

**prof. dr. sc. Dario Đerđa**

**Predstojnik katedre za upravno pravo Pravnoga fakulteta u Rijeci**

**PRAKTIČNA PITANJA PRVOSTUPANJSKOG UPRAVNOG POSTUPKA  
U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE**

**- sažetak -**

U svakodnevnome životu građana i poduzetnika lokalna samouprava ima poseban značaj. Jedinicama lokalne samouprave zakonom je povjerena briga o brojnim pitanjima od važnosti za pojedince, a osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i sl. Pored naznačenih poslova, velikim gradovima još su povjereni poslovi održavanja javnih cesta, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedba dokumenata prostornog uređenja. Među brojnim poslovima koji su povjereni jedinicama lokalne samouprave, posebno se ističe donošenje općih akata, poduzimanje neupravnih radnji te pružanje nekih javnih usluga neposredno ili putem isporučitelja javne usluge. No, za prava i pravne interese pojedinaca posebno važna zadaća jedinica lokalne samouprave ogleda se u odlučivanju u upravnim stvarima.

Upravna tijela jedinica lokalne samouprave te čelnici ovih jedinica, u izvršavanju općih akata predstavničkog tijela donose pojedinačne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i pravnih osoba. Kako se ovim aktima izravno odlučuje o pravima i obvezama pojedinaca, u svrhu zaštite prava i pravnih interesa ovih osoba, tijela jedinica lokalne samouprave pri njihovu su donošenju obvezna postupati po pravilima upravnoga postupka. Pravila o vođenju upravnoga postupka u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 36/09., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.), kao temeljnom zakonu koji uređuje ustroj, nadležnost i postupanje ovih jedinica, nisu brojna te ne odgovaraju na temelja pitanja vođenja ovoga postupka.

Stoga se upravni postupak u jedinicama lokalne samouprave u prvome redu vodi sukladno pravilima Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09.). Iako je ovaj Zakon na snazi već više od sedam godina, u provedbi upravnih postupaka otvaraju se brojna aktualna pitanja vođenja ovoga postupka, a koja u praksi nerijetko rezultiraju donošenjem nezakonitih i nepravilnih pojedinačnih odluka u upravnim stvarima. Na državnoj razini razvijen je mehanizam otklanjanja takvih nezakonitosti i nepravilnosti na više razina i s različitim nadzornim ovlastima. Unatoč tome što sama jedinica lokalne samouprave ima mogućnost otkloniti pogreške u svojem radu, nerijetko se uspostava zakonitoga stanja u zajednici postiže tek pokretanjem žalbenoga postupka koji provodi hijerarhijski više, neovisno tijelo, ili aktivnošću Upravne inspekcije. No, najsnažnijim mehanizmom uspostave upravne pravde ipak se pokazao upravni spor, kojim upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske utvrđuju postupaju li svi akteri u javnome sektoru sukladno utvrđenim zakonima, propisima i drugim općim aktima. U osiguranju zakonitosti i pravilnosti svih javnopравnih tijela, pa tako i jedinica lokalne samouprave, ne smije se zanemariti niti uloga pučkoga pravobranitelja, koji nekompulzivnim utjecajem, postupajući po pritužbama pojedinaca, a još više redovitim godišnjim izvješćima koje podnosi Hrvatskome saboru, daje značajan doprinos kvaliteti rada javne uprave uopće. Međutim, svako javnopравno tijelo trebalo bi težiti zakonitom i pravilnome rješavanju upravne stvari već u prvostupanjskome upravnome postupku što onda ide u prilog ne samo učinkovitoj i zakonitoj javnoj upravi, već brzom ostvarivanju prava i pravnih interesa pojedinaca, ali i učinkovitoj zaštiti javnoga interesa. Stoga se vođenju upravnoga postupka treba posvetiti posebna pozornost, koja zahtjeva jednaku usmjerenost na norme materijalnog i postupovnog prava. Samo rješenje čija izreka odgovara pravilno protumačenoj pravnoj odredbi primijenjenoj na potpuno i istinito utvrđeno činjenično stanje, doneseno uz poštivanje svih postupovnih pravila smatra se zakonitim rješenjem, a koje udovoljava standardima rada moderne javne uprave. Upravo iz tog razloga svaki službenik kojem je u okviru radnoga mjesta povjereno rješavanje u upravnim stvarima, mora dobro poznavati propise, ali i tehnologiju i standarde rada u upravnom području u kojem donosi odlukete dobro poznavati sva postupovna pravila koja se primjenjuju u posebnom upravnom području, kao i pravila Zakona o općem upravnom postupku, kao postupovna pravila podredne primjene. U svrhu donošenja zakonitih odluka službenici svakako trebaju

pratiti sudsku i upravnu praksu, kao i najnovija pravnoteorijska dostignuća u području kojim se bave.

