

# USPOREDBA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ I ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI

---

**Bračanov, Antonela**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Šibenik  
University of Applied Sciences / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:143:733901>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-27**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova  
Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI UPRAVNI STUDIJ**

**Antonela Bračanov**

**USPOREDBA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM  
POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ I ZAKONA O  
OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI  
SJEVERNOJ MAKEDONIJI**  
**Završni rad**

**Šibenik, 2024.**



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI UPRAVNI STUDIJ**

**USPOREDBA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM  
POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ I ZAKONA O  
OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI  
SJEVERNOJ MAKEDONIJI**  
**Završni rad**

**Kolegij:** Upravno procesno pravo

**Mentor:** mag.iur.pred. Alen Lalić

**Student:** Antonela Bračanov

**Matični broj studenta:** 0066294429

**Šibenik, kolovoz, 2024.**

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Antonela Bračanov , student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBG 2307998375024 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom stručnom studiju: Upravnom studiju pod naslovom: Usporedba zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, 30. kolovoza 2024.godine

Student/ica:

**USPOREDBA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI  
HRVATSKOJ I ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U MAKEDONIJI**

ANTONELA BRAČANOV

Vodice, Lasan Ante Kabalera 23, antonelabračanov6@gmail.com

**SAŽETAK**

Predmet rada je usporedba Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji. Ciljevi rada su napraviti usporedbu Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji, prikazati Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji te utvrditi razlike između ta dva zakona. Posljednji Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj stupio je na snagu 1. siječnja 2022. godine, a Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji donesen je 2015. godine. Usporedba ova dva zakona provedena je kroz dijelove koji uključuju opće odredbe, pokretanje i vođenje upravnog postupka, rješavanje upravne stvari, pravne lijekove, izvršenje i upravni ugovor.

(40 stranica / 0 slika / 0 tablica / 94 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: upravni postupak, upravni ugovor, pravni lijekovi, upravna stvar.

Mentor(ica): mag.iur. Alen Lalić

Rad je prihvaćen za obranu dana: 30.kolovoza 2024.godine

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Batchelor/Graduation Thesis

Department of :ADMINISTRATIVE LAW

Professional Undergraduate/Graduate Studies of: ADMINISTRATIVE LAW

**COMPARISON OF LAW ON THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN  
REPUBLIC OF CROATIA AND LAW ON THE GENERAL ADMINISTTRATIVE  
PROCEDURE IN REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**

ANTONELA BRAČANOV

Subject of the work is comparison of the Law on the general administrative procedure in Republic of Croatia and Law on the general administrative procedure in Republic of North Macedonia. Aims of the work are comparing Law on the general administrative procedure in Republic of Croatia and Law on the general administrative procedure in Republic of North Macedonia, show those two laws and establish differences. Last Law on the general administrative procedure in Republic of Croatia came into force on January 1st 2002, and Law on the general administrative procedure in Republic of North Macedonia in a year 2015. Comparison of this two laws is separated on the parts that include general provisions, running and guidance of administrative procedure, resolution of administrative matter, legal remedies, execution and administrative contract.

(41 pages / 0 pictures / 0 tables / 94 references / language of the original: croatian)

Thesis deposited in Šibenik Univerisity of Applied Sciences Library digital repository

Keywords: administrative procedure, administrative contract, legal remedies, resolution of administrative matter.

Supervisor: mag.iur. Alen Lalić

Paper accepted: 30.kolovoza 2024.godine

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	1
1.1. Predmet rada.....	1
1.2. Cilj rada .....	1
1.3. Metode izrade rada .....	1
1.4. Struktura rada .....	2
2. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	3
2.1. Pojam i zakonski okvir upravnog postupka .....	3
2.2. Načela upravnog postupka .....	5
2.3. Povijest upravnog postupka u Republici Hrvatskoj .....	6
2.4. Upravni postupak u Republici Hrvatskoj .....	7
2.5. Upravni postupak u svjetlu EU .....	9
3. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI	11
4. USPORDBA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ I REPUBLICKE SJEVERNE MAKEDONIJE .....	16
4.1. Opće odredbe.....	16
4.2. Pokretanje i vođenje upravnog postupka .....	21
4.3. Rješavanje upravne stvari .....	29
4.4. Pravni lijekovi .....	30
4.5. Izvršenje .....	34
4.6. Upravni ugovor .....	35
5. ZAKLJUČAK .....	37
LITERATURA .....	39



# 1. UVOD

## 1.1. Predmet rada

Predmet rada je usporedba Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji. Zakon o općem upravnom postupku predstavlja opći i temeljni zakon koji uređuje postupanje javnopravnih tijela u upravnim stvarima. Primjenjuju ga javnopravna tijela koja uključuju tijela državne uprave, druga tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti<sup>1</sup>. Republika Hrvatska i Republika Sjeverna Makedonija u svom pravnom sustavu već dugu niz desetljeća imaju i Zakon o općem upravnom postupku kojim uređuju postupanje javnopravnih tijela u upravnim stvarima. Nakon dugo godina oba su se zakona susrela s izmjenama s ciljem poboljšanja zakonskog okvira i propisa za postupanje javnopravnih tijela u upravnim stvarima.

## 1.2. Cilj rada

Cilj rada je napraviti usporedbu Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji.

Potciljevi rada su prikazati Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji te utvrditi razlike između ta dva zakona.

## 1.3. Metode izrade rada

Tijekom izrade rada korišteno je nekoliko metoda znanstveno istraživačkog rada. Podaci su prikupljeni metodom prikupljanja podataka za stolom pri čemu su se koristile online baze podataka Google Scholar i Hrčak. Definiranjem pojmova po njihovim svojstvima oni su se učinili jasnima i konkretno određenima kako se ne bi miješali s drugim pojmovima. Metoda analize koristila se da se složeni pojmovi raščlane na jednostavnije elemente. Metodom dedukcije se korištenjem općih znanja došlo do zaključaka. Metodom klasifikacije izvršena je sistematska podjela općih pojmova.

---

<sup>1</sup>Republika Hrvatska Ministarstvo pravosuđa i uprave. ZUP – informirajte se o upravnom postupanju. <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/zup-informirajte-se-o-upravnom-postupanju/22206> (Datum pristupa: 13. veljače 2024.)

#### **1.4. Struktura rada**

Rad je podijeljen na 5 dijelova. Prvi dio je uvodni dio rada sastavljen od predmeta i cilja rada, metoda koje su korištene pri izradi rada te strukture rada. Drugi dio opisuje Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, a treći dio opisuje isti zakon u Republici Sjevernoj Makedoniji. U četvrtom dijelu se vrši usporedba ta dva zakona koja je podjeljena na opće odredbe, pokretanje i vođenje upravnog postupka, rješavanje upravne stvari, pravne lijekove, izvršenje i upravni ugovor. Zadnji dio je zaključni dio rada. Dodatni dio rada čini popis korištene literature.

## **2. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **2.1. Pojam i zakonski okvir upravnog postupka**

Upravni postupak je zakonom uređen način rada organa uprave u postupanju u upravnim stvarima. Čine ga pravna pravila o obveznom postupanju državnih tijela i organizacija kada se u upravnim stvarima, neposrednom primjenom materijalnih propisa, odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka.<sup>2</sup>

U pogledu upravnog postupka postoje razlike između općeg upravnog postupka i posebnog upravnog postupka.

Opći upravni postupak je uređeni način rada, odnosno rješavanja upravnih stvari, koji se odnosi na sva upravna tijela i sva područja upravnog rada, a uređen je odredbama Zakona o općem upravnom postupku (ZUP). Točnije, opći upravni postupak obuhvaća pravila ponašanja u pojedinačnim upravnim stvarima koja su zajednička svim područjima uprave, osim onih područja za koja su propisani posebni poslovnici.

Posebni upravni postupci obuhvaćaju poslovnike koji se odnose na pojedinačna, određena upravna pitanja (porezi, carine, devizno poslovanje, komesarizacija, arondizacija, unutarnji poslovi i dr.). Potreba za ovakvim postupcima proizlazi iz same prirode pojedinih upravnih stvari u određenim područjima. Svi posebni postupci donekle odstupaju od pravila općeg upravnog postupka, ali nisu cjeloviti postupci, već se i grubo primjenjuju pravila ZUP-a.<sup>3</sup>

Svi upravni postupci (opći i posebni) uvijek su uređeni zakonom. Odnos između općeg i posebnog upravnog postupka je takav da su posebni postupci primarni, a opći postupak je supsidijaran i odnosi se na ona pitanja koja nisu uređena pravilima posebnog postupka. Osim toga, svi posebni postupci moraju biti u skladu s temeljnim načelima ZUP-a.

