

Gregov • Gržan • Mesar • Pavić

UPRAVNI POSTUPAK 4

udžbenik za 4. razred srednje strukovne škole

zanimanje: upravna referentica / upravni referent

Za izdavača

Đurđica Salamon Padjen, dipl. ing.

Autorice

Radoslava Gregov, dipl. iur.

Vesna Gržan, dipl. iur.

Ondina Mesar, dipl. iur.

Mirjana Pavić, dipl. iur.

Recenzentica

Bojana Mić, dipl. iur.

Lektorica

Suzana Kačić-Bartulović, prof. hrvatskog jezika

Priprema za tisak

Davor Horvat, dipl. ing.

Uporabu udžbenika odobrilo je Ministarstvo znanosti
i obrazovanja u svibnju 2019. godine.

ISBN 978-953-294-245-3

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i
sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 1032671.

Projekt izdavanja udžbenika i drugih nastavnih sredstava za zanimanja
poslovna tajnica / poslovni tajnik i upravna referentica / upravni
referent pokrenula UDRUGA UPRAVNIH I BIROTEHNIČKIH ŠKOLA
REPUBLIKE HRVATSKE, Zagreb, Prilaz baruna Filipovića 30

Nakladnik

Alka script d.o.o.

Zagreb, Nehajska 42

tel. 01/30 135 30

www.alkascript.hr

Tisak

Tiskara Zelina d.d.

Nijedan dio ove knjige ne smije se umnožavati ni
preslikavati bez pismene suglasnosti nakladnika.

Radoslava Gregov
Vesna Gržan
Ondina Mesar
Mirjana Pavić

Upravni postupak 4

UDŽBENIK ZA 4. RAZRED SREDNJE STRUKOVNE ŠKOLE

ZANIMANJE:
UPRAVNA REFERENTICA / UPRAVNI REFERENT



Zagreb, 2019.
drugo izmijenjeno izdanje

Sadržaj

Predgovor	6
I. Uvod u predmet	7
1. Opće odredbe	8
1.1. Pojam upravnog postupka	8
1.2. Načela upravnog postupka	9
1.3. Pojam i vrste nadležnosti	10
2. Tijela koja vode upravni postupak (javnopravna tijela)	14
2.1. Organizacija uprave	14
3. Pravna pomoć	16
4. Izuzeće službene osobe koja vodi upravni postupak	17
4.1. Pojam i vrste izuzeća	17
5. Stranka u upravnom postupku	19
5.1. Stranačko djelovanje	20
6. Zastupanje stranaka	21
6.1. Zakonski zastupnik	21
6.2. Privremeni zastupnik	22
6.3. Opunomoćenik i punomoć	23
6.4. Procesna zajednica	24
II. Pokretanje i vođenje postupka	29
1. Pokretanje postupka	30
1.1. Pokretanje postupka javnom objavom	30
2. Raspolaganje stranke sa zahtjevom	31
2.1. Odustanak od zahtjeva	31
2.2. Izmjena zahtjeva	32
2.3. Spajanje stvari u jedan postupak (kumulacija)	32
2.4. Razdvajanje upravne stvari	32
3. Postupak rješavanja upravne stvari	32
3.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja	32
3.2. Neposredno rješavanje	33
3.3. Ispitni postupak	34
4. Usmena rasprava	35
4.1. Pripremanje usmene rasprave	35
4.2. Provođenje usmene rasprave	35
4.3. Završetak rasprave	36
4.4. Isključenje javnosti s usmene rasprave	37
5. Nagodba	38
III. Dokazivanje	41
1. Dokazi	42
1.1. Osiguranje dokaza	42
1.2. Isprave	42
1.3. Svjedoci	43
1.4. Vještačenje	44
1.5. Očevid	46
1.6. Izjava stranke	46

2. Radnje u postupku	46
2.1. Komuniciranje stranaka i javnopravnih tijela	46
2.2. Postupanje po podnescima	47
2.3. Zapisnici	48
2.4. Rokovi	50
2.5. Obavješćivanje	53
IV. Odlučivanje u upravnom postupku	57
1. Odlučivanje u upravnom postupku	58
1.1. Odluke u upravnom postupku	58
1.2. Ispravak grešaka u rješenju	60
2. Pravni lijekovi	60
2.1. Žalba	60
2.2. Prigovor	65
2.3. Izvanredni pravni lijekovi	65
V. Izvršenje	73
1. Pojam i vrste izvršenja	74
1.1. Načelo zaštite osobe izvršenika i razmjernosti	75
1.2. Ogdoda izvršenja	76
2. Upravni ugovori	77
VI. Posebni postupci	81
1. Porezni postupak	82
1.1. Načela poreznog postupka	82
1.2. Tijek poreznog postupka	84
2. Carinski postupak	86
2.1. Pojam carine	86
2.2. Propisi	86
2.3. Područje primjene zakonodavstva	86
2.4. Nadležna tijela za poslove carinske službe	86
2.5. Pojmovi (definicije) carinskog zakonika unije	87
2.6. Sankcije	88
3. Inspekcijski postupak	88
3.1. Nadležnost u inspekcijskom postupku	88
VII. Upravni spor	93
1. O upravnom sporu	94
1.1. Predmet upravnog spora	94
1.2. Stranke u upravnom sporu	95
1.3. Pokretanje upravnog spora	96
1.4. Ocjenjivanje pretpostavki za vođenje upravnog spora	97
1.5. Rješavanje o tužbenom zahtjevu	97
1.6. Sudske odluke	98
1.7. Pravni lijekovi	99
1.8. Postupanje upravnog suda po žalbi	100
1.9. Postupanje Visokog upravnog suda po žalbi	101
1.10. Izvanredni pravni lijekovi	101
1.11. Troškovi postupka	102
1.12. Izvršenje sudskih odluka	102
1.13. Ocjena zakonitosti općih akata	102
1.14. Poseban način rješavanja upravnih sporova	102
Pojmovnik	105
Literatura	111
Popis propisa	112

Predgovor

Poštovani učenici i kolege nastavnici,

nastavno na udžbenik Upravni postupak 3, objedinili smo nastavne materijale za udžbenik Upravni postupak IV koji je namijenjen nastavnom predmetu Upravni postupak četvrtih razreda strukovnih škola zanimanja upravna referentica / upravni referent.

