinamičnom i promjenjivom svijetu.

8. ZAKLJUČAK

U kontekstu daljnjeg unapređenja upravnih postupaka u Republici Hrvatskoj, nekoliko je ključnih perspektiva i preporuka koje mogu doprinijeti efikasnijem i transparentnijem sustavu. Prvenstveno, daljnja digitalizacija upravnih postupaka može značajno pridonijeti smanjenju birokracije i vremena potrebnog za obradu različitih zahtjeva. Razvoj e-uprave i digitalnih platformi koje omogućuju online podnošenje zahtjeva, praćenje statusa predmeta i elektroničku komunikaciju s tijelima javne uprave može značajno poboljšati dostupnost i brzinu usluga. Slijedi potreba za kontinuiranom edukacijom i osposobljavanjem službenika javne uprave. Redovita edukacija o novim zakonima, tehnologijama i postupcima osigurava da službenici mogu učinkovito i pravedno upravljati postupcima te pružiti kvalitetnu uslugu građanima. Također, važno je promicati kulturu odgovornosti i integriteta unutar javne uprave kako bi se smanjila korupcija i povećalo povjerenje javnosti. Jedan od ključnih elemenata je i pojačana transparentnost upravnih postupaka. To uključuje jasno objavljivanje informacija o postupcima, kriterijima donošenja odluka i pravima građana. Transparentnost se može dodatno unaprijediti redovitim izvještavanjem o radu upravnih tijela i omogućavanjem javnog nadzora nad njihovim djelovanjem. Povećanje dostupnosti pravnih lijekova i pojednostavljenje procesa žalbe također može pridonijeti jačanju pravne sigurnosti i prava građana. Olakšavanje pristupa informacijama o pravima na žalbu i procesima žalbe, te osiguravanje da su ti procesi brzi i efikasni, ključno je za osiguranje da se prava građana mogu učinkovito zaštititi. Iznimno je važno kontinuirano pratiti i analizirati učinkovitost postojećih upravnih postupaka kako bi se identificirali i riješili problemi te prilagodili postupci suvremenim izazovima. To uključuje prikupljanje povratnih informacija od građana i poslovnog sektora, kao i usporedbu s međunarodnim najboljim praksama. Kroz ove preporuke, Hrvatska ima priliku dalje razvijati svoj upravni sustav, čineći ga efikasnijim, pravednijim i transparentnijim, čime se jača povjerenje građana u vlasti i doprinosi općem napretku društva. Uz već spomenute preporuke, važno je naglasiti i ulogu interdisciplinarnog pristupa u unapređenju upravnih postupaka. Uključivanje stručnjaka iz različitih područja, kao što su pravo, ekonomija, informatika i sociologija, može pružiti širi uvid u izazove i mogućnosti poboljšanja sustava. Također, aktivno uključivanje građana i civilnog društva u procese donošenja odluka i reforme može pomoći u identifikaciji stvarnih potreba i prepreka te u kreiranju rješenja koja su usklađena s javnim interesom.

9. LITERATURA

Britvić Vetma, B., Pičuljan, N. (2006). *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*. Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku. Šibenik: Veleučilište u Šibeniku.

Derđa, D. (2012). *Pravila upravnog postupka u europskom pravu*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.(str.125). Rijeka: Pravni fakultet.

Derđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski Biro.

Đulabić, V., Rajko, A. (2009). *Zakon o općem upravnom postupku – s poveznicama i kazalom*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

IUS INFO, [IUS-INFO – Upravni postupak: negativne odluke povodom odbijanja prijedlog za oglašivanje rješenja ništavim odnosno prijedloga za poništavanje ili ukidanje rješenja \(iusinfo.hr\)](#), 15. lipnja 2022.

IUS INFO, [IUS-INFO - Sudjelovanje stranke u upravnom postupku \(iusinfo.hr\)](#), 30. svibnja 2022.

Kustec, S. (2010). *Primjena zakona o općem upravnom postupku*. Zagreb: HGK – Sektor za trgovinu.

Ljubanović, B., Bakota, B. (2008), *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog opće upravnog postupka*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. Split: Pravni fakultet.

Ljubanović, B., Bakota, B. (2008). *Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog općeg upravnog postupka*. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu. (str. 70). Split: Pravni fakultet.

Matić, A. (2020). *Pravo na upravni postupak*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Završni rad.

ZAKONI I SUDSKA PRAKSA

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN-MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06, 2/10).

Odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, US-11671/2010-4, 20. ožujak, 2013. Opća uredba o zaštiti osobnih podataka (SL EU L119; NN, br. 44/18, 62/22).

Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21.

Zakon o gradnji, NN, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

Zakon o prostornom uređenju, NN, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/9, 98/19.

RH: Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug/graditeljstvo-98/vodic-kroz-gradnju/gradjevinska-dozvola/8160> (Pristupano: 22.03.2024.)