Zakon o općem upravnom postupku je preko 5 desetljeća u primjeni, kako u sadržajnom smislu, tako i u formalnom. Utjecaj posebnih zakona i upravne, upravnosudske i ustavnosudske prakse rezultirao je značajnim promjenama u nekim važnim odredbama ovog zakona<sup>4</sup>. Zbog toga je 2021. godine došlo do izmjene zakona koji je donesen 1. siječnja 2009. godine. Posljednji zakon o općem upravnom postupku stupio je na snagu 1. siječnja 2022. godine. Proteže se na 37 stranica, a sastavljen je od sveukupno 171 članka kojima uređuje pravila temeljem kojih tijela državne uprave i druga državna

---

<sup>2</sup> Gagro, B.: Važna zapažanja suda u vezi s primjenom odredaba Zakona o općem upravnom postupku prilikom rješavanja upravnih stvari, in: Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske 1977-2002, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 2

<sup>3</sup> Turčić, Z.: Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2011., str. 30

<sup>4</sup> Medvedović, D. (2004). Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku. Pravo u gospodarstvu, 43 (6), 269-294

tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona postupaju i rješavaju u upravnim stvarima<sup>5</sup>.

Načela Zakona o općem upravnom postupku temelje se na načelima Europske unije pokojima bi trebala djelovati uprava. Romić, Horvat i Vajda Kalak (2017) posebno važnim smatraju načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Prema autorima, prvo zahtjeva da građani sa sigurnošću znaju svoja prava i radnje koje trebaju poduzeti, dok drugo jamči kako javnopravna tijela svojim radnjama neće zadirati u stečena prava te će se voditi legitimnim očekivanjima pri opozivanju upravnih odluka. Ipak, kao ključna načela za zaštitu stranke autori navode načelo zakonitosti i pravne sigurnosti. U Zakonu o općem upravnom postupku načelo zakonitosti građanima daje sigurnost da će se upravna tijela u svom djelovanju držati granica propisanih pravnim normama. Nastavno na to je i načelo razmjernosti na temelju kojeg se pronalazi optimalna mjera među maksimalnom pomoći strankama da ostvare svoja prava i zaštite javnog interesa. Načelo legitimnih očekivanja je u uskoj povezanosti s načelom zaštite stečenih prava s kojim čini poseban vid načela pravne sigurnosti. Ovo načelo je značajno zato što postupci koji su provedeni pravilno i u skladu sa zakonom mogu znatno smanjiti mogućnost povrede ljudskih prava<sup>6</sup>.

Nakon gotovo 15 godina došlo je do izmjena Zakona o općem upravnom postupku. Temelj tih izmjena su već spomenute smjernice Europske unije vezane za provođenje upravnog postupka, od kojih je najznačajnija uvođenje elektronske komunikacije. Izmjenama Zakona o općem upravnom postupku koje su stupile na snagu 1. siječnja 2022. godine omogućeno je stvaranje novog pravnog okvira za pouzdanu elektroničku komunikaciju sa strankama i digitalizaciju upravnih postupaka od samog početka, odnosno podnošenja zahtjeva do dostave rješenja. Napredak na području komunikacije u smislu elektroničke komunikacije omogućen je zahvaljujući identifikaciji pomoću OIB-a, mogućnošću ovjeravanja upravnih akata kvalificiranim elektroničkim potpisom i pečatom te korištenjem državne informacijske infrastrukture u upravnim postupcima<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>6</sup> Romić, D., Horvat, B., Vajda Halak, Ž. (2017). (Ne)Usklađenost posebnih postupovnih odredbi u postupcima izvlaštenja sa Zakonom o općem upravnom postupku. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 54 (4), 903-920

<sup>7</sup> Republika Hrvatska Ministarstvo pravosuđa i uprave.ZUP – informirajte se o upravnom postupanju.<https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/zup-informirajte-se-o-upravnom-postupanju/22206> (Datum pristupa: 13. veljače 2024.)

## 2.2. Načela upravnog postupka

Općenito govoreći, pravna načela su vrijednosni kriteriji koji proizlaze iz teorije, sudske prakse, ustavnih jamstava (na nacionalnoj razini ili proizašlih iz Povelje EU) i zakona, koji se primjenjuju za reguliranje i, posebno, za tumačenje kodificiranih pravnih pravila. Ipak, postoji razlika između toga kada se norma smatra načelom, a kada pravilom, kao i da li se radi o općem/osnovnom ili posebnom načelu. Još jedno neriješeno pitanje je mogu li se i kako temeljna načela učiniti operativnim.<sup>8</sup>

To znači da osnovna načela moraju biti dovoljno općenita i ne previše orijentirana na korisnika ili previše konkretna, jer bi to spriječilo procjenu ili evaluaciju, dok pravila – koja predstavljaju nižu pravna kategorija – više-manje služe samoj provedbi načela. Budući da mnoga osnovna načela međusobno djeluju i nadopunjuju se, sve kolizije između njih moraju se tumačiti sveobuhvatno, a proturječja među stranama „u sporu“ nadmašiti (npr. prima facie suprotna načela zakonitosti i učinkovitosti treba tumačiti zajedno kako bi se obje zadovoljile).

U tom pogledu načela uvijek proizlaze iz konteksta područja koje uređuju. U upravnom postupku to znači sučeljavanje javnog interesa sa zakonom zaštićenim interesima privatnih osoba o čijim se pravima, koristima ili obvezama odlučuje, pri čemu javna korist ima prednost.<sup>9</sup>

Osnovna načela vrlo su važan dio pravnog i upravnog sustava. Njihova je svrha višestruka i može se sažeti u sljedeće točke. Prvo, temeljna načela osiguravaju ispravnu i pravilnu primjenu materijalnog prava. Drugo, bez obzira na specifičnosti upravnog područja, oni pružaju minimalni jedinstveni standard postupovne zaštite stranaka, što je obično već nacionalno ustavno pravilo; slično je stajalište koje zauzima nacrt Uredbe EU. Treće, daju okvir za ispravno tumačenje pojedinih institucija i pravila, posebice u odnosu na postupovnu diskreciju.<sup>10</sup>

Sve u svemu, ova načela predstavljaju referentnu točku za ocjenu zakonitosti izdanih upravnih akata; nepoštivanje istih stoga može poslužiti kao razlog za podnošenje pravnih lijekova. Kada načela čine normativni dio propisa, njihovo je značenje još više naglašeno.

Oni također osiguravaju pravnu sigurnost jer pojašnjavaju okvire naknadnih pravila u istom aktu. Načela mogu biti sadržana u preambuli ili napisana u obliku članaka, u oba slučaja pružajući izravnu pravnu osnovu za njihovu provedbu i neizravno odražavajući se u razlozima za pravne lijekove ili sudsku reviziju.

Uz navedeno, čini se vrijednim istaknuti da iako su pojedina materijalna pitanja uređena na razini EU,

---

<sup>8</sup> Turčić, Z.: Priručnik za primjenu Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2013., str. 45

<sup>9</sup> Stipičić, M., Jagić, Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Visoko učilište Effectus – visoka škola za financije i pravo, Zagreb, 2015., str. 25

<sup>10</sup> Đerđa, D.: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 32

države članice imaju određeni stupanj proceduralne autonomije.

Potonje je ograničeno načelima EU, prvenstveno jednakovrijednošću i djelotvornošću u smislu provedbe prava EU. To je posebno relevantno za temu koja se razmatra, jer poziva pojedine zemlje na traženje ravnoteže između opće/nadnacionalne zajedničke regulative i specifičnosti pojedine upravne tradicije i područja, trenutnog stanja javne uprave i političke politike zemlje. ciljevi. To je i razlog zašto se razlike javljaju – unatoč zajedničkim razvojnim smjernicama nacionalnih APA-ova – u uređenju temeljnih načela upravnog postupka, gdje Ugovori ne daju potrebne temelje za prvenstvo EU prava.<sup>11</sup>

Stoga nije iznenađujuće da ne postoji jedinstven skup osnovnih načela, niti općenito niti za upravne postupke ili odnose/pitanja, iako se može uočiti određena konvergencija na nacionalnoj razini, potaknuta aktima Vijeća Europe i EU-a i trend europeizacije.

### **2.3. Povijest upravnog postupka u Republici Hrvatskoj**

Nakon građanskih (buržoaskih) revolucija — počevši od Francuske revolucije 1789. — javna uprava podlijegala je strožoj definiciji zakonitosti. Uprava je mogla obavljati samo one poslove koji su bili izričito navedeni u njezinoj nadležnosti, a upravne odluke morale su se temeljiti na mjerodavnom materijalnom pravu i propisanom postupku.<sup>12</sup>

Međutim, različita upravna tijela postupala su na temelju postupovnih normi razasutih u raznim propisima. Opći upravni postupak kodificiran je početkom 20. stoljeća. Sva upravna tijela pri odlučivanju o pravima, obvezama, odgovornostima i pravnim interesima građana, poduzetnika i drugih pravnih subjekata postupala su po općem upravnom postupku.