Udžbenik u potpunosti prati nastavne sadržaje predmeta i Okvirni nastavni plan i program za zanimanje upravni referent. Mišljenja smo da će ovakav cjelovit materijal pomoći nastavnicima približiti učenicima materiju, a učenicima omogućiti da s lakoćom svladaju jednu od ključnih kompetencija njihovog zanimanja, a to je razumijevanje i vođenje upravnih postupaka.

Nadamo se da će udžbenik omogućiti usvajanje pojmova upravnog postupovnog prava te potaknuti učenike i kolege nastavnike na dodatno istraživanje i kreativnost u pronalaženju zakonitih i pravednih rješenja, kao temelju njihova zanimanja.

Želimo vam mnogo uspjeha u radu i budućem zanimanju!

U Zagrebu 31. kolovoza 2014. godine

Autorice

I. Uvod u predmet



1. Opće odredbe

1.1. Pojam upravnog postupka

Upravni postupak je skup postupovnih pravnih pravila kojima je propisan način postupanja javne uprave kad primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinih osoba.¹

Razlikujemo **opći upravni postupak** i **posebne postupke**. Opći upravni postupak uređen je Zakonom o općem upravnom postupku (skraćeno ZUP-om NN br. 47/09), a posebni postupci – posebnim zakonima.

Zbog lakšeg razumijevanja pojma upravnog postupka i temeljnog zakona po kojem se isti vodi – ZUP-a, potrebno je podsjetiti se da je jedna od klasičnih podjela propisa na **materijalno** i **formalno** (postupovno, procesno) pravo.

Materijalno pravo su one norme koje propisuju zapovijedi, zabrane ili ovlaštenja za ponašanje i sankciju (posljedicu) ako se to ponašanje ne ispuni.

To znači da materijalno pravo određuje prava i dužnosti pravnih subjekata (fizičkih i pravnih osoba) u pojedinim pravnim područjima. Npr. iz područja obiteljskog prava materijalno pravo su norme kojima su regulirana prava i dužnosti pravnih subjekata, a koje su sadržane u Obiteljskom zakonu.

Formalno pravo su one norme koje određuju kako će se, u kojem obliku ili formi materijalno pravo provoditi.

To su propisi koji određuju način, tijek i oblik vođenja nekog postupka. Sudovi npr. vode kazneni i parnični postupak. Način, tijek i oblik kaznenog postupka propisuje Zakon o kaznenom postupku (skraćeno ZKP), dok način, tijek i oblik parničnog postupka uređuje Zakon o parničnom postupku (skraćeno ZPP).

ZUP određuje način, tijek i oblik vođenja upravnog postupka pa se prema tome taj Zakon ubraja u skupinu formalnih, postupovnih ili procesnih propisa. Kad vodi

upravni postupak, službena osoba uvijek mora primijeniti ZUP kao formalni propis. Ako je posebnim zakonom propisan posebni postupak, onda se primjenjuje taj propis, a ZUP samo supsidijarno.

Po ZUP-u postupaju **javnopravna tijela**, a to su:

- tijela državne uprave
- druga državna tijela (zavodi, ravnateljstva, uredi)
- tijela jedinica lokalne i područne samouprave
- pravne osobe koje imaju javne ovlasti.

ZUP-om se uređuju pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela) postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

Upravna stvar je svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu pojedinca, pravne osobe ili druge osobe neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje to upravno područje, te one koje su takvima propisane zakonom.²

1.2. Načela upravnog postupka

U poglavlju ZUP-a pod nazivom „Temeljne odredbe“ utvrđeno je devet načela na kojima se temelji, kako upravni postupak, tako i sva upravna postupanja.

Načelo zakonitosti – To znači da javnopravno tijelo rješava upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te drugih akata donesenih na temelju utvrđenih javnih ovlasti, pri čemu mora utvrditi pravo stanje stvari utvrđujući sve činjenice i okolnosti bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.

Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa znači da se strankama mora omogućiti da što lakše zaštite ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom. Načelo razmjernosti je najizraženije u onim postupcima i odlukama u kojima se stranci nalaže izvršenje kakve obveze. Pritom se moraju primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za stranku povoljnije, ako se njima postiže svrha odluke.

² Vidi članak 2. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09).

Načelo pomoći stranci – Prema ovom načelu službena osoba mora upozoriti stranku na postojanje osnove za ostvarivanje nekog prava, kao i na posljedice poduzetih radnji i propuštanja, te vodi brigu tijekom cijelog postupka da neukost stranke i drugih osoba sudionika u postupku ne bude na štetu prava koja stranci po zakonu pripadaju.

Načelo utvrđivanja materijalne istine – U postupku treba utvrditi pravo stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.

Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza objedinjuje sadržaj dvaju načela i to načela ocjene dokaza i načela samostalnosti u rješavanju na način da se jako naglašava samostalnost službene osobe u utvrđivanju pravno relevantnih činjenica i okolnosti i njihovoj slobodnoj ocjeni, kao i samostalnost u rješavanju upravne stvari.

Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti usmjereno je na što jednostavnije postupanje u rješavanju upravnih stvari, bez odgode i uz što manje troškova, ali uz utvrđivanje bitnih činjenica i okolnosti.

Načelo pristupa podacima i zaštite podataka zahtijeva da se strankama omogući pristup podacima i internetskoj stranici javnopravnog tijela, pruži pravna pomoć, a uz zaštitu tajnih i osobnih podataka sukladno pozitivnim propisima o zaštiti osobnih podataka.

