



**SIGMA**

**Support for Improvement in Governance and Management**

**Potpora poboljšanju sustava upravljanja i menadžmenta**

Zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU

## **POPIS ZA PROVJERU ZA OPĆI ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU**

Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom: *Checklist for a General Law on Administrative Procedures*  
© 2005 OECD Za kvalitetu hrvatskog prijevoda i njegovu sukladnost izvorniku odgovorna je tvrtka Oksimoron, d.o.o. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske komisije, zemalja članica OECD-a ili zemalja središnje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu SIGMA.

### **Uvod**

Slijedeći popis za provjeru treba poslužiti kao alat za sve zemlje koje žele uvesti opći zakon o upravnom postupku. No, popis treba shvaćati kao utemeljen na nekim osnovnim načelima upravnog prava koja se nalaze u demokratskim ustavnim sustavima. Razmišljanje o upravnom proceduralnom (postupovnom) pravu nije moguće bez razmišljanja o definiciji uprave. Tih se općih postavki držimo u ovom radu putem popisa pitanja kojima bi zakon trebao pokušati udovoljiti i koje bi tvorcima zakona mogli smatrati korisnima u postupku izrade zakona.

### **1. Opća načela upravnog prava**

Upravno postupanje mora biti ugrađeno u opća načela, koja su zajednička u svakoj državi članici Europske unije, i koja također definira i Europski sud pravde. Ta načela tiču se uglavnom obveze javnih tijela da vlasti da štite prava građana. Što se tiče obveze tijela javne vlasti, kao prvo treba u upravnom pravu uspostaviti načela pouzdanosti i predvidljivosti, te načelo otvorenosti i transparentnosti (razvidnosti); bez njih ne može postojati pravna država. U upravnim postupcima također je presudno pitanje načina na koji građani mogu zahtijevati neko upravno postupanje.

#### **1.1 Zakonitost**

Jedno od ključnih načela upravnog postupanja je načelo zakonitosti. Ovo načelo obuhvaća pouzdanost i predvidljivost, koje se također nazivaju i pravna sigurnost ili sudska sigurnost postupanja i odluka javne uprave. U tom načelu bit je da upravno postupanje treba provoditi prema propisanim pravilima, te interpretativnim kriterijima koje izrađuju sudovi, zanemarujući sva druga razmatranja tako da ne može postojati nikakava kontradikcija između zakona i upravnog postupanja. Upravno postupanje ograničeno je pravilima. Ovo načelo također znači da uprava ima pravo djelovati samo ako postoji zakon koji upravu ovlašćuje na to pravo. Javne vlasti mogu odlučivati samo o pitanjima nad kojima imaju pranu nadležnost. Nadležnost u tom kontekstu znači pravnu ovlast odlučivanja o nekom pitanju, što pravno ovlašćuje upravu ne samo da donosi odluke o nekom pitanju, nego je također obvezuje da preuzima odgovornost.

Ovo načelo pravne nadležnosti djeluje kao vrlo strogo, no zakon ne može predvidjeti svaku situaciju koja se pojavi u stvarnom životu. Upravna diskrecijska ovlast treba se ponekad koristiti pri odlučivanju o nekoj

stvari. Diskrecija znači da zakon ne regulira svaku posljedicu, no omogućava upravi da odabere između dvije ili više mogućnosti. Upravna diskrecijska ovlast različita je od arbitrarnosti, jer diskrecijske odluke se odnose na pitanja gdje je javnoj upravi u pravnom okviru dan određeni stupanj odabira. Taj je odabir nužan u mnogim slučajevima, budući da zakonodavac ne može predvidjeti i regulirati svaku okolnost koja može nastati u budućim situacijama. Pravni okvir upravne diskrecijske ovlasti ne može se prijeći. Inače je upravno postupanje protuzakonito i može se poništiti na sudovima. Upravno postupanje mora također poštivati načelo razmjernosti. Postupanje treba biti prikladno i razmjerno cilju koji se želi ostvariti, a da građanima ne oduzima više no što je strogo nužno za ostvarivanje tog cilja. Javna uprava također je obvezna jednako i nepristrano tretirati sve subjekte s kojima stupa u odnos. Nitko ne smije biti privilegiran ili diskriminiran zbog spola, rase, vjere, jezika, nacionalnosti, političke, vjerske ili kulturne pripadnosti.

Proceduralno poštenje (*fair* postupanje) i pravovremenost također snažno podržavaju načelo zakonitosti. To znači da bi postupci trebali predvidjeti proceduralne garancije građanskih prava (na informiranje, saslušanje, davanje razloga, žalbe, itd.) na razuman način. Nikome ne bi smjela biti povrijeđena prava i interesi, a da ne poznaje načela i pitanja koja se u igri i da ne bude saslušan u odgovarajućem postupku. Pravovremenost je također dio načela zakonitosti, budući da odugovlačenje upravnog odlučivanja ili donošenja odluka može negativno utjecati na legitimni privatni interes. Pravna pravila mogu pomoći da se problem ublaži određujući jasne vremenske granice u kojima stvari treba obaviti. Proceduralne garancije treba regulirati na način da upravu tjeraju da djeluje učinkovito čuvajući istovremeno i prava građana. Treba uspostaviti dobru ravnotežu između garancija i učinkovitosti.