Prva kodifikacija u svijetu provedena je u Austriji 1925. godine, iako se za Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) tvrdilo da je bio potreban davno prije tog datuma. Zakon o općem upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije, donesen 1930. godine, bio je utemeljen na austrijskom uzoru. Prije jugoslavenskog ZUP-a, uređenje upravnih postupaka na tim područjima bilo je segmentirano — različiti postupovni propisi uređivali su upravne postupke u različitim upravnim područjima (porezi, carine, građevinske dozvole itd.) ili neka temeljna postupovna pitanja u različitim područjima (sadržaj upravne odluke, pravo na žalbu itd.).<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Sokol, T.: Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, vol. 34, no. 3-4, Osijek, 2018., str. 9

<sup>12</sup> Krbeč, I.: Upravni akt. in: Dragan Medvedović (ed.), Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu and Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 21

<sup>13</sup> Medvedović, D.: Pravno uređeni upravni postupci — pretpostavka moderne uprave in: Ivan Koprić (ed.), Modernizacija hrvatske uprave, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 14

Posebnu ulogu u normiranju upravnog postupka imali su sudovi. Austriju su slijedile Čehoslovačka i Poljska u donošenju svojih ZUP-ova 1928. Prvi jugoslavenski ZUP-e ukinut je 1946., iako su se njegove norme pod određenim okolnostima mogle provoditi kao pravna pravila.

Upravna praksa ponovno se vratila segmentiranom uređenju upravnog postupka, kako za različita upravna područja tako i za postupovna pitanja. Drugi jugoslavenski ZUP donesen je 1956. godine, kao savezni zakon. Sa svoja 303 članka predstavljao je "najopsežniju i najdetaljniju kodifikaciju na svijetu.

ZUP iz 1956. mijenjao se i dopunjavao četiri puta, 1965., 1977., 1978. i 1986. Bio je podzakonski zakon, odnosno primjenjivao se u onim upravnim postupcima i pitanjima koja nisu bila uređena posebnim zakonima. Može se zaključiti da je austrijska ideja kodifikacije GAP-a prilično rano prihvaćena na području bivše Jugoslavije.<sup>14</sup>

Deset godina nakon završetka Drugoga svjetskog rata došlo je do druge, opsežnije i detaljnije kodifikacije. Ta je kodifikacija provedena usprkos tada prevladavajućim idejama o socijalističkoj zakonitosti, što je u stvarnosti značilo da su administrativne radnje morale odražavati i provoditi želje vladajuće (i jedine) stranke, Komunističke partije. Tako su građani i administrativno osoblje naučili oslanjati se na ZUP.

#### **2.4. Upravni postupak u Republici Hrvatskoj**

Od 1990. godine uvedeni su brojni posebni upravni postupci (porezni postupak, carinski postupak, postupak javne nabave, postupak pristupa informacijama iz javnog sektora, postupak prava i obveza državnih službenika, postupak posvojenja djeteta, postupak zdravstvenog osiguranja, postupak gradnje i niskogradnje, postupak u vezi s komunalnim uslugama i sl.).<sup>15</sup>

Ovim se postupcima na poseban način uređuju pojedina pitanja, što smanjuje predvidljivost upravnog funkcioniranja i zahtijeva dodatnu edukaciju upravnog osoblja. Nadalje, konkretno reguliranje takvih postupaka ponekad je nedovoljno usklađeno s načelima i pravilima ZUP-a ili stvara pravne praznine koje otežavaju primjenu vladavine prava, ostavljaju prostor za slobodnu, nevezanu ocjenu i stvaraju mogućnosti za korupciju.

ZUP je ostao relativno dugačak i kompliciran zakon, koji na pomalo tradicionalan način uređuje brojna pravna i druga pitanja. Iz raznih razloga postalo je prilično nerazumljivo građanima.

---

<sup>14</sup> Krbek, I.: Upravni akt. in: Dragan Medvedović (ed.), Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu and Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 28

<sup>15</sup> Medvedović, D.: Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2004., str. 18

Određenim pravno-tehničkim intervencijama tekst bi mogao biti jasniji i dostupniji građanima i državnim službenicima (naslovi članaka, preciznije formulacije, pojednostavljenja i sl.).

ZUP je nejasno definirao obvezu javnih ustanova i drugih tijela koja obavljaju javne službe da postupaju u skladu s njegovim odredbama. Štoviše, u slučajevima kada ta tijela odlučuju, postupak propisan ZUP-om ponekad je neadekvatan i prekompliciran u odnosu na prirodu njihovih odluka. Primjenu ZUP-a treba proširiti posebice na one slučajeve u kojima ustanove, javna poduzeća i druga tijela koja obavljaju javne službe te druge pravne osobe s javnim ovlastima odlučuju o pravima i obvezama korisnika.<sup>16</sup>

U takvim se slučajevima, međutim, minuciozna zakonska regulativa ZUP-a obično pokaže previše kompliciranom. Zahtijeva pojednostavljenje kako bi bilo prikladno za situacije na koje se odnosi. Potrebno je uspostaviti minimalne proceduralne standarde koji su zajamčeni u svakom kontaktu građana i javne uprave kako bi se osiguralo nepristrano postupanje uprave i zaštitila prava građana.

Ipak, takvi se standardi ne smiju postavljati nauštrb učinkovitosti javnih službi. Primjena ZUP-a od strane tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave još je jedan problem, budući da Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. i prethodni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992./93. sadrže lošu regulativu u pogledu primjene ZUP-a, nadležnosti lokalnih upravnih tijela, žalbeni postupak i nadležnost, te primjena posebnih pravnih lijekova i sl. Činjenica da isto tijelo državne uprave često odlučuje o istom upravnom predmetu u prvom i drugom stupnju (žalba) onemogućuje učinkovitu pravnu zaštitu i krši ustavno pravo na žalbu (čl. 18. Ustava RH).<sup>17</sup>

Primjena ZUP-a na različite novoosnovane agencije s regulatornim i nadzornim nadležnostima — kao i nadležnošću odlučivanja o pojedinačnim slučajevima — predstavlja još jedan problem. Njihove su odluke često vrlo važne i imaju dalekosežne posljedice — dotiču se sprječavanja tržišnog monopola, izdavanja i oduzimanja telekomunikacijskih dozvola, odluka u vezi s opskrbom električnom energijom itd.<sup>18</sup>

U takvim slučajevima zakonodavac je gotovo bez iznimke propisao supsidijarnu primjenu ZUP-a, ali nije osigurao pravo na žalbu, što je jedno od osnovnih ustavnih prava. Hrvatska javna uprava počela je primjenjivati organizacijski princip one stop shop. Financijska agencija (FINA) ovlaštena je djelovati kao administrativna podrška građanima, poduzetnicima i ostalima zainteresiranima u

---

<sup>16</sup> Đerđa, D., Jerčinović, A.: Upravni postupak u pravu europske unije: kodifikacijski... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, Zagreb, 2020., str. 85-126

<sup>17</sup> Sokol, T.: Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, vol. 34, no. 3-4, Osijek, 2018., str. 9

<sup>18</sup> Đerđa, D., Jerčinović, A.: Upravni postupak u pravu europske unije: kodifikacijski... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, Zagreb, 2020., str. 85-126



širokom spektru javnih poslova.

Međutim, nisu propisani postupovni propisi niti primjena ZUP-a, što fizičke i pravne osobe ostavlja bez ikakvih procesnih prava i mogućnosti zaštite. Posebnim zakonima, među kojima je najsporniji Zakon o lokalnoj samoupravi, proširuje se mogućnost donošenja upravnih akata u skraćenom postupku, odnosno bez usmene rasprave i dokaznog postupka.

U praksi se znatno češće nego što je dopušteno koristi skraćeni upravni postupak, čime se onemogućuje redovito utvrđivanje činjenica, narušava pravna sigurnost, oštećuju prava građana i dovodi do nezakonitih upravnih odluka.<sup>19</sup>

Odjel upravne inspekcije, nadležan za nadzor nad provedbom ZUP-a, ima ograničene kapacitete zbog nedovoljnog broja državnih službenika i slabe organizacijske potpore. On je samo jedan od odjela Središnjeg državnog ureda za upravu i ima poteškoća s izvornom zadaćom upravnog nadzora, a kamoli s poslovima poput praćenja i unapređenja zakonske regulative upravnog postupka ili pružanja potrebne edukacije i savjetovanja upravnog osoblja u stvarima upravnog postupka.

## **2.5.Upravni postupak u svjetlu EU**

Već nekoliko desetljeća prepoznat je dinamičan razvoj europskog upravnog prostora, koji se najbolje može okarakterizirati kao rast uprave na razini EU, s posljedičnim dobivanjem novih ovlasti. Eskalacija EU administracije ilustrirana je povećanjem broja institucija i njihovih nadležnosti te stvaranjem novih agencija.