Upravni postupak čini skup postupovnih pravnih pravila kojima je propisan način postupanja javne uprave kada primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinaca. Pravilima upravnoga postupka propisano je koje radnje javnopravna tijela moraju odnosno mogu poduzeti prilikom donošenja rješenja, propisan je oblik i sadržaj toga rješenja te su utvrđeni pravni lijekovi. Njime su ujedno propisane i radnje koje javnopravna tijela moraju odnosno mogu poduzeti u postupanju po pravnim lijekovima. Kako bi se uopće govorilo o potrebi vođenja upravnoga postupka u jedinici lokalne samouprave tijelo jedinice lokalne samouprave, javna ustanova ili komunalno trgovačko društvo treba postupajući u okviru ovlasti povjerenih zakonom ili odlukom nadležnog tijela donesenom na temelju zakona rješavati konkretnu upravnu stvar. U slučaju pomanjkanja jedne od ovdje navedenih pretpostavki ne vodi se upravni postupak niti se donosi rješenje. Slijedom toga, obveznici vođenja upravnoga postupka su gradonačelnici odnosno općinski načelnici, upravni odjeli i tijela jedinica lokalne samouprave te javne ustanove, komunalna trgovačka društva i druge osobe koje obavljaju javnu službu kada god nije propisano da trebaju postupati na drugačiji način, te gradska odnosno općinska vijeća kada im je odlučivanje u upravnim stvarima povjereno posebnim propisom. Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje, kao i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Upravni postupak vodi se uz primjenu devet općih načela. To su načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, načelo pristupa podacima i zaštite podataka, načelo prava stranke na pravni lijek i načelo zaštite stečenih prava stranaka. Uz ova načela zakonima koji uređuju pojedino upravno područje mogu se utvrditi i posebna načela koja se primjenjuju samo u tim upravnim područjima.

Pri vođenju upravnoga postupka posebnu pozornost valja posvetiti pitanju utvrđivanja nadležnosti tijela za rješavanje upravne stvari. Nadležnost se smatra bitnom povredom zakona slijedom čega javnopravno tijelo tijekom cijeloga postupka treba voditi računa o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti za rješavanje upravnoga predmeta. Uz nadležnost, pozornost je važno usmjeriti i na ovlast službenika u javnopravnome tijelu ili kolegijalnoga tijela rješavati određeni upravni predmet.

Sljedeće važno pitanje kojem treba posvetiti posebnu pozornost i prije pokretanja upravnoga postupka svakako predstavlja određivanje stranke u postupku. Stranka u upravnom postupku može biti jedino osoba koja može biti nositelj prava i obveza u konkretnoj upravnoj stvari te koja u istoj upravnoj stvari ima pravni interes zasnovan na pravnoj normi. Pri tome, kako bi mogla istupati u postupku mora biti ili potpuno poslovno sposobna ili mora imati ograničenu poslovnu sposobnost priznatu u upravnoj stvari koja je predmet postupka. U suprotnom, obvezna je biti zastupana ili putem zakonskog zastupnika, privremenog zastupnika, zajedničkog predstavnika ili opunomoćenika. Stranka u upravnom postupku ima pravo izjasniti se o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima bitnim za rješavanje upravne stvari, a javnopravno tijelo može provesti upravni postupak bez prethodnog izjašnjavanja stranke jedino ako se zahtjev stranke usvaja, ako odluka u postupku nema negativan učinak na pravne interese stranke ili kada je tako propisano zakonom.

U prvostupanjskom upravnom postupku načelno valja razlikovati tri faze postupka: fazu pokretanja upravnoga postupka, fazu utvrđivanja činjenica te fazu meritornoga rješavanja. U fazi pokretanja upravnoga postupka javnopravno tijelo treba ocijeniti jesu li ispunjene pretpostavke za vođenje postupka koji se pokreće na zahtjev stranke te treba li protiv određene osobe pokrenuti postupak po službenoj dužnosti. Zahtjev kojim stranka inicira pokretanje upravnoga postupka mora biti potpun, razumljiv te podnesen nadležnome tijelu, a stranka koja podnosi zahtjev mora imati stranačku legitimaciju. Ujedno, javnopravno tijelo treba voditi računa da u istoj upravnoj stvari već nije doneseno pravomoćno rješenje. S druge strane, javnopravno tijelo upravni postupak po službenoj dužnosti pokreće kada je to propisano zakonom koji uređuje neko upravno područje ili u konkretnoj situaciji s ciljem zaštite javnoga interesa.