### **1.2 Otvorenost i transparentnost**

Upravna aktivnost općenito treba biti transparentna i otvorena. Tek iznimno neka pitanja treba zadržati u tajnosti. Otvorenost i transparentnost presudni su za zaštitu prava pojedinaca. Jedan instrument koji favorizira transparentnost je obveza davanja razloga i opravdanja na kojima se temelji upravna odluka. To pomaže da se vrši pravo ispravljanja putem žalbe zainteresirane strane. Upravno postupanje mora biti motivirano i potpisano od strane odgovarajućeg nadležnog tijela vlasti. Upravna odluka treba biti obrazložena u pisanom obliku, dajući temelj i dovoljan stupanj opravdanja kako bi se omogućilo da zainteresirana strana pripremi žalbu protiv upravne odluke. To je razlog zašto odluka mora pažljivo pokazati i opravdata zašto argument ili dokaz koji je stranka predala nije ili jest prihvaćen. Kako bi se izvršilo pravo na žalbu, također je važno da odluka uključuje gdje kada i na koji način strane mogu pokrenuti postupak protiv upravne odluke i što će se dogoditi kada se jedna od strana ne žali na odluku.

Načelo otvorenosti i transparentnosti također znači da strane u upravnom postupku moraju imati pravo ispitati relevantne dokumente. Obje strane, javno tijelo i zainteresirana strana moraju imati dostupne iste informacije. Ali treba spomenuti da ovo pravo ima svoje granice u interesu funkcioniranja javne uprave i da ne može svaka, nego samo zainteresirana strana imati pravo pregledavati dokumente.

### **1.3 Pravna sigurnost**

Načelo pravne sigurnosti još je jedno ključno načelo upravnog prava. Za osiguravanje pravne sigurnosti je važno da građani i tijela vlasti mogu jednostavno prepoznati kada i prema kojim uvjetima upravne odluke stupaju na snagu.

To je razlog zašto u većini slučajeva upravni akt stupa na snagu s danom obavijesti. Samo ako upravni akt ima očiglednu i bjelodanu pogrešku, taj akt će biti ništavan i ne bi trebao proizvoditi pravne posljedice. Činjenica da je obična obavijest uvjet da bi neki akti imao pravne posljedice ne znači da upravni akt može odstupati od zakona. Načelo na prvi pogled može biti čudno, no nužno je održati pravnu sigurnost, budući da jasno utvrđivanje početka pravnih učinaka upravnog akta mora biti jasno i vidljivo. Građani i vlasti moraju prihvatiti stupanje na snagu, čak i ako postoje sumnje oko njegove zakonitosti. Stupanje na snagu ostaje dok upravni akt ne bude poništen drugom odlukom tijela javne vlasti (upravne ili sudske). Pravni učinci upravnog akta prestaju odlukom iste ili druge državne vlasti ili pravnim utrućem. Jasnoća datuma prestanka pravnih učinaka također služi pravnoj sigurnosti.

Načelo pravne sigurnosti ne oduzima zainteresiranim stranama pravo da pobijaju akt. To je razlog zašto žalba protiv upravne odluke redovito ima prijelazni rok odgode ukoliko neposredno izvršenje nije izrijekom određeno zakonom ili javnim tijelom vlasti koje ima na to pravo. Odgoda učinaka upravnog akta znači da upravna odluka neće stupiti na snagu, te tako odluka ne može biti izvršena. Samo ako je neposredno stupanje na snagu od izuzetnog javnog interesa, odluka može stupiti na snagu, čak i ako se pogođena strana žalila na nju. U nekim slučajevima zakon pretpostavlja izuzetan javni interes. To se obično odnosi na odluke koje donosi policija ili porezne vlasti. U drugim slučajevima, odgovorno tijelo vlasti može imati pravo narediti trenutno stupanje na snagu.

#### **1.4 Pravo građana da zahtijevaju postupanje uprave**

Gore navedena načela ticala su se podvrgavanja javne uprave pravu. No drugo opće načelo upravnih postupaka odnosi se na pitanje kada i na koji način građanin može zahtijevati da uprava poduzme radnju prema zakonu. To pravo traženja upravne radnje država svakome treba garantirati, a obično je to ustavno pravo. Svaki građanin može tražiti djelovanje uprave kada je povrijeđen u svojim pravima, što se može shvaćati ili u širem ili užem i strogom smislu. Najnovija tendencija je davanje prava traženja ili žalbe onima koji su izravno ili neizravno uključeni u pitanje o kojem je riječ.

### **2. Pojam upravne aktivnosti**

Upravno postupanje znači izvršavanje državnih ovlasti. To s jedne strane uključuje sve institucije državne uprave, kao što su vlada, ministarstva i državna tijela, ali i uprave općina, javnu suradnju i u određenim okolnostima i privatne osobe, kojima su dane javne ovlasti. U tom smislu upravno pravo je skup pravila i načela koja se primjenjuju na organizaciju i upravljanje javnom upravom (i njenim resursima, kao što su financije i državni službenici) i odnose između uprave i građana.