Valja naglasiti da djeluje u uvjetima funkcionalne povezanosti s mrežom nacionalnih uprava te im ujedno pruža nove mogućnosti međusobne suradnje, pri čemu se različiti oblici suradnje i konvergencije često odvijaju bez uplitanja odozgo prema dolje.

Struktura europske uprave je mješavina supra- i međunarodne, bez jasnog središta. Podsjetimo, namjera tvoraca ekonomske unije (poput Jeana Monneta, Roberta Schumana ili Charlesa de Gaullea) nije bila stvaranje nadnacionalne uprave, koja je već osamdesetih godina brojala dvije tisuće službenika. Do početka stoljeća ono se udeseterostručilo, a sada samo Europska komisija zapošljava oko 32.000 službenika.<sup>15</sup> Lisabonski ugovor otvorio je novo poglavlje u razvoju upravnog prava EU.<sup>20</sup>

Najvažnije uvedene izmjene bile su dodavanje glave XXIV. („Upravna suradnja“) i čl. 298 uz Ugovor

---

<sup>19</sup> Đerđa, D., Jerčinović, A.: Upravni postupak u pravu europske unije: kodifikacijski... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, Zagreb, 2020., str. 85-126

<sup>20</sup> Sokol, T.: Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, vol. 34, no. 3-4, Osijek, 2018., str. 9

o funkcioniranju Europske unije 16 te uskladiti obvezujuću snagu Povelje o temeljnim pravima 17 s Ugovorima.

Unatoč tome, Sindikat još uvijek nije donio pravno obvezujući akt kojim bi regulirao upravni postupak pred svim svojim tijelima. Nedvojbeno postoji potreba za nastavkom istraživanja u ovom području.

Među pitanjima koja zahtijevaju analizu je niz specifičnih problema koji se odnose na omjer predložene kodifikacije na razini EU i kodifikacija država članica, opseg njezine primjene za nacionalnu upravu kada ona obavlja poslove koji pripadaju administraciji EU i mogućnost implementacije takvog rješenja u slučaju nedostatka angažmana Europske komisije.

Zbog toga je pitanje potencijalnog EU uređenja upravnog postupka obogaćeno bitnim pitanjima ustavne prirode kao što su: pravna osnova za uređenje, odnos prema pravnoj stečevini Europske unije (uključujući postojeću sudsku praksu) i podjela ovlasti. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.

### **3. ZAKON O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI**

Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji predstavlja ključan dokument u reguliranju administrativnih postupaka i osiguravanju pravne sigurnosti građana u odnosima s državnim organima. Usvojen kako bi odgovorio na potrebe za transparentnošću, učinkovitosti i pravičnosti u javnoj upravi, ovaj zakon pruža temeljne smjernice za vođenje postupaka koji uključuju odluke administrativnih tijela.

Jedna od najvažnijih karakteristika Zakona o općem upravnom postupku je njegova svrha da osigura pravičnost i jednakost u postupcima. Ovaj zakon propisuje pravila i procedure koje se moraju slijediti u svakom upravnom postupku, uključujući načela zakonitosti, pravičnosti i transparentnosti. Na temelju ovih principa, sve odluke koje donosi uprava trebaju biti utemeljene na zakonima i pravilima, a sve stranke u postupku trebaju imati jednak pristup informacijama i mogućnost iznošenja svojih stavova.<sup>21</sup>

Pravo na pristup informacijama i mogućnost iznošenja svojih stavova su ključne komponente zakona. Građani imaju pravo biti obaviješteni o svim relevantnim informacijama koje se odnose na njihov slučaj, kao i pravo iznijeti svoje mišljenje i prijedloge prije nego što se donese odluka. Ova praksa ne samo da doprinosi transparentnosti, već i osigurava da se odluke donose uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti i stavove strana uključenih u postupak.

Pored prava na informiranost i iznošenje stavova, zakon također naglašava važnost pravila koja reguliraju rokove i postupke. Propisani rokovi za različite faze postupka omogućuju učinkovito i pravovremeno rješavanje predmeta, smanjujući mogućnost nepotrebnih kašnjenja i birokratskih prepreka. Postupci su jasno definirani kako bi se osigurala dosljednost i predvidljivost u odlučivanju, što doprinosi većem povjerenju građana u rad upravnih tijela.

Zakon također osigurava mogućnost žalbe i pravne zaštite za one koji nisu zadovoljni odlukama koje su donijeli upravni organi. Ovo pravo na žalbu omogućava građanima da ospore odluke koje smatraju nepravdama ili koje nisu u skladu sa zakonom. Upravni organi moraju osigurati da se žalbe razmatraju ozbiljno i da se daju odgovori u razumnom roku, čime se doprinosi pravnoj sigurnosti i pravičnosti.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Grizo, N., Davitkovski, B., & Pavlovska-Daneva, A., (2009). Јавна администрација [Public administration]. Skopje, Republic of Macedonia: Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, str. 22

<sup>22</sup> Davitkovski, B., & Pavlovska-Daneva, A. (2009). Управни договори [Administrative agreements]. Skopje, Republic of Macedonia: Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, str. 20

Osim što propisuje osnovna pravila za vođenje upravnih postupaka, zakon također utvrđuje odgovornosti i ovlasti različitih tijela unutar upravnog sustava. Ova jasnoća u podjeli odgovornosti pomaže u sprječavanju sukoba interesa i osigurava da se svi postupci vode prema propisanim standardima.

Upravljanje i implementacija Zakona o općem upravnom postupku predstavljaju ključne aspekte u modernizaciji i unapređenju javne uprave u Republici Sjevernoj Makedoniji. Ovaj zakon ne samo da postavlja temelje za pravične i transparentne upravne postupke, već i osigurava da se prava građana zaštite i da se sve odluke donose u skladu s načelima zakonitosti i pravednosti. Kroz pravilnu primjenu ovog zakona, Republika Sjeverna Makedonija može unaprijediti svoje upravne kapacitete i povećati povjerenje svojih građana u rad državnih institucija.<sup>23</sup>

Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji donesen je 2015.godine, a sastoji se od 142 članka prožetog na 49 stranica<sup>24</sup>.

Pavlovska-Daneva i Davitovska (2017) ističu kako su tijekom prošlosti teoretičari imali podijeljena mišljenja oko toga može li se upravno pravo smatrati postupovnim jer su neki zastupali stajalište kako samo pravosudne institucije imaju ovlasti za provođenje postupka. Te podjele više nema te postoji poseban upravni postupak kojem pripadaju opći i posebni upravni postupci. Suvremena pravna misao dovela je do stvaranja pravnog okvira u kojem se proširio predmet upravnog postupka koji pripada Zakonu o općem upravnom postupku koji uključuje upravnu stvar.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku iz 2005.godine, upravna stvar predstavlja aktivnosti ili akte kojima se izražavaju ili provode odgovornosti javne uprave. Na temelju te definicije Pavlovska-Daneva i Davitovska (2017) navode kako su akti i akti i djelovanja središnjih tijela, jedinica lokalne samouprave, upravnih organizacija i osoba kojima su povjerene javne ovlasti kojima se ostvaruju prava stranaka, obveze i privatni interesi upravne stvari i predmet Zakona o općem upravnom postupku.

Subjekt i djelokrug upravnog postupka u bliskoj su vezi s odnosima među tijelima javne vlasti s jedne strane i građana koji mogu biti pravne i fizičke osobe s druge strane kada je riječ o njihovim pravima, obvezama i pravnim interesima<sup>25</sup>.

Makedonski Zakon o općem upravnom postupku ne poznaje izvorne niti dopunske upravne odgovore kao pravnu osnovu, bilo izravno ili neizravno. Oni su regulirani drugim zakonima koji upućuju na primjenu Zakona o općem upravnom postupku.

---

<sup>23</sup> Grizo, N., Davitovski, B., & Pavlovska-Daneva, A., (2009). Јавна администрација [Public administration]. Skopje, Republic of Macedonia: Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, str. 25

<sup>24</sup> Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>25</sup> Pavlovska-Daneva, A., Davitovska, E. (2017). The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. Croatian and comparative public administration, 17 (2), 263-289

Pavlovska-Daneva i Davitovska (2017) navode kao kako zakoni o općem upravnom postupku uređuju hoće li se svi odnosi među građanima i tijelima javne vlasti uređivati pravilima općeg upravnog postupka ili će se ta pravila primjenjivati samo kada ne postoji poseban zakon. Predmet uređenja makedonskog Zakona o općem upravnom postupku je postupak za zaštitu prava i pravnih interesa građana uključujući pojedince, pravne osobe i druge stranke te postupak za zaštitu javnog interesa. Ovaj se postupak primjenjuje na sva tijela javne vlasti, odnosno ministarstva, tijela državne uprave, zakonski osnovane organizacije, druga državna tijela te fizičke i pravne osobe koje imaju zakonsko dopuštenje za obavljanje javnih ovlasti i ovlaštenja unutar općina, grada Skopja, poglavarstva u Skopju, jedinica lokalne samouprave, za djelovanje unutar zakonskih ovlasti, donošenje odluka i izdavanje pojedinačnih upravnih aktova i poduzimanje drugih upravnih radnji u upravnim stvarima. Prema članku 2., Zakon o općem upravnom postupku temelji se na načelu *lex specialis derogat lex generalis*. Drugim riječima, kao opći propis ima pomoćnu primjenu jer se posebnim zakonima pojedina pitanja mogu riješiti drukčije nego ovim zakonom, no moraju se rješavati sukladno osnovnim načelima i svrsi Zakona o općem upravnom postupku te se rješenjem ne smije umanjivati razina zaštite prava i pravnih interesa stranaka koja je zajamčena ovim zakonom<sup>26</sup>.