Pravo stranke na pravni lijek zasnovano je na odredbama Ustava RH jamstvu prava na žalbu protiv prvostupanjskih odluka i kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih tijela. To znači da protiv prvostupanjske odluke stranka ima pravo žalbe, ako nije drugačije propisano, a protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopušteno pokretanje žalbe, može se pokrenuti upravni spor. Ovo načelo povezano je s novim pravim lijekom kojeg donosi ZUP, a to je prigovor protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga.

Načelo službene upotrebe jezika i pisma propisuje da se upravni postupak vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Postupak se može voditi i na drugom jeziku ili pismu koji su u službenoj uporabi pri javnopravnom tijelu kod kojeg se vodi postupak, ako je to u skladu sa zakonom o službenoj uporabi jezika i pisma.

1.3. Pojam i vrste nadležnosti

Upravni postupak može voditi samo ono tijelo koje na temelju zakona ima pravo i dužnost voditi taj postupak.

Nadležnost predstavlja skup ovlaštenja i dužnosti koje za postupanje određenih tijela propisuje pozitivan pravni poredak. Zato možemo reći da je **nadležnost pravo**

i dužnost određenog tijela da obavlja određenu vrstu poslova na određenom teritoriju, odnosno području.

Nadležnost u upravnom smislu je pravo i dužnost nekog tijela da vodi upravni postupak u određenoj upravnoj stvari i da donese rješenje kojim odlučuje o toj stvari.

Samo to tijelo može i mora rješavati upravne stvari koje su mu stavljene u nadležnost, a nikako neko drugo tijelo.

Važno je upamtiti da je nadležnost istodobno i pravo i dužnost rješavanja određene stvari. Javnopravno tijelo ne smije odbiti rješavati stvar za koju je nadležno jer bi inače taj odnos ostao neriješen, a stranka ima pravo da njen slučaj bude riješen od nadležnog tijela. Zbog svega navedenog zaključujemo da su propisi o nadležnosti vrlo strogi i da se od njih ne može odstupati. Tijekom upravnog postupka tijelo mora kontinuirano voditi, po službenoj dužnosti, računa o svojoj nadležnosti; prekinuti svaki rad na postupku ako ustanovi da za isti više nije nadležno i predmet uputiti nadležnom tijelu i o tome obavijestiti stranku, a ako ne može ustanoviti koje je tijelo nadležno – rješenjem će odbaciti podnesak kojim je postupak pokrenut. To je važna procesna obveza tijela.

O nadležnosti se, dakle, ne mogu sporazumijevati javnopravna tijela i stranke, niti sama tijela niti same stranke, već je ona uređena isključivo zakonom.

U upravnom postupku razlikujemo stvarnu i mjesnu nadležnost.

Članak 15. ZUP-a govori o stvarnoj nadležnosti, a čl. 16. o mjesnoj nadležnosti. Za rješavanje u upravnim stvarima tijelo mora imati i stvarnu i mjesnu nadležnost.

Stvarna nadležnost u upravnom postupku

Prema spomenutom čl. 15. ZUP-a „stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili određuje nadležnost javnopravnih tijela“. Ako se ne može utvrditi koje je javnopravno tijelo stvarno nadležno, utvrđuje se prema naravi (karakteru) upravne stvari ili se daje u nadležnost javnopravnom tijelu nadležnom za poslove opće uprave.

Radi se, dakle, o pravu i dužnosti nekog tijela da obavlja određenu vrstu poslova.

Bit stvarne nadležnosti jest vrsta poslova. Odgovara na pitanja: Što tko radi? Koju vrstu poslova?

Mjesna nadležnost u upravnom postupku

Mjesna nadležnost je pravo i dužnost tijela da poslove iz svoje stvarne nadležnosti obavlja na određenom području. Bit mjesne nadležnosti jest **teritorij, odnosno područje**.

Mjesnu nadležnost, tj. granice područja na kojem će pojedina tijela imati pravo i dužnost obavljati određenu vrstu poslova, ne određuje ZUP, već propisi o političko-teritorijalnoj podjeli Republike Hrvatske.

Iako ZUP ne određuje ni stvarnu ni mjesnu nadležnost, on ipak daje neke odredbe o nadležnosti bez kojih se ne bi moglo pouzdano utvrditi koje je tijelo nadležno makar bi se znala vrsta poslova i područje.

Usprkos pravila da se mjesna nadležnost određuje prema propisima o organizaciji pojedinih tijela, ZUP propisuje da se mjesna nadležnost određuje na sljedeći način, ako posebnim propisima nije drukčije određeno:

- a) u stvarima koje se odnose na nekretninu – prema mjestu gdje se nekretnina nalazi
- b) u stvarima koje se odnose na brod ili zrakoplov ili u kojima je povod za vođenje postupka nastao na brodu ili zrakoplovu – prema matičnoj luci broda odnosno matičnom pristaništu zrakoplova
- c) u stvarima koje se odnose na poslovnu ili drugu djelatnost stranke – prema mjestu sjedišta stranke, odnosno prema mjestu gdje se djelatnost obavlja
- d) u stvarima koje se odnose na djelatnost javnopravnih tijela ili pravne osobe – prema mjestu njihova sjedišta ili područne jedinice kad se djelatnost odnosi na tu jedinicu
- e) u ostalim stvarima – prema prebivalištu stranke. Ako stranka nema prebivalište u RH, nadležnost se određuje prema mjestu njezina boravišta, a ako nema ni boravište – prema mjestu njezina posljednjeg prebivališta, odnosno boravišta u RH
- f) ako se mjesna nadležnost ne može utvrditi ni na jedan od opisanih načina, onda se određuje prema mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka.

Stranka u upravnom postupku može biti aktivna, pasivna i uzgredna stranka (intervenijent). Ako u upravnom postupku postoji aktivna stranka (ona na čiji je zahtjev postupak pokrenut) i pasivna stranka (ona protiv koje se vodi postupak), **mjesna nadležnost tijela određuje se uvijek prema pasivnoj stranci**.

Tijekom cijelog postupka svako tijelo obvezno je po službenoj dužnosti paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost.