Upravna intervencija može biti raznolika. Upravna postupanja događaju se u velikom broju sfera života, kao što su financije, obrazovanje, socijalna pitanja, zdravstvena skrb, trgovina i ekonomija, obrana, poljoprivreda, okoliš, građevinarstvo, itd. U tim različitim područjima upravno postupanje se dijeli na dvije glavne strane. Upravni akti mogu građanima nametnuti obveze ili sankcije ograničavajući njihova prava, no s druge strane, javna uprava može građane favorizirati, dajući im beneficije ili druge povlastice.

Upravna postupanja su suverene aktivnosti. To znači da uprava može koristiti sredstva koja su joj ekskluzivno dana pravom. Privatne institucije ili osobe nemaju ih pravo koristiti. Ako uprava djeluje kao da je privatna osoba u području privatnog prava, ti akti ne razlikuju se značajno od onih privatnih osoba. Određeni upravni zakoni također dopuštaju mogućnost posebnih upravnih ugovora, koje treba razlikovati od običnih ugovora građanskog prava. Ti ugovori su također instrument koji je isključivo dostupan javnim vlastima.

### **3. Metodološki postupak ovog popisa za provjeru**

Slijedeći popis za provjeru trebao bi pomoći u izradi zakona o upravnom postupku. Popis za provjeru počinje s nekim općim načelima koja su dio upravnog prava i kojima smo se već gore bavili. Ta načela mogu također biti i sadržana i u ustavu. Budući da upravno postupanje mora poštivati ustav, možda nije nužno dva puta spominjati ta načela. Ono što je presudno je da ne postoji kontradikcija između upravnog proceduralnog prava i općih načela.

Popis za provjeru bavi se koracima ili fazama koji dovode do donošenja odluke o upravnoj stvari. Odjeljak dva također uvodi pitanja koja se tiču opsega zakona, odgovornosti zainteresiranih strana, te načela koja uređuju svaki upravni postupak, kao što je oblik i početak upravnog postupka, ali također i pitanja jezika, dokaza i vremenskih ograničenja. Pitanje kao što je prekid upravnog postupka, šutnja administracije i obnova postupka nadopunjavaju upravni postupak donošenja odluka.

No, upravna postupanja mogu imati različite oblike. Moguće je da uprava djeluje jednostranim odlukama kao što su upravni akti, ali je moguće i da uprava može sklapati ugovore ili djeluje izradom stvari kao što su

izvješća o upravni postupanjima ili uklanjanjem prometnih prepreka s ceste, a to su stvari koje u načelu ne proizvode pravne posljedice. Zbog činjenice nepostojanja pravnih učinaka, te radnje obično nisu regulirane zakonom o upravnom postupku. Sklapanje ugovora od strane javnih tijela predstavlja važan dio aktivnosti javnih tijela vlasti, no za zakon o upravnom postupku ti ugovori su zanimljivi samo ako javna tijela djeluju kao subjekti javnog prava. Ugovori koje sklapaju javna tijela, kao što su ugovori o najmu, spadaju u privatno pravo i nisu regulirani zakonom o upravnom postupku. U Njemačkoj, reguliranje javnog ugovaranja sadržano je u zakonu o upravnom postupku. U drugim zemljama postoje posebni zakoni o javnoj nabavi i javnom ugovaranju koji se odnose na postupovna ustrojstva za sklapanje ugovora do općeg zakona o upravnom postupku u vidu nadopune. Uprava bi trebala imati posebne postupke za donošenje odluka koje se tiču velikog broja ljudi. Običan postupak donošenja odluka za upravne akte ili ugovore nije prikladan za rješavanje pitanja koja zahtijevaju saslušanje ili informiranje većeg broja ljudi ili institucija. U tim slučajevima treba uvesti posebne postupke u upravno postupovno pravo.

Konačno, izvršavanje upravnih odluka je pitanje koje treba također biti regulirano zakonom o upravnom postupku. Premda neki pravni sustavi reguliraju izvršavanje posebnim zakonima, u popisu za provjeru se spominje to pitanje.

Francisco Cardona  
listopad 2005

## **1. Opća načela upravne aktivnosti**

### **1.1 Zakonitost**

- 1.1.1 Na koji način su zaštićeni pouzdanost i predvidljivost?
- 1.1.2 Da li se štiti načelo da upravno postupanje mora biti sukladno zakonu?
- 1.1.3 Da li je propisano da uprava djeluje samo kada na to ima pravo (pravna nadležnost)?
- 1.1.4 Da li upravnim agencijama upravlja načelo jednakosti? Da li je propisano da neće biti diskriminacije na temelju spola, rase, religije, jezika, nacije, političkih uvjerenja, vjere ili kulturne pripadnosti?
- 1.1.5 Da li javna tijela moraju poštivati načelo razmjernosti?

### **1.2 Nepristranost**

- 1.2.1 Da li je garantirana nepristranost državnih službenika?
- 1.2.2 U kojim slučajevima se državne službenike može isključiti iz donošenja odluka, na primjer – izravni ili osobni interes u slučaju – odnos sa zainteresiranim osobama – buduća uključenost u slučaj – državni službenici ili njihovi rođaci su dužnici ili vjerovnici neke od zainteresiranih strana.
- 1.2.3 Koje osobe su rođaci u smislu zakona, na primjer – bračni partner – osoba koja živi s državnim službenikom – srodnik do drugog stupnja – braća i sestre, djeca i njihovi rođaci?
- 1.2.4 Tko odlučuje o tome da li su se stekli razlozi za predrasudu/sukobi interesa ili ne?
- 1.2.5 Koji postupak za odlučivanje o razlozima predrasude će se uvesti?
- 1.2.6 Da li osoblje/državni službenici moraju dati obavijest o razlozima pristranosti?