Kada je riječ o pružanju usluga, Zakon o općem upravnom postupku je u potpunosti izjednačen s tijelima javne vlasti ne ostavljajući prostora za primjenu samo one upravne radnje koja se ostvaruje sudskom zaštitom. Zakon se primjenjuje na sve upravne akte tijela javne vlasti i pružatelje javnih usluga. Usluge su Zakonom o općem upravnom postupku definirane kao upravne radnje koje se pružaju građanima kao opće dostupne usluge po pristupačnoj cijeni i odgovarajuće kvalitete, kontinuirano, transparentno i bez diskriminacije. Ukoliko usluge od općeg interesa pruža privatni pružatelj usluga, klijent ne smije imati manju pravnu zaštitu nego kao kada bi te usluge pružilo javno tijelo<sup>27</sup>.

Zakon o općem upravnom postupku primjenjuje se kada tijelo javne vlasti svoje upravno-pravne poslove obavlja drugim jednostranim postupcima koji nisu pokriveni pojmom upravnog akta, nego aktom o pravima građana, njihovim dužnostima i pravnim interesima poput dostavljanja informacija, upozorenja, obavijesti i slično. Nastavno tome, upravni akt je široko definiran zakonom te uključuje i sklapanje upravnih ugovora. Prema članku 4., upravni ugovor definira se kao ugovor koji tijelo javne vlasti sklapa sa strankom radi obavljanja javnih ovlasti iz djelokruga javnog tijela kada je to određeno posebnim zakonom. Iz toga proizlazi kako i upravni ugovori podliježu Zakonu o općem upravnom

---

<sup>26</sup>Pavlovska-Daneva, A., Davitkovska, E. (2017). The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and comparative public administration*, 17 (2), 263-289

<sup>27</sup>Pavlovska-Daneva, A., Davitkovska, E. (2017). The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and comparative public administration*, 17 (2), 263-289

postupku, bez obzira na to što su u njemu loše definirani<sup>28</sup>.

Pavlovska-Daneva i Davitovska (2017) kao temeljno načelo upravnog postupka ističu pravo na dobru pravu, sukladno Povelji o temeljnim pravima Europske unije u čijem je članku 41. propisano pravo na pošteno i nepristrano rješavanje poslova u razumnom roku, a uključuje pravo na saslušanje, pristup vlastitom dosjeu, korištenje bilo kojeg službenog jezika Europske unije, nadoknadu bilo koje štete od strane Europske unije te obvezu obrazloženja svih odluka.

Nadalje, osnovna načela Zakona o općem upravnom postupku su zakonitost, razmjernost, ekonomičnost i učinkovitost postupka, jednakost, nepristranost i objektivnost, uslužnost javne vlasti, utvrđivanje materijalne istine, saslušanje stranaka, slobodna ocjena dokaza, delegiranje odgovornosti za rješenja, pravna zaštita, konačnost upravnog akta, pravomoćnost upravnog akta, te aktivna pomoć stranci<sup>29</sup>.

Načelo zakonitosti zadovoljeno je u svim procesnim pravilima koja uređuju bilo koji pravni postupak, neovisno o tome je li riječ o upravnom ili sudskom postupku.

Načelo valjanosti upravnog akta odnosi se na neopozivost akta od strane javne vlasti ili dopuštenost da se poništi, ukine ili izmijeni samo u slučajevima određenim zakonom. Ovo načelo je doneseno kako bi se spriječilo stranku u ponovnom postupku o istom predmetu spriječila i prvenstveno zaštitila od ukidanja akta od strane od strane tijela javne vlasti koje ga je donijelo.

Načelo razmjernosti temelji se na zabrani neopravdanog ograničavanja prava stranke i poduzimanja bilo kakve radnje tijela javnih vlasti uz zaštitu javnog interesa utvrđenu zakonom. Iz ovog načela proizlazi kako vrsta, oblik, sadržaj i način obavljanja upravne djelatnosti moraju biti takvi da se njome ostvaruje cilj zakona u određenoj situaciji, a opseg upravne djelatnosti mora biti prilagođen cilju. Ovo načelo primjenjuje se u svim radnjama u postupku stoga kada su stranci ili drugom sudioniku u postupku zakonom određene obveze, primjenjuju se zakonske mjere koje su za njih lakše ili povoljnije, a s kojima se postiže legitimni cilj kojemu se teži.

Načelo delegiranja ovlasti za odlučivanje odnosi se na smanjenje ovlasti politički imenovanih osoba poput ministra, ravnatelja, gradonačelnika, rektora, dekana i drugih tijela koja upravljaju javnim ustanovama da u određenim upravnim stvarima odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana. Zakon o općem upravnom postupku sadrži odredbe koje pojašnjavaju ovo načelo. Prema članku 24., svako tijelo javne vlasti mora osnovati posebnu organizacijsku jedinicu, odnosno odjel ili sektor unutar organizacije koja će provoditi pojedine upravne postupke, a rukovoditelj odjela ili osoba

---

<sup>28</sup>Pavlovska-Daneva, A., Davitkovska, E. (2017). The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and comparative public administration*, 17 (2), 263-289

<sup>29</sup>Pavlovska-Daneva, A., Davitkovska, E. (2017). The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and comparative public administration*, 17 (2), 263-289

koju on ovlasti provoditi će upravne postupke te donositi rješenja. Načelo delagiranaj ovlasti za odlučivanje vidljivo je i u odredbi prema kojoj u upravnom postupku tijelo javne vlasti postupa preko ovlaštene službene osobe. Ukoliko službenik ovlašten za vođenje upravnog postupka nije određen posebnim zakonom ili podzakonskim aktom, čelnik tijela javne vlasti ili druga ovlaštena osoba dužna je u ime organizacije odrediti ustrojstvenu jedinicu nadležnu za svaku vrstu upravne stvari u svojoj nadležnosti. Ovlaštena osoba vodi i dovršava postupak.

Načelo pravne zaštite odnosi se na pravnu zaštitu od svake upravne radnje ili neradnje, kao i od stvarnih radnji. Prema članku 14., načelo pravne zaštite temelji se na tome da stranka ima pravo žalbe protiv prvostupanjskog upravnog akta u slučajevima određenim zakonom. Svi građani imaju opće pravo na žalbu ukoliko im tijelo javne vlasti ne odgovori na zahtjev unutar zakonom propisanog roka. Na ovom načelu temelji se pravo na žalbu, odnosno drugostupanjski postupak. Pravo na žalbu omogućuje pokretanje preispitivanja odluke kojom podnositelj žalbe nije zadovoljan stoga traži da se ista izbaci iz pravnih transakcija ili izmijeni u njegovu korist. Pravo na žalbu je važan element za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te je ispravno pravno sredstvo prema općem zakonu, ukoliko ne postoji odgovarajuće drugostupanjsko tijelo koje bi o njoj odlučivalo, a mogla bi se isključiti posebnim zakonom. Člankom 104. propisano je kako, unatoč žalbi kao redovnom pravnom postupku, postoji pravo obnove, odnosno ponavljanja postupka. Stranka ima pravo žalbe protiv stvarnih akata, radnji i pružatelja usluga od općeg interesa. Upravni spor se može pokrenuti protiv drugostupanjskih upravnih akata te onih donesenih u prvom stupnju, a protiv kojih stranka ne može izjaviti žalbu<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup>Pavlovska-Daneva, A., Davitkovska, E. (2017). The Macedonian General Administrative Procedure Act: Between Tradition and Modernisation. *Croatian and comparative public administration*, 17 (2), 263-289

## 4. USPORDBA ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ I REPUBLIKE SJEVERNE MAKEDONIJE

### 4.1. Opće odredbe

Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske uređuje pravila temeljem kojih se uređuju odgovarajuća upravna područja primjenom zakona, drugih propisa i općih akata. Namijenjen je tijelima državne uprave i svim drugim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne, odnosno regionalne samouprave te javnopravnim tijelima, odnosno pravnim osobama<sup>31</sup>.