Sukob nadležnosti

Sukob nadležnosti je razmimoilaženje u shvaćanjima između dva ili više tijela o tome koje od njih je nadležno za vođenje upravnog postupka u određenoj upravnoj stvari.

Sukob nadležnosti može biti pozitivan i negativan.

Pozitivan sukob nadležnosti postoji kad dva ili više tijela smatraju da su nadležna voditi upravni postupak u određenoj upravnoj stvari.

Negativan sukob nadležnosti postoji kad dva ili više tijela odbijaju vođenje upravnog postupka u određenoj upravnoj stvari jer smatraju da za isti nisu nadležni.

Sukob nadležnosti vrlo je neugodan kako za stranku tako i za upravna tijela, pa ga je potrebno u što kraćem roku riješiti. Zato se **pokreće postupak za rješavanje sukoba nadležnosti**. U tom postupku mora biti riješeno koje je od tijela, koja su došla u sukob nadležnosti, na temelju zakona nadležno za vođenje tog postupka.

Postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti pokreće se na prijedlog tijela koje je posljednje rješavalo o nadležnosti (po službenoj dužnosti) ili na prijedlog stranke.

O sukobu nadležnosti odlučuje javnopravno tijelo drugog stupnja u djelokrugu kojeg se nalazi ta upravna stvar, a ako takvog tijela nema, onda o sukobu nadležnosti odlučuje središnje tijelo uprave nadležno za poslove opće uprave.

Ako su u sukobu nadležnosti:

- tijela državne uprave i druga državna tijela,
- odnosno tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili
- druga državna tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

o sukobu nadležnosti odlučit će bez odgode sud nadležan za upravne sporove.³

Rješenje kojim se odlučuje o sukobu nadležnosti ne može se pobijati žalbom niti pokrenuti upravni spor.

Moguće je da u rješavanju o upravnoj stvari dva javnopravna tijela ili više njih bude nadležno za postupanje u toj pravnoj stvari. Tada se javnopravna tijela moraju sporazumjeti koje će tijelo donijeti odluku o upravnoj stvari, ali u njoj moraju biti navedene i odluke drugih javnopravnih tijela.

3 St. 2. Čl. 19. Zakona o općem upravnom postupku (NN br. 47/09).

Ako je za ostvarenje nekog prava potrebno voditi više upravnih postupaka, stranci će se omogućiti da na **jedinstvenom upravnom mjestu** u javnopravnom tijelu podnese sve zahtjeve, koji će se po službenoj dužnosti dostaviti nadležnim javnopravnim tijelima.

2. Tijela koja vode upravni postupak (javnopravna tijela)

2.1. Organizacija uprave

Potrebno je objasniti pojam **javnopravnog tijela**. To je pojam koji obuhvaća i upravnu funkciju koju obavljaju tijela državne uprave i upravnu funkciju koju obavljaju razna izvandržavna tijela, možemo ih nazvati pravne osobe koje imaju javne ovlasti.

Nositelji upravnih funkcija u Republici Hrvatskoj jesu:

1. tijela državne uprave
2. druga državna tijela
3. javne ustanove i druge pravne osobe koje imaju javne ovlasti
4. tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tijela državne uprave

Kao najznačajniji čimbenici u sustavu javne uprave, a u skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave, jesu tijela ili organi državne uprave. Tijela državne uprave su:

- ministarstva
- središnji državni uredi
- državne upravne organizacije
- uredi državne uprave u županijama.⁴

Druga državna tijela

Druga državna tijela obavljaju funkcije državne vlasti radi kojih su ustrojeni, ali im se mogu staviti u nadležnost i određeni upravni poslovi koji su u svezi s njihovom funkcijom. To mogu biti: Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, sudovi i to sudovi opće nadležnosti

na čelu s Vrhovnim sudom Republike Hrvatske, trgovački sudovi i Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Upravni sud Republike Hrvatske, Prekršajni sud i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske i Državno odvjetništvo.

Javne ustanove i druge pravne osobe koje imaju javne ovlasti

Javna ustanova je pravna osoba čije je osnivanje i ustrojstvo uređeno Zakonom o ustanovama. Javne ustanove se osnivaju radi trajnog obavljanja djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, sporta, tjelesne kulture, tehničke kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i drugih djelatnosti.

Nadzor nad zakonitošću rada javne ustanove obavlja nadležno ministarstvo, ako zakonom nije određeno da taj nadzor obavlja drugo tijelo državne uprave.

Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Predstavničko je tijelo u jedinici područne ili regionalne samouprave ili županije – županijska skupština, a predstavnička tijela u jedinicama lokalne samouprave – općine i grada – općinsko i gradsko vijeće.

Grad Zagreb kao glavni grad Republike Hrvatske ima poseban status grada i županije.⁵ Obavljanje poslova državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave i drugih poslova državne uprave utvrđene posebnim zakonima u Gradu Zagrebu povjerava se upravnim tijelima Grada Zagreba. U Gradu Zagrebu predstavničko tijelo građana je Gradska skupština, a izvršno tijelo je gradonačelnik.

Izvršno tijelo u županiji jest župan, a u općini i gradu to je općinski načelnik i gradonačelnik.

Ta tijela kao i pravne osoba s povjerenim javnim ovlastima mogu obavljati određene povjerene im poslove državne uprave.

Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica područne ili regionalne i lokalne samouprave kao i poslova državne uprave prenijetih na te jedinice ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela).

5 Članci 1 i 2 Zakona o Gradu Zagrebu (NN br. 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14).

3. Pravna pomoć

U upravnom postupku svako tijelo obavlja upravne poslove na svom području na kojem je mjesno nadležno, tj u granicama svojeg područja. No, često je potrebno da se pojedine službene radnje obave izvan područja nadležnog tijela.

Pravna pomoć je pravni institut koji se sastoji u tome da zamoljeno tijelo obavi neku službenu radnju umjesto drugog tijela koje vodi upravni postupak.