### **1.3 Pravedan postupak**

- 1.3.1 Da li je osigurano da nikome neće biti narušena prava ako nije upoznat s činjenicama i pitanjima u slučaju?
- 1.3.2 Postoje li iznimke od ovoga načela, kao za – odluke koje moraju biti donesene u vrlo kratkom roku i ne mogu se odgoditi – predmeti u kojima upoznavanje može štetiti javnom interesu?
- 1.3.3 Ako postoje, je li garantirano da se te iznimke mogu koristiti izuzetno rijetko?
- 1.3.4 Postoje li obveze tijela javne vlasti da pomažu građanima u slučaju očiglednih pogrešaka i da im savjetuju kako ih prijaviti?

### **1.4 Otvorenost i transparentnost (razvidnost)**

- 1.4.1 Da li strane imaju pravo uvida u dokumentaciju?
- 1.4.2 Postoje li granice tih prava, kao što su: - strane moraju imati izravan interes za uvid u dokumentaciju – vremensko ograničenja, tako da se pravo može koristiti samo tijekom upravnog postupka – funkcionirajući upravni rad ne smije biti ometen više no što je to nužno?
- 1.4.3 Postoji li obaveza tijela javne vlasti da čuvaju osobne ili poslovne tajne?
- 1.4.4 Postoje li ograničenja ove dužnosti, kao što su: - sporazum zainteresirane strane – obveza davanja dokumenata na uvid (vidi 2.3.1 i 2.3.2)?

### **1.5 Odgovornost i obveze**

- 1.5.1 Koji su preduvjeti za odgovornost državnih službenika?
- 1.5.2 Da li je državni službenik odgovoran u svakom slučaju ili je odgovorno javno tijelo u kojem radi?
- 1.5.3 Ako je odgovorno javno tijelo, što je preduvjet za to (u slučaju nemara službenika)?

## **2. Opseg zakona/zainteresirane strane**

### **2.1. Opseg zakona**

2.1.1 Na koga se primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku?

- upravno postupanje javnih vlasti, pravnih subjekata i javnih poduzeća, kao što su:

- država
- ministarstva
- parlament
- općine
- regionalne upravne vlasti kao što su županije, okruzi, kotari i slično.

2.1.2 Na koja postupanja se primjenjuje Zakon u upravnom postupku? Postoje li iznimke kao što su posebni zakoni, na primjer za poreze, kazneno pravo, socijalno pravo, vanjske poslove?

### **2.2 Odgovornost ili jurisdikcija (nadležnosti)**

2.2.1 Koje tijelo javne vlasti može biti odgovorno i zaduženo je za upravno postupanje?

- Tijelo gdje živi privatna osoba ili privatna institucija koja stupa u upravne odnose?
- Tijelo gdje se nalazi imovina o kojoj se radi u upravnom postupanju?

2.2.2 Koji se propisi primjenjuju u slučaju sukoba nadležnosti?

### **2.3 Zainteresirane strane**

2.3.1 Tko mogu biti zainteresirane strane u upravnom postupku?

- fizičke i pravne osobe
- tvrtke
- društva
- tijela vlasti

2.3.2 Koji su preduvjeti da bi to bile?

- fizičke osobe: sposobnost sklapanja ugovora (iz građanskog prava)
- pravne osobe: djelovanje putem fizičkih osoba koje ih imaju pravo zastupati

2.3.3 Mora li postojati (izravan) pravni interes kao uvjet za sudjelovanje u upravnom postupku?

2.3.4 Kako su fizičke i pravne osobe zastupane u upravnom postupku?

- pravo na zastupanje od strane drugih osoba
- prava ili dužnosti za odvjetnike/pravne zastupnike
- oblik opunomoćivanja pravnih zastupnika?

## **3. Načela upravnog postupka**

### **3.1 Definicija upravnog postupanja**

3.1.1 Što znači upravno postupanje prema ovom Zakonu?

3.1.2 Koje su mogućnosti upravnog postupanja?

- pojedinačni i kolektivni upravni akt
- stvarni akti
- upravni ugovori

### **3.2 Oblik upravnog postupka**

3.2.1 Postoji li poseban oblik upravnog postupka?

- 3.2.2 Ako ne postoji, koji je njegov odnos prema posebnim propisima?  
3.2.3 Je li javna uprava obvezna služiti javnom interesu na najučinkovitiji način?

### **3.3 Početak upravnog postupka**

- 3.3.1 Na koji način počinje upravni postupak?  
– na zahtjev jedne od strana  
– na poticaj tijela javne vlasti  
3.3.2 Postoji li obveza javnog tijela da pokrene upravni postupak u slučaju zahtjeva za time?  
3.3.3 Postoje li slučajevi u kojima javno tijelo može pokrenuti neko postupanje samo ako postoji zahtjev?

### **3.4 Jezik**

- 3.4.1 Koji je službeni jezik javne uprave?  
3.4.2 U slučaju različitih službenih jezika, koji je odnos među njima?  
3.4.3 Kako se rješava pitanje dokumenata ili primjena u drugim jezicima?