U fazi utvrđivanja činjenica javnopravno tijelo nastoji iz potpuno i pravilno utvrđenih činjenica izvesti zaključak o činjeničnom stanju. Utvrđuju se samo

pravnorelevantne činjenice iz koji se može zaključiti jesu li ispunjene pretpostavke za ostvarivanje prava ili nametanje obveze stranci u postupku. Saznanja o činjenicama javnopravno tijelo može pribaviti samo po službenoj dužnosti, može ih saznati od stranke koja ih prilaže uz zahtjev ili ih dostavlja tijelu samoinicijativno ili po pozivu, a može ih utvrditi i provodeći dokazni postupak saslušanjem svjedoka, temeljem nalaza i mišljenja vještaka ili obavljanjem uviđaja. Utvrđivanje činjenica može biti manje ili više kompleksno, ovisno o tome raspolaže li javnopravno tijelo svim činjenicama već pri pokretanju upravnoga postupka ili ih tijekom postupka mora utvrđivati. Nerijetko o ovoj okolnosti ovisi i mogućnost neposrednoga rješavanja upravne stvari odnosno obveza vođenja ispitnoga postupka s ciljem rješavanja ove stvari. Na umu treba imati kako je neposredno rješavanje upravne stvari, tj. rješavanje upravne stvari bez provedbe ispitnog postupka, bez davanja stranci mogućnosti izjasniti se i bez obavljanja posebnih radnji u dokaznom postupku dopušteno jedino kada je to izričito propisano Zakonom o općem upravnom postupku ili drugim zakonom koji uređuje neko upravno područje i kada u postupku ne sudjeluje dvije ili više stranaka s protivnim interesima. Cilj je javnopravnoga tijela utvrditi materijalnu istinu, tj. pravo stanje stvari u konkretnome predmetu. S tim ciljem ovlaštena službena osoba slobodna je ocjenjivati izvedene dokaze, odlučivati o njihovoj vjerodostojnosti te utjecaju na cjelokupno činjenično stanje.

Treća faza postupka – meritorno rješavanje, podrazumijeva primjenu materijalnih propisa na zaključak o činjeničnom stanju. Ishod juridičkoga silogizma u kojem se kao premisa maior javlja opća pravna norma, a premisa minor zaključak o činjeničnom stanju predstavlja pojedinačna pravna norma koja je ujedno i izreka rješenja. Iz izreke jasno i nedvosmisleno mora proizlaziti pravo koje se priznaje stranci odnosno obveza koja joj se nameće. Odluka o upravnoj stvari treba se formulirati u obliku rješenja koje se u pravilu donosi kao posebna isprava u pisanome obliku. Ono sadrži zaglavlje, naziv, uvod, izreku, obrazloženje, uputu o pravnom lijeku, potpis službene osobe, otisak službenog pečata javnopravnog tijela te naznaku o dostavi. Odluka o upravnoj stvari samo iznimno smije se donijeti u obliku zabilješke u spisu odnosno u usmenom obliku, u kojem slučaju postoji i obveza izrade pisanoga otpravka rješenja.

Nezaobilazno procesno pitanje svakako predstavlja i dostava, kako rješenja tako i drugih pismena koje javnopravno tijelo upućuje strankama. Uz osobnu dostavu,

za očekivati je kako će u budućnosti sve veći značaj dobivati i dostava elektroničkim putem. Dostavom rješenja stranci ono počinje proizvoditi svoj obvezujući učinak. Ako stranka, sumnjajući u nezakonitost ili nepravilnost rješenja u za to propisanom roku ne izjavi koje pravno sredstvo, rješenje će postati izvršno, te ukoliko ono propisuje kakvu obvezu stranci, moći će se i prinudno provesti u praksi. No, posebno umijeće ovlaštene službene osobe svakako se ogleda ne samo u rješavanju upravne stvari na zakonit i pravilan način, već i u argumentaciji izreke rješenja, koja stranci mora jasno dati do znanja iz kojih je razloga upravna odluka upravo takva kakva je navedena u izreci.