Ono time pruža pravnu pomoć tijelu koje mu se obratilo zbog svoje nenadležnosti ili radi ostvarivanja načela ekonomičnosti postupka.

1. Pravna pomoć traži se iz razloga **nenadležnosti** – kad tijelo koje vodi upravni postupak treba radi utvrđivanja činjeničnog stanja izvesti neki dokaz npr. treba obaviti očevid na nekretnini koja se nalazi na području na kojem nije nadležno spomenuto tijelo, pa ga zato ne može izvesti, već **mora** tražiti pravnu pomoć od tijela je koje na tom području mjesno nadležno – to je **obvezna pravna pomoć**.
2. Pravna pomoć traži se i iz razloga **ekonomičnosti** postupka kad zbog smanjenja troškova ili radi bržeg obavljanja neke radnje, tijelo koje vodi postupak traži od drugog tijela da umjesto njega obavi neku radnju postupka. Npr. ukoliko je potrebno saslušati svjedoka kojem je prebivalište izvan područja nadležnosti tijela koje vode upravni postupak. Ovo tijelo to nije dužno učiniti. To je **fakultativna pravna pomoć**.

Pravnu pomoć dužna su pružati sva državna tijela, ustanove i druge pravne osobe s javnim ovlastima za rješavanje u upravnim stvarima. Pravnu pomoć dužni su upravnim tijelima pružati i sudovi, pod uvjetom da se time ne ometa sudski postupak. To su slučajevi **unutarnje pravne pomoći**.

Javnopravna tijela koja vode upravni postupak mogu tražiti pravnu pomoć i od tijela neke druge države, koja to isto mogu tražiti i od naših tijela; no za to trebaju biti ispunjene određene pretpostavke jer tada se radi o **međunarodnoj pravnoj pomoći**;

- a) dužnost uzajamnog pružanja pravne pomoći u upravnim stvarima između upravnih tijela naše države i neke strane države postoji ako je o tome sklopljen **međunarodni ugovor**
- b) ako tog ugovora nema tada se pravna pomoć pruža po načelu **uzajamnosti ili reciprociteta**, tj, ako tijela te države u većini slučajeva pruže pravnu pomoć našim tijelima i naša će tijela pružiti pravnu pomoć tim tijelima.

Ako bi postojala sumnja o postojanju uzajamnosti, tada objašnjenje o tome daje Ministarstvo vanjskih poslova.

Kad se radi o upravnom postupku javnopravna tijela su na svim razinama dužna jedna drugima pružati pravnu pomoć. Ta se pomoć traži posebnom vrstom službenog dopisa – **molbom ili zamolnicom**. Tijelo koje traži pravnu pomoć mora u molbu unijeti sljedeći sadržaj:

- a) kratak sadržaj upravnog predmeta u kojem se pravna pomoć traži
- b) dokaz koji zamoljeno tijelo treba izvesti.

Kad je zamoljeno tijelo primilo molbu, ono je dužno izvesti taj dokaz, o tome napraviti zapisnik i dostaviti ga tijelu koje je zatražilo pravnu pomoć. Molba treba biti načinjena u pisanom obliku, a po njoj se treba postupiti bez odgađanja u krajnjem roku od 8 dana po njezinom prijemu. Ako ne bi duže vrijeme pružilo pravnu pomoć, tada tijelo koje je isto tražilo može intervenirati da zamoljeno tijelo što prije postupi po molbi. Zamoljeno tijelo ne može ocjenjivati opravdanost zatraženih radnji, ali može odbiti pružanje pravne pomoći u slučajevima propisanim zakonom.

Pravnu pomoć u upravnom postupku može tražiti samo tijelo koje taj postupak vodi, a tražene radnje uvijek moraju biti u vezi s konkretnim upravnim predmetom glede kojeg se postupak vodi bilo na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti.

Troškovi pružanja pravne pomoći

Ako je potrebno platiti troškove pružanja pravne pomoći iz državnog proračuna RH, tada se trošak pravne pomoći ne plaća.

Ako se troškovi podmiruju iz drugih financijskih izvora, tada tijelo koje je tražilo pružanje pravne pomoći mora te troškove nadoknaditi.

4. Izuzeće službene osobe koja vodi upravni postupak

4.1. Pojam i vrste izuzeća

Nepristranost i objektivnost neizostavni su zahtjevi glede osobe koja vodi upravni postupak. To znači da mora izvesti sve dokaze i ispravno utvrditi činjenično stanje kako bi došla do materijalne istine kao podloge za rješavanje, bez obzira šteti li ili koristi stranci.

To ponekad dovodi do potrebe da se **izuzme od rješavanja ili obavljanja pojedinih radnji u postupku službena osoba čija objektivnost i nepristranost mogu**

biti dovedeni u pitanje zbog postojanja određenih okolnosti (poseban odnos prema upravnoj stvari o kojoj se rješava ili prema subjektima koji sudjeluju u postupku).

Razlozi koji mogu do toga dovesti mogu se svrstati u dvije skupine:

- 1) obvezatni razlozi za izuzeće
- 2) fakultativni razlozi za izuzeće

Obvezatne razloge za izuzeće ZUP (Zakon o općem upravnom postupku) navodi taksativno (sve ih poimence navodi), jer ako u kojem upravnom postupku postoji ma i jedan od takvih razloga **službena osoba mora bezuvjetno biti izuzeta** iz tog postupka ili obavljanja pojedine radnje postupka.

Radi se o sljedećim obvezatnim razlozima:

- 1) ako je u predmetu u kojem se vodi postupak stranka, suovlaštenik, odnosno suobveznik, svjedok, vještak, opunomoćenik ili zakonski zastupnik stranke
- 2) ako je sa strankom, njezinim zastupnikom ili opunomoćenikom srodnik po krvi u pravoj crti, a u pobočnoj crti do četvrtog stupnja zaključno, bračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stupnja zaključno pa i onda kad je brak prestao
- 3) ako je sa strankom, njezinim zastupnikom ili opunomoćenikom u odnosu staratelja, usvojitelja ili hranitelja
- 4) ako je u prvostupanjskom postupku sudjelovala u vođenju postupka ili u donošenju rješenja tada ne može sudjelovati u drugostupanjskom postupku.