### **3.5 Dokazi**

- 3.5.1 Tko je odgovoran za dokaze, strane ili javne vlasti (načelo istrage)?  
3.5.2 Na koji se način mogu dati dokazi činjenica? Koji se načini prihvaćaju, na primjer:  
– dokumenti  
– izjave  
– vizualno vještačenje  
– svjedoci  
– stručno vještačenje  
3.5.3 Ako su potrebni svjedoci ili stručno vještačenje, da li se za njih plaća naknada?  
3.5.4 Da li javno tijelo ima pravo tražiti svjedočenje pod zakletvom? Ako ima, postoje li za to neki uvjeti?

### **3.6 Saslušavanje zainteresiranih strana**

- 3.6.1 U kojim uvjetima se mora saslušati zainteresirana strana?  
3.6.2 Je li garantirano da zainteresirana strana na koju bi upravno odluka mogla negativno utjecati mora biti saslušana prije donošenja odluke?  
3.6.3 Je li saslušavanje u svakom slučaju nužno ili ga javno tijelo može zanemariti ako je potrebno smejsta donijeti odluku?

### **3.7 Rokovi i ponovno pokretanje roka**

- 3.7.1 Kako se računaju rokovi? Postoje li posebni propisi za blagdane ili vikende? Postoji li poveznica s građanskim pravom?  
3.7.2 U kojem trenutku se počinje računati rok?  
3.7.3 Može li javno tijelo produžiti rok? Ako može, pod kojim uvjetima?  
3.7.4 Postoji li mogućnost ponovnog pokretanja roka? Koji su uvjeti za to?

### **3.8 Obustava postupka**

- 3.8.1 Na koji način se može obustaviti upravni postupak, na primjer:  
– odlukom tijela vlasti  
– povlačenjem zahtjeva zainteresirane strane  
– sklapanjem upravnog ugovora  
– nakodbom u predmetu?

### **3.9 Šutnja administracije**

- 3.9.1 Postoje li vremenska ograničenja u kojima javno tijelo vlasti treba donijeti odluku?
- 3.9.2 Postoji li mogućnost razlikovanja različitih pitanja upravnih odluka (lagana odluka, komplicirana odluka koja treba više vremena)?
- 3.9.3 Što se događa kada tijelo javne vlasti ne donese odluku unutar vremenskih rokova predviđenih zakonom? Postoji li mogućnost žalbe sudu ili drugom tijelu vlasti?
- 3.9.4 Je li moguće zamijeniti zakašnjelu odluku odlukom drugog tijela vlasti ili suda?

### **3.10 Revizija (ponavljanje postupka)**

- 3.10.1 Koji su uvjeti za ponavljanje postupka: - promjena zakona – promjena činjenica – novi dokazi?
- 3.10.2 Je li osigurano da ponavljanje postupka nije moguće ako je mogućnost pozivanja na nove činjenice postojala već i tijekom prvog postupka?
- 3.10.3 Postoji li vremensko ograničenje?
- 3.10.4 Koje tijelo vlasti je odgovorno za ponavljanje postupka?

## **4. Upravni akt**

### **4.1 Definicija upravnog akta**

4.1.1 Postoji li konkretna definicija upravnog akta za: - druga javna postupanja kao što su ugovori, stvarni akti ili nesuverena postupanja – zakonodavna aktivnost javnih vlasti (sekundarno zakonodavstvo) – interne aktivnosti koje nemaju veze s građanima – uključujući favoriziranje i inkriminirajuće radnje, dok gode one ne utječu na veliki broj ljudi?

4.1.2 Može li se ova definicija primijeniti na svako upravno područje ili postoje posebne definicije u drugim zakonima?

### **4.2 Oblik i obrazloženje**

- 4.2.1 Pod kojim uvjetima se upravni akti moraju izraditi u pisanom obliku?
- 4.2.2 Postoje li usmeni upravni akti koji moraju biti potvrđeni u pisanom obliku?
- 4.2.3 Da li sadržaji koji moraju biti u pisanom obliku ili potvrđeni u pisanom obliku uključuju:
  - tijelo koje izdaje akt
  - potpis državnog službenika tijela koje ga izdaje
  - datum odluke?
- 4.2.4 Pod kojim uvjetima se mora obrazlagati upravni akt?
- 4.2.5 Koji sadržaji trebaju biti obrazloženi u pisanom ili u pisanom obliku potvrđenom upravnom aktu?
- 4.2.6 Kako treba obrazlagati diskrecijsku odluku?
- 4.2.7 Obavješćavanje stranke o aktu (dostava): gdje i na koji način se može žaliti na odluku?

### **4.3 Dodatni propisi uključeni u upravni akt**

- 4.3.1 Pod kojim uvjetima upravni akt može uključiti dodatne propise, kao što su:
  - ograničavanje trajanja štetne ili korisne odluke (za stanku)
  - uvjeti prema kojima upravni akt stupa na snagu ili se više ne primjenjuje
  - mogućnost poništenja (povlačenja) od strane tijela koje je donijelo odluku
  - posebne dužnosti primatelja upravnog akta kojim su mu dana neka prava (koji mu koristi)?
- 4.3.2 Je li osigurano da se ti dodatni propisi ne mogu uključiti ako građanin ima pravo zahtijevati poseban upravni akt?
- 4.3.3 Je li osigurano da ti dodatni propisi ne budu u sukobu sa sadržajem upravnog akta?