Opće odredbe Zakona o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije nešto su drukčije opisane te navode kako ovaj zakon uređuje postupke zaštite prava i pravnih interesa fizičkih, pravnih i drugih osoba te postupke zaštite javnog interesa koje su dužni primjenjivati ministarstva, tijela državne upravne, organizacije osnovane zakonom, drugi državni organi i tijela te pravne i fizičke osobe zadužene za obavljanje javnih ovlasti<sup>32</sup>.

Kako je vidljivo, opće odredbe makedonskog Zakona o općem upravnom postupku su detaljnije navedene, a to dodatno potvrđuje i činjenica da su u njima točno definirani i sastavni dijelovi republikena koje se ovaj zakon odnosi, a to su organi općina, grada Skopja i općina u gradu Skopju.

Primjena Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj opisana je člankom 3. Iz članka 2 Zakona o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije vidljivo je kako se oba zakona primjenjuju u svim upravnim stvarima uz naglasak da se pojedini dijelovi upravnog postupka mogu drukčije urediti drugim zakonima no u skladu s temeljnim odredbama i svrhom ovog zakona.

Zakoni o općem upravnom postupku Republike Hrvatske i Republike Sjeverne Makedonije navode kako se upravna stvar rješava na načelima zakonitosti, razmjernosti, učinkovitosti i ekonomičnosti i načelu zaštite stečenih prava stranaka.

Načela su otprilike podjednako opisana te im je u oba zakona bit jednaka. Prema načelu zakonitosti, javnopravno tijelo upravne stvari rješava temeljem zakona, drugih propisa i općih akata koji utemeljeni na zakonu utvrđenih javnih ovlasti. Ukoliko javnopravno tijelo ima ovlasti rješavanja upravne stvari po slobodnoj ocijeni, ono odluku donosi u granicama danih ovlasti te u skladu sa svrhom zbog koje mu je izdano ovlaštenje za slobodnu ocjenu.

---

<sup>31</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>32</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)



Načelo razmjernosti temelji se nazaštiti prava stranaka i javnog interesa. Trebaju se primjenjivati mjere i odrediti obveze koje najpovoljnije za stranku, a ispunjavaju zakonsku svrhu.

Načelo pomoći stranci, odnosno načelo aktivne pomoći stranci temelji se na tome da ovlaštena službena osoba treba osigurati stranci ostvarivanje prava i pravnih interesa te ju upozoriti stranku na posljedice njenih radnji i propusta u upravnom postupku.

Prema načelu utvrđivanja materijalne istine, postupkom je nužno utvrditi stvarno stanje stvari, a sukladno tome i sve činjenice i okolnosti na temelju kojih se rješava upravna stvar.

Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, odnosno načelo slobodne ocjene na temelju dokaza u makedonskom zakonu, nalaže kako službena osoba u javnopravnom tijelu samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku te na temelju pojedinačnih dokaza i dokaza u cjelini utvrđuje koje činjenice i okolnosti su bitne u postupku.

Prema načelu učinkovitosti i ekonomičnosti prema kojem se u upravnim stvarima treba postupati što jednostavnije, bez odgode i sa minimalnim troškovima.

Člankom 12. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj opisano je kada stranka ima pravo na pravni lijek:

- stranka ima pravo na žalbu ukoliko zakonom nije drukčije propisano protiv prvostupanjske odluke ukoliko javnopravno tijelo nije upravnu stvar riješilo u propisanom roku,
- stranka ima pravo pokretanja upravnog spora protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke na koji nije dopušteno uložiti žalbu,
- stranka ima pravo na prigovor protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga.

Pravo na pravni lijek odgovara načelu pravne zaštite opisanom člankom 14. Zakona o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije<sup>3334</sup>.

Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj zadrži i načelo o službenoj uporabi jezika i pisma prema kojem se svi postupci vode na hrvatskom jeziku i latinskom pismu, no moguće je vođenje postupka na drugom jeziku ili pismu koji su u službenoj uporabi pri javnopravnom tijelu kod kojeg se vodi postupak<sup>35</sup>. Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji ne sadrži ovo načelo, no odredbe vezane za jezik i pismo su sadržane u općim odredbama te odgovaraju

---

<sup>33</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>34</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>35</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

načelu službenog zakona, osim što se ondje svi postupci vode na makedonskom jeziku i ćirilicom pismu s obzirom da su oni službeni u Republici Sjevernoj Makedoniji<sup>36</sup>.

Iako se većina načela podudara, postoje i načela koja su prisutna u samo jednom od ova dva zakona. Tako u Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj postoje načelo pristupa podacima i zaštite podataka te načelo zaštite stečenih prava stranaka. Načelo pristupa podacima i zaštite podacima nalaže kako javnopravna tijela imaju dužnost strankama osigurati dostupnost potrebnih podataka, propisanih obrazaca, internetske stranice javnopravnog tijela i pružanje usluga obavijesti, savjeta i stručne pomoći. Poseban naglasak je zaštititi osobnih i tajnih podataka u skladu s propisima o zaštiti i tajnosti podataka. Prema načelu zaštite stečenih prava stranaka, moguće je poništenje, ukidanje ili izmjena odluke javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor, ukoliko je to propisano zakonom<sup>37</sup>.

S druge strane, Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije uključuje načelo uslužnosti, načelo jednakosti, nepristranosti i objektivnosti, načelo ispitivanja stranke i načelo prijenosa nadležnosti za nagodbu. Načelo uslužnosti nalaže kako tijela javne vlasti usmjerena su na ostvarivanje prava i interesa stranaka u uređenju upravnog postupka. Prema načelu jednakosti, nepristranosti i objektivnosti, tijela koja sudjeluju u pravnom postupku imaju dužnost osigurati ravnopravnu, nepristranu i objektivnu primjenu zakona i drugih propisa za uređenje upravne oblasti. Prema članku 11., načelo ispitivanja stranke nalaže kako stranka prije donošenja upravnog akta ima pravo izjašnjavanja o činjenicama i okolnostima koje su značajne za nagodbu, osim u slučajevima propisanim zakonom. Načelo prijenosa nadležnosti za nagodbu nalaže kako unutar javnog tijela prijenos nadležnost za nagodbu ima službena osoba tijela u skladu sa složenosti odgovarajućeg upravnog područja<sup>38</sup>.

U oba zakona nadležnost javnopravnih tijela podijeljena je na stvarnu i mjesnu nadležnost. Stvarna nadležnost određuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje ili zakonom koji određuje nadležnost javnopravnih tijela. Ukoliko se ne može utvrditi temeljem zakona, utvrđuje se po naravi upravne stvari. Mjesna nadležnost uređuje se s obzirom na:

- mjesto na kojem se nekretnina nalazi ukoliko se stvari odnose na nekretninu;
- matičnu luku broda ili zrakoplova, ukoliko se stvari odnose na brodove i zrakoplove državne pripadnosti ili je povod za provođenje postupaka nastao na brodu ili zrakoplovu.

---

<sup>36</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>37</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

<sup>38</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

- mjesto središta stranke, mjesto izvršenja ili mjesto na kojem bi se trebala vršiti djelatnost, ukoliko se stvari odnose na poslovnu ili drugu djelatnost stranke;
- mjesto središta javnopravnih tijela ili pravnih osoba, odnosno njihove područne jedinice kad se djelatnost odnosi na nju, ukoliko se stvari odnose na djelatnost javnopravnih tijela ili pravnih osoba te prema prebivalištu stranke u svim ostalim stvarima.
- mjesto prebivališta stranke. Ukoliko nema boravište niti prebivalište u Republici Hrvatskoj, odnosno Republici Sjevernoj Makedoniji, prema posljednjem boravištu, odnosno prebivalištu u državi.

Ukoliko nije moguće odrediti mjesnu nadležnost ni na jedan propisani način, određuje se prema mjestu na kojem je nastao povod za provođenje postupka.

Stvarna i mjesna nadležnost ne mogu se mijenjati međusobnim dogovorom javnopravnih tijela, sporazumom između javnopravnih tijela i stranaka niti sporazumom između stranaka te javnopravna tijela dijele stvarnu i mjesnu nadležnost tijekom cijelog postupka<sup>3940</sup>.

Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije navodi i nadležnost za hitna područja koja podrazumijeva hitne mjere koje se poduzimaju kako bi se izbjegle povrede javnog interesa o čemu je javno tijelo dužno obavijestiti nadležno javno tijelo<sup>41</sup>.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, ukoliko dođe do sukoba nadležnosti, odluku o nadležnom tijelu donosi javnopravno tijelo drugog stupnja u djelokrugu unutar kojeg se nalazi upravna stvar. Ukoliko nema takvog tijela, odluku donosi tijelo državne uprave u čijoj su nadležnosti poslovi opće uprave po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. Ukoliko postoji sukob nadležnosti između tijela državne uprave i drugog državnog tijela ili tijela državne uprave i tijela lokalne i područne, odnosno regionalne samouprave, odluku o nadležnosti donosi sud nadležan za upravne sporove<sup>42</sup>. Rješavanje sukoba nadležnosti detaljnije je opisano zakonom Republike Sjeverne Makedonije u kojem je člankom 23. opisano kako sukob nadležnosti među tijelima državne uprave te sukob nadležnosti među tijelima državne uprave i pravnim ili drugim osobama rješava Vlada Republike Makedonije, sukob nadležnosti među jedinicama lokalne samouprave rješava tijelo

---

<sup>39</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>40</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>41</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>42</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

državne uprave nadležno za lokalnu samoupravu, a sukob nadležnosti među ustrojstvenim jedinicama tijela državne uprave rješava tijelo državne uprave unutar kojeg djeluju ustrojstvene jedinice<sup>43</sup>.