Ako u nekom upravnom predmetu postoji makar i jedan od razloga za izuzeće, službena osoba mora biti odmah izuzeta iz vođenja postupka. Postupak se pokreće na zahtjev službene osobe ili same stranke u postupku.

Za razliku od obvezatnih razloga, **fakultativne razloge** za izuzeće ZUP ne navodi taksativno, već ih samo **općenito opisuje** kao razloge koji bi mogli službenu osobu učiniti neobjektivnom. Zbog tih razloga službena osoba ne mora obustaviti svoj rad na predmetu, već je potrebno procijeniti koliki utjecaj ti razlozi mogu imati na njen daljnji rad. Fakultativni razlozi za izuzeće, ako je službena osoba sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje stranke

- u bliskom osobnom odnosu, ili
- u gospodarskom ili drugom poslovnom odnosu
- ako službena osoba prema stranci postupa diskriminirajuće
- ako se utvrde drugi razlozi koji dovode u sumnju nepristranost službene osobe.

Ako izuzeće zahtijeva stranka, ona u svom zahtjevu mora navesti okolnosti zbog kojih to čini. Nakon što je stranka postavila taj zahtjev, službena osoba ne smije

obavljati nikakve radnje u postupku (osim onih koje ne trpe odgodu) sve do donošenja zaključka o tom zahtjevu.

O izuzeću u pravilu odlučuje čelnik tijela u kojem ta službena osoba radi i to **zaključkom**. Istim se odlučuje koja će službena osoba rješavati odnosno obavljati pojedine radnje u postupku. Protiv zaključka kojim se određuje izuzeće nije dopuštena žalba. Odredbe o izuzeću službene osobe odnose se na odgovarajući način i na vještake, tumače i zapisničare.⁶

5. Stranka u upravnom postupku

Stranka u upravnom postupku je svaka fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.⁷

1. Stranka u upravnom postupku može biti svaka **fizička osoba** (svaki pojedinac – domaći državljanin ili stranac) i **pravna osoba** (trgovačka društva, ustanove itd.). Važno je da se u postupku koji se vodi odlučuje o njihovim pravima i obvezama.
2. U upravnom se postupku mogu pojaviti kao stranke i **subjekti koji nemaju svojstvo fizičke ili pravne osobe** (npr. državno tijelo, poslovna jedinica, naselje, skupina osoba i dr.), ali samo pod uvjetom da mogu biti nositelji prava i obveza o kojima se rješava u upravnom postupku.
3. Radi zaštite javnog interesa državni odvjetnik, javni pravobranitelj, druga državna tijela i pučki pravobranitelj mogu u upravnom postupku imati položaj stranke (to se događa rijetko).

Stranka u upravnom postupku može nastupiti kao **aktivna, pasivna** ili **zainteresirana stranka**.

- a) **Aktivna stranka** je ona na čiji se zahtjev pokreće i vodi upravni postupak radi ostvarivanja nekih njenih prava, smanjenja ili oslobađanja od nekih obveza. U trenutku kad takva osoba podnese uredan zahtjev javnopravnom tijelu, isti mora odmah pokrenuti upravni postupak i odlučiti o zahtjevu u propisanom roku (npr. osoba koja traži izdavanje neke dozvole).

⁶ Vidi više u Zakonu o općem upravnom postupku (NN br. 47/09) čl. 24.

⁷ Stipić, M., Jagić, Z., 2015. Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja. Effectus. Zagreb, str. 28.

- b) **Pasivna stranka** je ona protiv koje se vodi upravni postupak kako bi joj se nametnula neka obveza (npr. osoba čiju poreznu obvezu utvrđuje porezno tijelo). Kad je u pitanju pasivna stranka, tijelo u pravilu pokreće postupak po službenoj dužnosti, najčešće radi zaštite javnog interesa ili kad je to zakonom propisano.
- c) **Zainteresirana stranka** se još naziva uzgredna stranka ili intervenijent. To je stranka koja samo želi zaštititi neko svoje postojeće pravo ili pravni interes (npr. osoba koja smatra da će joj podizanjem zgrade za koju se traži građevinska dozvola biti povrijeđeno neko njeno pravo). Kod te osobe postoji želja, tj. interes da se čitav građevinski poduhvat izvede na njoj prihvatljiv način. Zbog toga pravni poredak i toj osobi priznaje svojstvo stranke u upravnom postupku.

5.1. Stranačko djelovanje

Za ostvarivanje prava i interesa u upravnom postupku, stranka mora imati određena svojstva. Uvjeti za stranačko djelovanje su stranačka sposobnost, postupovna sposobnost i stranačka legitimacija.

Stranačka sposobnost je svojstvo stranke biti nositeljem prava i obveza o kojima se rješava u upravnom postupku.

Fizička osobna stranačku sposobnost stječe u pravilu rođenjem.

Pravna osoba kao društvena tvorevina također ima stranačku sposobnost koja se stječe ovisno o vrsti pravne osobe i koja je znatno uža od stranačke sposobnosti koju imaju fizičke osobe. Obujam njene stranačke sposobnosti ovisi o priznanju pravnog poretka. Npr., trgovačko društvo stječe stranačku sposobnost upisom u sudski registar.

Postupovna sposobnost je sposobnost samostalnog djelovanja u upravnom postupku, odnosno stranka mora biti sposobna ocijeniti značenje svojih izjava i radnji.