#### **4.4 Garancije**

- 4.4.1 Koji učinci imaju garancije koje daju državni službenici?
- 4.4.2 Da li su potrebni posebni uvjeti (na primjer pisani oblik) da bi vrijedile?
- 4.4.3 Kakav je odnos između davatelja garancije i garantiranog upravnog akta?

#### **4.5 Diskrecija**

- 4.5.1 Pod kojim uvjetima javno tijelo može donijeti diskrecijsku odluku?
- 4.5.2 Postoji li pravni okvir za diskrecijsku ovlast?

#### **4.6 Delegacija**

- 4.6.1 Pod kojim uvjetima i okolnostima je moguća upravna delegacija (prijenos ovlasti)?

#### **4.7 Obavještavanje(dostava)**

- 4.7.1 Je li osigurano da se upravni akt mora dostaviti zainteresiranim stranama?
- 4.7.2 Mora li upravni akt biti dostavljen od strane odgovornog tijela vlasti?
- 4.7.3 Postoje li posebni propisi za upravne akte koji se tiču većeg broja građana (javna obavijest)?

#### **4.8 Stupanje na snagu**

- 4.8.1 Pod kojim uvjetima upravni akt stupa na snagu? Je li dostava/obavijest dovoljna za to?
- 4.8.2 Može li ništav upravni akt stupiti na snagu? (4.9.2)
- 4.8.3 Je li propisano da upravni akt stupa na snagu samo prema sadržaju koji je dostavljen stranama?
- 4.8.4 Pod kojim uvjetima upravni akti neće ostati na snazi?
  - ukidanje ili poništavanje od strane tijela javne vlasti
  - poništavanje na sudu
  - drugi načini rješavanja kao što je utruće?

#### **4.9 Pogreška**

- 4.9.1 Što se događa s upravnim aktima koji imaju očigledne pogreške, kao što su pogreške u računanju ili u prepisivanju?
- 4.9.2 Da li strane imaju pravo zahtijevati ispravak?

#### **4.10 Nevažeći akti**

- 4.10.1 Koji su uvjeti za ništavost nekog upravnog akta? Akti koji teško krše zakon, kao što su:
  - akti koji značajno odstupaju od utvrđenog postupka
  - akti kojima se traži nemoguće postupanje (koji se ne mogu izvršiti)
  - akti kojima se traži nezakonito postupanje?
- 4.10.2 Koje su posljedice ništavih upravnih akata? Imaju li ikakve posljedice ili nikada ne stupaju na snagu? (4.7)

#### **4.11 Drugi protuzakoniti akti**

- 4.11.1 Postoji li razlika između ništavih i drugih nezakonitih akata?
- 4.11.2 Koje učinke imaju drugi upravni akti koji nisu u potpunosti sukladni zakonu, ali nisu niti ništavi?
- 4.11.3 Postoje li različite razine nezakonitih upravnih akata, kao što su akti kojima se krši formalni zakon (odgovornost, nepostojanje obrazloženja, nepostojanje sudjelovanja bilo kojeg drugog tijela vlasti) i akata kojima se krši materijalno pravo?

## **4.12 Ispravljanje akta**

- 4.12.1 Je li moguće ispraviti prekršaje, osobito kršenje formalnog zakona? (4.10.3)
- 4.12.2 Pod kojim uvjetima je moguć ispravak?
- 4.12.3 Postoji li razlika između diskrecijskih odluka i drugih odluka, budući da se na diskrecijsku odluku može utjecati kršenje formalnog zakona?

## **4.13 Ukidanje akta**

- 4.13.1 Što se događa s upravnim aktom koji nije sukladan zakonu, ali je stupio na snagu?
- 4.13.2 Da li je moguće da javno tijelo samo ukine taj akt?
- 4.13.3 Postoji li razlika između ukidanja upravnih akata koji su korisni i onih koji su štetni za stranku?
- 4.13.4 Može li javno tijelo vlasti ukinuti svaki akt koji je koristan za stranku ili postoje neki interesi građana koji bi trebali biti zakonski zaštićeni?
- 4.13.5 Mogu li građani dobiti nadoknadu u slučaju ukidanja upravnog akta koji je za njih koristan? Da li je nadoknada opravdana u svakom slučaju ili postoje slučajevi u kojima povjerenje u upravnu odluku nije opravdano (na primjer dobivanje odluke nepoštenim metodama)?
- 4.13.6 Kako se naknada regulira?
- 4.13.7 Postoji li vremensko ograničenje za ukidanje upravnog akta?
- 4.13.8 Postoji li javno tijelo odgovorno za ukidanje?