Kada je riječ o nadležnosti, Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske sadržava i propise o zajedničkoj odluci u upravnoj stvari i jedinstvenom upravnom mjestu. Prema članku 21, ukoliko je propisao da dva ili više javnopravna tijela sudjeluje u rješavanju upravne stvari, svako ima dužnost postupanja te se moraju međusobno sporazumjeti o tome koje tijelo odlučuje o upravnoj stvari s time da se navode i odluke drugih javnopravnih tijela. Jedinstveno upravno mjesto je mjesto na kojem stranke i druge zainteresirane osobe dobivaju propisane obrasce, obavijesti, savjete i drugu pomoć iz nadležnosti javnopravnog tijela<sup>44</sup>.

Službena osoba u javnopravnim tijelima zadužena je za zastupanje javnopravnog tijela u upravnom postupku.

Oba zakona navode kako se službena osoba izuzima iz upravnog postupka ukoliko je ona:

1. stranka, suovlaštenik, svjedok, vještak ili osoba ovlaštena za zastupanje;
2. srodnik po krvi u ravnoj liniji ili do četvrtog stupnja u bočnoj liniji, bračni drug, životni partner po tazbini do drugog stupnja i po prestanku braka ili životnog partnerstva stranci ili osobi ovlaštenoj za zastupanje;
3. skrbnik, udomitelj, hranitelj, posvojitelj ili posvojenik stranci ili osobi ovlaštenoj za zastupanje.

Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj dodaje kao se službenu osobu može izuzeti od vođenja ili rješavanja postupka ukoliko:

1. je u bliskom odnosu sa strankom,
2. je u gospodarskom ili drugom poslovnom odnosu sa strankom,
3. postupa diskriminirajuće prema stranci ili
4. se utvrde drugi razlozi za sumnju u nepristranost službene osobe<sup>4546</sup>.

Kada je riječ o sudjelovanju stranke u upravnom postupku, Zakon o općem upravnom postupku navodi kako joj se mora omogućiti izjašnjavaње o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima koja

---

<sup>43</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>44</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>45</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>46</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

su važna za rješavanje upravne stvari, u suprotnom se postupak može provesti samo ukoliko se usvaja njen zahtjev, ako odluka nema negativan učinak na njene pravne interese ili ako tako propisuje zakon<sup>47</sup>.

Oba zakona navode kako samostalne radnje u postupku mogu poduzimati posve poslovno sposobne osobe dok hrvatski zakon dodaje i kako samostalne mogu biti i osobe s ograničenom poslovnom sposobnošću ukoliko im se temeljem zakona ona prizna u upravnoj stvari koja je predmet postupka.

Kada je riječ o zastupanju stranke, za to su ovlaštteni zakonski zastupnik, privremeni zastupnik, te zajednički predstavnik i opunomoćenik ukoliko dvije ili više stranaka u istom predmetu zajednički nastupaju. Zakonski zastupnik se dodjeljuje stranci bez postupovne sposobnosti. Privremeni zastupnik se dodjeljuje u situacijama kada postupovno nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika, kada je stranka odsutna te su njeno prebivalište i boravište nepoznati te kada postoji sukob interesa između stranke i njenog zakonskog zastupnika. Zakon Republike Hrvatske kao osobe ovlaštene za zastupane stranke navodi i opunomoćenika koji predstavlja odvjetnika, odvjetnički ured ili drugu pravnu osobu koja može zastupati stranku, opunomoćenika za primanje pismena stranke te stručnog pomagača koji stranci pomaže razjasniti određena stručna pitanja tijekom postupka.

U slučaju smrti stranke, oba zakona navode kako se postupak može obustaviti ili nastaviti, ovisno o prirodi upravnog područja koje je predmet područja. Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj dodaje kako se rješenje o obustavi postupka dostavlja nasljednicima, odnosno pravnim nasljednicima, a ukoliko su oni nepoznati, javno se objavljuje u službenom glasilu<sup>48,49</sup>.

## **4.2. Pokretanje i vođenje upravnog postupka**

Upravni postupak se pokreće na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Ukoliko se pokreće na zahtjev strane, postupak se smatra pokrenutim od trenutka predaje urednog zahtjeva javnopravnom tijelu. Zahtjev se može podnijeti neposredno javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili se dostaviti poštom ili elektroničkim putem. Ukoliko se postupak pokreće po službenoj dužnosti, smatra se pokrenutim od trenutka poduzimanja bilo koje radnje sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti od strane službene osobe.

Stranka može izmijeniti svoj zahtjev ili postaviti drugi samo ukoliko se zahtjevi temelje na istom

---

<sup>47</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>48</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>49</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

činjeničnom stanju. Ukoliko službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za izmjenu zahtjeva donosi rješenje kojim odbija zahtjev stranke. Stranka može i odustati od zahtjeva<sup>5051</sup>, a prema Zakonu o općem upravnom postupku Republike Hrvatske to može učiniti pisanim ili elektroničkim putem ili usmeno na zapisnik pri čemu se donosi rješenje o obustavi postupka. Obustavom postupka na zahtjev stranke smatra se i njeno neodgovaranje na postupovne radnje ili druge okolnosti koje ukazuju na to da je stranka odustala od zahtjeva. Prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, postupak se može nastaviti ukoliko je to u javnom interesu ili to zahtjeva protivna stranka, a ukoliko se utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka, on se rješenjem obustavlja.

Pokretanje i vođenje upravnog postupka detaljnije je razrađeno Zakonom o općem upravnom postupku Republike Hrvatske koje osim navedenog zadrži i propise vezane uz pokretanje postupka po službenoj dužnosti, pokretanje postupka javnom objavom te spajanje i razdvajanje upravnih stvari. Zakon navodi da, kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti, uzimaju se u obzir predstavke i sve druge obavijesti koje upućuju na potrebu za zaštitom javnog interesa. Ukoliko službena osoba utvrdi da ne postoje uvjeti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, o tome je dužna obavijestiti podnositelja unutar 30 dana od dana donošenja predstavke, odnosno obavijesti. Podnositelj ima pravo izjave prigovora javnopravnom tijelu unutar osam dana od primanja obavijesti o neprihvatanju prijedloga ili ukoliko nije dobio odgovor u propisanom roku. Postupak se može pokrenuti i javnom objavom od strane javnopravnog tijela ukoliko su stranke nepoznate te ukoliko je takvo pokretanje propisano zakonom pri čemu stranke imaju određen rok od najmanje 30 dana za odazivanje. Spajanje i razdvajanje pravnih stvari vrši se zaključkom postupak pod uvjetom da su prava i obveze stranaka utemeljene istom pravnom osnovom i istim ili sličnim činjeničnim stanjem, a javnopravno tijelo koje vodi postupak je stvarno i mjesno nadležno za sve postupke<sup>52</sup>.

S druge pak strane, u Zakonu o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije se spominje niveliranje prema kojem je, ukoliko u postupku sudjeluje dvije ili više stranaka suprotstavljenih zahtjeva, ovlaštena osoba dužna u cijelosti ili u pojedinim točkama izjednačiti te zahtjeve<sup>53</sup>.

Zakoni dokaze opisuju kao isprave, nalaze i mišljena vještaka, očevid i saslušanje svjedoka te činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju, općepoznate činjenice, činjenice koje

---

<sup>50</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).

<sup>51</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>52</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>53</sup> Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

su poznate službenoj osobi i činjenice koje su pretpostavljene zakonom<sup>5455</sup>.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, osiguranje dokaza provodi službena osoba po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke. Osiguranje dokaza prije pokretanja postupka je u nadležnosti javnopravnog tijela prvog stupnja na području na kojem se nalazi upravna stvar ili na kojem borave osobe koje treba saslušati, odnosno drugo javnopravno tijelo od kojeg je zatražena pravna pomoć<sup>56</sup>. Dok se u hrvatskom zakonu ne spominju naknade za dostavljanje dokaza, Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije postupak izvođenja dokaza po službenoj dužnosti opisuje člankom 57. prema kojem je javnopravno tijelo ili službena osoba koja vodi postupak dužna po službenoj dužnosti elektroničkim putem osigurati dokaze i činjenične podatke upisane u službenu evidenciju javnopravnoj tijela nadležnog za namirenje te ih dostaviti unutar tri dana od primitka zahtjeva. Za izdane dokaze i podatke javnopravno tijelo nadležno za namirenje po službenoj dužnosti nadoknađuje naknadu propisanu tarifnim brojem sukladno zakonu u ime institucije koja pribavlja dokaze i podatke. Naknada nije potreba za pružanje i razmjenu dokaza i podataka između nadležnog javnopravnog tijela i institucije koja prikuplja dokaze i podatke<sup>57</sup>.