Postupovna sposobnost fizičkih osoba stječe se punoljetnošću, a gubi smrću fizičke osobe ili proglašenjem nestale osobe umrlom ili donošenjem odluke nadležnog tijela o oduzimanju poslovne sposobnosti zbog zakonom propisanih razloga, npr. duševna bolest. Osobe koje su maloljetne i osobe kojima je aktom državnog tijela oduzeta poslovna sposobnost, istu nemaju, pa ih je potrebno zastupati, tj. za njih

stjecati prava i preuzimati obveze od strane njihovih zakonskih zastupnika. No, postoje slučajevi kad se poslovna sposobnost punoljetnoj osobi oduzima samo djelomično, a ne u cijelosti. Takva fizička osoba ne može samostalno bez zakonskog zastupnika poduzimati određene radnje. Tako npr. alkoholičari, rasipnici, narkomani ne mogu raspolažati svojim novcem.

Pravne osobe stječu postupovnu sposobnost upisom u sudski registar, dakle istovremeno sa stranačkom sposobnosti. Gube jednu i drugu kad prestanu zakonom propisani uvjeti za njihovo postojanje.

6. Zastupanje stranaka

6.1. Zakonski zastupnik

Procesna ili postupovna sposobnost stranke je mogućnost sudjelovanja stranke u postupku. Da bi mogla sudjelovati u postupku mora imati potpunu poslovnu sposobnost ili ograničenu poslovnu sposobnost u konkretnom upravnom postupku.

Postupovna sposobnost stranke je bitan uvjet da ona samostalno obavlja sve radnje u upravnom postupku, a to znači i njeno pravo da angažira osobu koja će je u tome zastupati, dakle svog opunomoćenika.

Postupovno nesposobne osobe ne mogu samostalno obavljati radnje u upravnom postupku već za njih to čini njen zakonski zastupnik. Isti će za njih poduzimati postupovne radnje, tj. u ime stranke poduzimati sve radnje u postupku s neposrednim učinkom za stranku koju zastupa.

Zakonski zastupnik postupovno nesposobnim osobama – maloljetnicima i punoljetnim osobama lišenim poslovne sposobnosti – određuje se na temelju zakona ili aktom nadležnog tijela donesenim na temelju zakona. Roditelji maloljetne osobe, koja je stranka u upravnom postupku, po sili zakona su njeni zakonski zastupnici, a ako maloljetna osoba nema roditelja ili je bez roditeljske skrbi, mora se staviti pod skrbništvo i tada je u upravnom postupku zastupa njen skrbnik.

Zakonski zastupnik je fizička osoba koja u ime i za račun stranke poduzima sve postupovne radnje.

Ona na temelju zakona ili akta nadležnog tijela donesenog na temelju zakona, zastupa postupovno nesposobnu osobu i umjesto nje obavlja sve radnje u postupku.

Pravna osoba, zbog svoje prirode, nema postupovnu sposobnost. Budući da ne može sama obavljati radnje u postupku, iste obavlja preko svog predstavnika, odnosno zakonskog zastupnika koji se određuje zakonom, aktom državnog tijela donesenim na temelju zakona ili općim aktom pravne osobe.

6.2. Privremeni zastupnik

Ako se radi o hitnosti predmeta u kojem se postupak mora provesti, ali u tom postupku nije moguće osigurati sudjelovanje stranke niti njenog zakonskog zastupnika, predstavnika ili opunomoćenika, tijelo koje vodi upravni postupak postaviti će stranci **privremenog zastupnika**. Isti se može postaviti:

- a) postupovno nesposobnoj stranci koja nema zakonskog zastupnika, a zbog hitnosti postupka nadležno tijelo nema mogućnosti toj osobi postaviti skrbnika
- b) osobi protiv koje treba poduzeti neku radnju čije je boravište nepoznato, a nema opunomoćenika
- c) svakoj osobi (fizičkoj i pravnoj) u slučajevima kad treba obaviti neku radnju u postupku koja se ne može odgoditi, a stranku, odnosno njenog zakonskog zastupnika ili opunomoćenika nije moguće pravovremeno pozvati ili bi to izazvalo nerazmjerne troškove.

Kod postavljanja privremenog zastupnika potrebna je kumulacija uvjeta, a to su hitnost i nemogućnost prisutnosti stranke. Privremenog zastupnika postavlja službena osoba koja vodi upravni postupak. Privremeni zastupnik može biti svaka fizička osoba koja ima postupovnu sposobnost. O postavljanju privremenog zastupnika službena osoba donosi zaključak.

Privremeni zastupnik sudjeluje samo u postupku za koji je postavljen i to tako dugo dok se ne pojavi sama stranka ili njen zakonski zastupnik ili predstavnik ili opunomoćenik.

O postavljanju privremenog zastupnika potrebno je zaključak o istome dostaviti nadležnom tijelu skrbništva.

6.3. Opunomoćenik i punomoć

Osoba koja na temelju punomoći zastupa stranku zove se opunomoćenik. To može biti svaka fizička osoba koja ima postupovnu sposobnost, a stranka ili njezin zakonski zastupnik (opunomoćitelj) odredi da je zastupa u postupku.

Stranka koja ima postupovnu sposobnost ima pravo odlučiti hoće li sama poduzimati sve potrebne radnje u postupku ili će za to opunomoćiti neku drugu osobu. Opunomoćenik može obavljati za svog opunomoćitelja samo neke ili sve radnje u postupku. Ovisi o ovlastima danim u punomoći. Radnje u postupku koje opunomoćenik poduzima u granicama punomoći imaju isti pravni učinak kao da ih je poduzela sama stranka, koja također može davati izjave. Ako se njihove izjave razlikuju, upravno tijelo će po slobodnoj ocjeni procijeniti čiju će izjavu uzeti kao valjanu. Stranka koja je prisutna kad njezin opunomoćenik daje usmenu izjavu, može neposredno nakon dane izjave istu izmijeniti ili opozvati.

Stranka koja nema postupovnu sposobnost, ali ima zakonskog zastupnika, može po tom zastupniku dobiti opunomoćenika. Tada taj opunomoćenik umjesto zakonskog zastupnika, a u ime postupovno nesposobne stranke, obavlja sve ili samo neke radnje.

Svaka fizička osoba koju je postupovno sposobna stranka opunomoćila da je zastupa u upravnom postupku može biti opunomoćenik osim nadripisara, a to je osoba koja se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći.