## **4.14 Poništavanje (povlačenje) akta**

- 4.14.1 Može li javno tijelo poništiti (povući) zakonit upravni akt?
- 4.14.2 Postoji li razlika između akata koji koriste stranci i koji su štetni za nju?
- 4.14.3 Pod kojim uvjetima se može poništiti zakonit akt koji šteti stranci? Je li to obaveza u nekim slučajevima?
- 4.14.4 Pod kojim uvjetima se može poništiti upravni akt koristan za stranku:
  - ako je poništavanje predviđeno zakonom?
  - ako je poništavanje predviđeno upravnim aktom?
  - ako nije izvršena posebna obaveza u upravnom aktu (vidi 4.3.1 točka 4)?
  - ako se zakon promijenio i upravni akt više ne odgovara tom zakonu?
  - ako je poništavanje neophodno kako bi se izbjegla velika šteta za javni interes?
- 4.14.5 Postoji li vremensko ograničenje za poništavanje upravnog akta?
- 4.14.6 Koje je javno tijelo odgovorno za poništavanje?
- 4.14.7 U kojim slučajevima treba nadoknaditi štetu? Postoje li situacije u kojima nadoknada nije opravdana (poništavanje je predviđeno zakonom, bilo je predviđeno samim aktom ili ako nije izvršena neka obaveza)?
- 4.14.8 Kako se naknada regulira?

## **4.15 Žalba**

- 4.15.1 Na koji je način moguća kontrola upravnog akta? Da li se vrši putem upravne žalbe ili sudske žalbe?
- 4.15.2 Da li je upravna žalba preduvjet za sudsku žalbu?
- 4.15.3 Da li je upravna žalba nužna za svaki upravni akt ili se na neke akte može izravno žaliti na sudu?
- 4.15.4 Koje tijelo javne vlasti je odgovorno za upravnu žalbu?
- 4.15.5 Koji je žalbeni postupak u upravnoj žalbi? Hoće li žalbu pregledavati tijelo koje je izdalo upravni akt?
- 4.15.6 Koji je rok u kojem se može žaliti na upravni akt?
- 4.15.7 Koji su drugi formalni uvjeti za upravnu žalbu:
  - pisani oblik?
  - utvrđivanje žalitelja?
  - osporeni upravni akt?

- razlozi za žalbu?
- 4.15.8 Što se događa ako je rok protekao?
- 4.15.9 Kakav je učinak žalbe? Može li se upravni akt provesti dok odovorno tijelo/sud ne odluči o žalbi ili će žalba imati učinak odgode?
- 4.15.10 Da li je odgoda isključena u nekim slučajevima, kao što su ovi:
  - upravni akt je usmjerena na prikupljanje javnih prihoda (poreza i pristojbi)?
  - kada se upravni akt tiče policijskih mjera?
  - kada je neposredna provedba akta neophodna radi javnog interesa?
- 4.15.11 Postoje li instrumenti kojima se provodi ili izvršava upravni akt, premda postoji žalba na njega?

## **5. Stvarni akti**

- 5.1 Postoji li definicija stvarnih akata?
- 5.2 Koja je razlika između stvarnih akata i upravnih akata? Da li stvarni akti nemaju pravne posljedice?
- 5.3 Koji propisi također mogu proizvesti stvarne akte? Postoji li referenca na propise o upravnim aktima?
- 5.4 Koje su mogućnosti žalbe protiv stvarnih akata? Postoje li posebne vrste nadzora? Da li je nužan interni upravni nadzor?
- 5.5 Koji su učinci nezakonitog stvarnog akta? Postoje li nadoknade?

## **6. Upravni ugovori**

### ***6.1 Definicija upravnog ugovora***

- 6.1.1 Postoji li definicija upravnih ugovora?
- 6.1.2 Je li propisano da samo subjekti javnog prava mogu biti strane upravnog ugovora?
- 6.1.3 Je li moguće da tijelo javne vlasti zamijeni upravni akt upravnim ugovorom?
- 6.1.4 Je li propisano da predmet ugovora ne može biti u sukobu sa zakonom?

### ***6.2 Vrste upravnih ugovora***

- 6.2.1 Da li javna tijela vlasti imaju mogućnost sklapati ugovore jedna s drugima?
- 6.2.2 Da li imaju mogućnost sklapati ugovore s građanima (vidi također 6.1.3)?

### ***6.3 Oblik upravnog ugovora/prava trećih strana***

- 6.3.1 Mora li upravni ugovor biti sklopljen u pisanom obliku ili se obrazac može besplatno odabrati, kao što je slučaj s upravnim ugovorom?
- 6.3.2 Da li je propisano da ugovor, koji je štetan trećoj osobi, ne može biti sklopljen bez suglasnosti te osobe?
- 6.3.3 Mora li taj sporazum biti dan u pisanom obliku ili je dovoljan verbalni oblik?

### ***6.4 Nevažeci upravni ugovori***

- 6.4.1 U kojim je slučajevima upravni ugovor ništavan:
  - ako niti jedna od stranaka nije nadležna sklopiti ugovor?
  - ako drugi propisi zahtijevaju da ugovor mora ovjeriti javni bilježnik?
  - ako je ugovor suprotan osnovnim normama građanskog prava?
  - ako je ugovor sklopio punomoćnik koji za to nije bio ovlašten?
  - ako bi upravni akt s istim sadržajem također bio ništav?
  - ako bi upravni akt s istim sadržajem bio suprotan zakonu i obje strane su toga svjesne?
  - ako je sadržaj ugovora suprotan pravnom okviru diskrecijske ovlasti?
- 6.4.2 Koji su pravni učinci ništavnog upravnog ugovora?

## **6.5 Izvršavanje upravnih ugovora**

- 6.5.1 Postoji li mogućnost da se strane sporazumiju da se ugovor može izvršiti bez dodatne odluke suda?
- 6.5.2 Ako ta mogućnost postoji, koji su preduvjeti za nju?
  - Mora li ugovor potpisati državni službenik posebnih kvalifikacija?
  - Da li ugovor treba odobriti neko drugo tijelo javne vlasti?
- 6.5.3 Kako se izvršava takav ugovor? Postoji li referenca na propise za izvršavanje upravnih akata?

## **7. Posebni postupci**

### **7.1 Primjena**

- 7.1.1 U kojim predmetima se primjenjuju posebni postupci: - ako je to uređeno posebnim zakonima (dozvole za okoliš, ceste, željezničke pruge ili odlagališta nuklearnog otpada?) – ako se postupanje tiče velikog broja ljudi?

### **7.2 Postupak**

- 7.2.1 Postoji li posebna obveza tijela javne vlasti da informiraju uključene institucije ili građane?
- 7.2.2 Kako zainteresirane institucije kao i druge vlasti ili posebna udruženja mogu sudjelovati u tom postupku i tražiti svoja prava? Postoje li vremenska ograničenja u kojima prava moraju biti objavljena?
- 7.2.3 Kako građani mogu tražiti svoja prava u postupku? Postoje li vremenska ograničenja u kojima treba zahtijevati prava?
- 7.2.4 Što se događa ako građani ili druge institucije propuste vremenski rok za traženje svojih prava? Da li su zauvijek isključeni iz postupka ili svoja prava mogu zahtijevati u neko drugo vrijeme?
- 7.2.5 Postoji li poseban sastanak gdje se može raspravljati o svim primjedbama i prijedlozima zainteresiranih strana?
- 7.2.6 Kako mora biti organiziran takav sastanak, u smislu informiranja o mjestu i datumu takvog sastanka?
- 7.2.7 Postoje li posebni propisi kojima se osigurava da se sastanak ispravno odvija, kao što je pravo vođenja sastanka ili isključivanja osoba koje ga ometaju?
- 7.2.8 Da li je nužno voditi pisanu evidenciju o sastanku? Koje teme sastanka se moraju zapisivati?

### **7.3 Odluka**

- 7.3.1 Koja je pravna priroda odluke koju donosi nadležno tijelo nakon posebnog postupka? Da li odluka ima prirodu upravnog akta?
- 7.3.2 Da li odluka treba imati poseban oblik i obrazloženje?
- 7.3.3 Kako će se odluka dostaviti zainteresiranim stranama. Da li je nužno svaku zainteresiranu stranu obavijestiti posebno?
- 7.3.4 Što se događa ako odluka zalazi u više od jednog pravnog područja (na primjer odobrenje za nuklearno postrojenje tiče se zakona o izgradnji/zagađenju zraka/vode/ulica)? Da li odluka uključuje sva ta različita pravna područja?

### **7.4 Žalba**

- 7.4.1 Na koji način se može žaliti na upravnu odluku?
- 7.4.2 Je li potrebna interna upravna kontrola odluke ili je izravno mogu nadzirati sudovi?
- 7.4.3 Postoje li posebni rokovi ili se primjenjuju isti propisi kao i za obične upravne odluke?

## **8. Izvršenje**

### **8.1 Opća načela**

- 8.1.1 Koja tijela mogu izvršavati upravne odluke? Je li to tijelo koje je bilo odgovorno za odluku koja se izvršava?
- 8.1.2 Koje se upravne odluke mogu izvršiti:
  - akti?
  - ugovori?
- 8.1.3 Postoje li različiti preduvjeti za izvršenje nekog akta i za izvršenje nekog upravnog ugovora (vidi 6.5)?
- 8.1.4 Koji su uvjeti za izvršavanje upravnog akta?
  - stupanje na snagu
  - žalba više nije moguća jer je istekao rok za žalbu?
  - je li odluka suda pravno važeća ili je nužna odluka o neposrednom izvršenju?

### **8.2 Vrste izvršenja**

- 8.2.1 Postoje li različiti uvjeti za upravne akte kojima se potražuje novac i akte koji traže neko postupanje, toleriranje ili se pozivaju na ogluhu?
- 8.2.2 Postoje li različiti načini izvršavanja upravnih akata koji se traže postupanje, toleriranje ili se pozivaju na ogluhu, kao što su:
  - zamjena zadatka od strane tijela vlasti ili druge osobe ili institucije?
  - plaćanje kazne, ako je samo zainteresirana strana u stanju izvršiti zadatak?
  - skrbništvo?
- 8.2.3 Koji su preduvjeti za te različite načine izvršenja? Moraju li nadležna tijela vlasti prvo odabrati onaj način koji manje oštećuje dotičnu stranu?

### **8.3 Postupak izvršenja**

- 8.3.1 Postoji li obveza prethodne najave izvršenja?
- 8.3.2 Da li najava treba biti u pisanom obliku?
- 8.3.3 Što ta najava mora obuhvaćati:
  - vremenski rok nakon kojeg će izvršenje početi?
  - način na koji će se odluka izvršiti?
  - najava troškova koje treba platiti u slučaju izvršenja?
- 8.3.4 Kako ta najava mora biti dostavljena? Da li je nužna posebna dostava?
- 8.3.5 Je li moguća žalba na najavu?