Punomoć je ovlaštenje kojim stranka opunomoćuje opunomoćenika. U upravnom postupku ne postoji generalna već samo specijalna punomoć ili posebna punomoć. To znači da sadržaj i opseg punomoći određuje sama stranka.

Postoje dvije vrste punomoći:

- a) usmena punomoć
- b) pisana punomoć.

Usmena punomoć je pravno valjana samo ako ju je stranka dala kod tijela ili pred službenom osobom koja vodi postupak, koja stavljanjem zabilješke u spisnu ustanovljava davanje usmene punomoći.

Pisana punomoć daje se u pismenom obliku, a zbog svoje pravne valjanosti mora sadržavati sljedeće elemente:

1. naziv punomoći
2. ime, prezime i adresu opunomoćenika

3. naznaku predmeta u kojem stranka opunomoćuje opunomoćenika
4. naziv tijela koje vodi taj predmet
5. klasu i urudžbeni broj pod kojim se kod tijela vodi taj predmet
6. mjesto i nadnevak izdavanja punomoći
7. vlastoručni potpis stranke (opunomoćitelja) koja je izdala punomoć.

Iznimno je dopušteno zastupanje bez punomoći. Službena osoba koja vodi upravni postupak može dopustiti da u ime stranke, kao njen opunomoćenik, obavi određenu radnju osoba koja nije podnijela punomoć jer je nije ni primila, ali će službena osoba istodobno narediti toj osobi da naknadno, u određenom roku podnese odgovarajuću punomoć za tu radnju ili širu punomoć stranke.

6.4. Procesna zajednica

Postoje višestranački upravni postupci kad u istom predmetu nastupa više stranaka, ali s zajedničkim pravnim interesima. Tada sve te stranke čine procesnu zajednicu.

Stranke iz procesne zajednice iz razloga ekonomičnosti ne nastupaju pojedinačno, već mogu biti zastupane:

- a) zajedničkim predstavnikom
- b) zajedničkim opunomoćenikom.

Razlika između zajedničkog predstavnika i zajedničkog opunomoćenika je u tome što je **zajednički predstavnik** osoba – stranka iz te procesne zajednice koju su ostali članovi procesne zajednice izabrali. **Zajednički opunomoćenik** je treća osoba koja nije iz procesne zajednice, a koju su sve stranke iz te procesne zajednice opunomoćile da ih zastupa u upravnom postupku.

Iznimne su situacije kad stranke iz procesne zajednice ne odaberu niti zajedničkog predstavnika niti odaberu zajedničkog opunomoćenika. Tada ih službena osoba koja vodi upravni postupak poziva da u određenom roku to učine. Ako protekom roka stranke iz procesne zajednice to ne učine, tada umjesto njih i između njih službena osoba postavlja zajedničkog predstavnika i glede toga donosi **zaključak**.

KLJUČNI POJMOVI

Upravni postupak – postupak u kojem se odlučuje o postupanju javnopravnih tijela kada primjenjuju materijalno pravne propise na rješavanje upravne stvari

Upravna stvar – svaka ona stvar o kojoj se rješava u upravnom postupku o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka

Nadležnost – pravo i dužnost nekog tijela da obavlja poslove iz svog djelokruga na određenom teritoriju

Stvarna nadležnost – određuje vrstu poslova o kojima javnopravno tijelo vodi postupak

Mjesna nadležnost – određuje područje (teritorij, mjesto) gdje se vodi postupak

Javnopravna tijela koja vode upravne postupke jesu: tijela državne uprave, ostala državna tijela, jedinice lokalne i područne (lokalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima

Pravna pomoć – pružaju je međusobno javnopravna tijela kad je to potrebno zbog nenadležnosti ili ekonomičnosti

Izuzeće – postupak kojim se službena osoba kod koje postoji sumnja u njenu objektivnost u predmetu zamjenjuje drugom službenom osobom

Obvezatni razlozi za izuzeće – ZUP ih taksativno navodi i propisuje da se službena osoba u tim slučajevima obavezno izuzima

Fakultativni razlozi za izuzeće – nisu taksativno navedeni i može se i ne mora osoba izuzeti

Stranka u postupku može biti svaka fizička i pravna osoba koja ima pravnu i procesnu sposobnost

Aktivna stranka – ona koja pokreće upravni postupak (zahtjevom)

Pasivna stranka – ona protiv koje se pokreće upravni postupak (radi ispunjenja neke obveze)

Zainteresirana stranka (intervenijent) – ona koja u postupku ima pravni interes i želi ga ostvariti

Zastupanje stranaka:

- nužno (kad stranka nema postupovnu sposobnost)
- dobrovoljno (kad stranka opunomoći osobu koja će za njeno ime i račun sudjelovati u postupku)

Zakonski zastupnik – mora ga imati stranka koja nema postupovnu sposobnost

Privremeni zastupnik – mora se imenovati stranci koja nije u mogućnosti sudjelovati u postupku

Opunomoćenik – osoba koju je stranka opunomoćila da je zastupa u postupku

Procesna zajednica – više stranaka koje nastupaju s istim interesima

PITANJA I ZADATCI

1. Što je upravni postupak?
2. Što je upravna stvar i kako se određuje?
3. Koje vrste nadležnosti razlikujemo?
4. Što je stvarna nadležnost i kako se određuje?
5. Što je mjesna nadležnost i kako se određuje?
6. Tko je nadležan u slučaju sukoba nadležnosti?
7. Nabroji vrste razloga za izuzeće.
8. Što ako se pojavi neki od obveznih razloga za izuzeće?
9. Navedi neke od obveznih razloga za izuzeće.
10. Što je to pravna pomoć i tko je pruža kome?
11. Objasni pojam stranke.
12. Koje su vrste zastupanja stranaka?
13. Koje ovlasti ima opunomoćenik stranke?
14. Kad se imenuje privremeni zastupnik stranci?
15. Što je to procesna zajednica i kako nastupa u pravnom prometu?