Zakoni se značajno razlikuju po pitanju propisa vezanih za isprave. Prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, isprave mogu biti javne i privatne. Javne isprave su isprave izdane od nadležnih sudova ili javnopravnih tijela unutar njihove nadležnosti i u propisanom obliku. Stranka kod koje se nalazi isprava potrebna kao dokaz u postupku dužna ju je na zahtjev službene osobe dati na uvid. Ukoliko to odbije bez opravdanog razloga, novčano se kažnjava rješenjem u iznosu do 50 % prosječne godišnje bruto plaće u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Ukoliko pravna osoba odbije dati ispravu na uvid, novčano se kažnjava odgovorna i pravna osoba u iznosu do tri prosječne godišnje bruto plaće u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini<sup>58</sup>. S druge strane, Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije ne sadrži nijedan propis naveden u hrvatskom zakonu. Prema makedonskom zakonu, isprave na stranom jeziku se prilažu zajedno s ovjerenim prijevodom. Službena osoba koja vodi upravni postupak može od stranke zatražiti podnošenje isprave, no ukoliko stranka to odbije, javnopravno tijelo koje vodi postupak riješiti će nagodbu uzimajući u obzir druge činjenice koje se odnose na slučaj.

Makedonski zakon sadržava i poglavlje vezano za ovjeru prijepisa. Prema članku 61., javnopravno

---

<sup>54</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>55</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

<sup>56</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

<sup>57</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>58</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

tijelo koje izdaje identifikacijske isprave ovlašteno je ovjeriti njihove prijepise kao izvornike. Prijepisi uključuju fotokopije, mikrofilmske kopije, tiskane kopije elektroničkih dokumenata, skenirane papirnate kopije identifikacijskih dokumenata i dokumente u tehničkom obliku različitim od izvornog električnog identifikacijskog dokumenta povezanog elektroničkim potpisom. Ovjera prijepisa se vrši referencom o ovjeri na kraju prijepisa koja sadržava točan opis identifikacijske isprave i izjavu da je ovjereni prijepis istovjetan izvornoj identifikacijskoj ispravi<sup>59</sup>.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, svjedokom se smatra svaka osoba za koju se smatra da posjeduje saznanja o određenim činjenicama i može ih priopćiti, dok makedonski zakon svjedoka definira kao svaku osobu sposobnu uočiti i svjedočiti o činjenici. Dok makedonski zakon ne navodi način pozivanja svjedoka, prema hrvatskom zakonu svjedoci poziv na svjedočenje dobivaju pisanim putem osam dana prije dana svjedočenja i svaka pozvana osoba je dužna odazvati se.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, svjedok ima pravo uskratiti svjedočenje ili pojedine odgovore ukoliko bi time izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti sebe, srodnike u prvoj liniji, srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stupnja, bračnog ili životnog partnera ili srodnike po tazbini do drugog stupnja te skrbnika, štíćenika, posvojitelja ili posvojenika ili bi svjedočenjem povrijedio propisima utvrđenu tajnu. Makedonski zakon dodaje i kako svjedok može odbiti iskaz ukoliko svjedoči o činjenicama u koje stranka kao ovlašteni zastupnik vjeruje ili je svjedok vjerska osoba<sup>60</sup>.

Zakon o upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije ne definira slučajeve u kojima je svjedok obavezan dati svoj iskaz. Suprotno tome, zakon Republike Hrvatske je detaljno definirao kako je svjedok obavezan svjedočiti ukoliko je riječ o pravnim poslovima kojima je nazočio kao svjedok, zapisničar ili posrednik, radnjama koje je poduzeo vezano za sporni odnos kao pravni prednik ili zastupnik jedne od stranaka i drugim radnjama za koje je dužan dati izjavu ili podnijeti prijavu<sup>61</sup>.

Dok je makedonski zakon poprilično šturo opisao svjedoke i svjedočenje, hrvatski zakon člankom 64. detaljno navodi sve načine saslušanja svjedoka. Članak navodi kako se svjedok saslušava bez nazočnosti drugih svjedoka te ne smije napustiti službene prostorije dok se ne saslušaju preostali svjedoci. Ispitivanje može provesti u stanu svjedoka ili drugom prikladnom mjestu ukoliko oniz opravdanog razloga nije u mogućnosti odazvati se na poziv. Nadalje, ukoliko svjedok ne razumije jezik na kojem se vodi postupak, saslušati će ga se preko prevoditelja. Ukoliko je gluh ili nijem,

---

<sup>59</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>60</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

<sup>61</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)



svjedočenje će se održati u pisanom obliku. U slučaju drugih teškoća, za tumača se poziva osoba koja se može sporazumjeti sa svjedokom. Ukoliko je svjedok maloljetan, saslušanje se provodi uz prisutnost zakonskog zastupnika. Prije davanja iskaza svjedok će biti upozoren da je dužan govoriti istinu te ga se upoznati s posljedicama lažnog svjedočenja<sup>62</sup>.

Prema makedonskom i hrvatskom zakonu o općem upravnom postupku, vještačenje se provodi u situacijama u kojima utvrđivanje ili ocjena određene činjenice bitne za rješavanje upravne stvari zahtjeva posebno stručno znanje koje službena osoba ne posjeduje. Makedonski zakon u vezi vještačenja naglašava isključivo troškove. Naime, ukoliko su izdaci za vještaka u odnosu na vrijednost upravnog predmeta veći, rješavanje se vrši na temelju drugih dokaznih sredstava, a ukoliko stranka zahtjeva vještačenje ona snosi troškove istog. Hrvatski zakon ne spominje troškove vještačenja, no navodi kaznu za odbijanje svjedočenja, vještačenja, i nepravovremeno dostavljanje vještačkog nalaza i mišljenja koja iznosi 50 % od prosječne bruto plaće u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Osim toga, hrvatski je zakon i u ovom području detaljniji te vještaka opisuje kao osobu odgovarajuće struke u čijoj je ovlasti davanje mišljenja o pitanjima te struke ili osoba registrirana za vještačenje. Osim toga, članak 66. navodi i pravila vještačenja:

1. vještačenje se obavlja samo na usmenoj raspravi,
2. vještak je dužan predmet vještačenja brižljivo razmotriti i u nalazu navesti sve što zapazi i utvrdi, a svoje obrazloženo mišljenje iznosi nepristrano, sukladno pravilima struke;
3. ukoliko se vještačenje ne obavlja na usmenoj raspravi, službena soba vještaku određuje predmet vještačenja koji treba razmotriti;
4. nakon izlaganja nalaza i mišljenja, službena osoba i stranke mogu vještaku postavljati pitanja i tražiti objašnjenja
5. ukoliko je određeno više vještaka, oni mogu dati zajednički nalaz i mišljenje ukoliko su složni;
6. vještačenje se ponavlja s drugim vještacima ili se traži mišljenje znanstvene ili stručne ustanove ukoliko: nalaz i mišljenje vještaka nisu jasni ili potpuni; ukoliko se nalazi i mišljenje dva ili više vještaka značajno razlikuju te ukoliko mišljenje vještaka nije dovoljno obrazloženo ili postoji osnovana sumnja u njegovu točnost.

Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji dalje navode propise vezane za očevidnik koji se određuje zaključkom, a provodi se kako bi se utvrdile činjenice i razjasnile bitne okolnosti. Na očevidniku

---

<sup>62</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

mogu biti nazočne i stranke, a službena osoba određuje tko će još nazočiti. Vlasnik stvari nad kojima se treba provesti očevid obavezan je dopustiti provođenje očevidnika, a hrvatski zakon naglašava da ukoliko to ne dopusti bez opravdanog razloga, snositi će novčanu kaznu u iznosi 50 % od prosječne bruto plaće u Republici Hrvatskoj u prošloj godini<sup>6364</sup>.

Prema članku 83. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i članku 69. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji, oblici obavješćivanja o tijeku i radnjama u postupanju su usmeni, elektronički put ili drugi dostupan put, odnosno neposredno uručenje pismena, slanje pismena poštom ili drugi prikladan način. Stavak 5. članka 83. hrvatskog i članak 70. makedonskog zakona navode kako se stranka i drugi sudionici u postupku obavješćuju osobno, osim kad stranka ima osobu ovlaštenu za zastupanje ili opunomoćenika za primanje obavijesti. Ukoliko u postupku sudjeluje veći broj stranaka sa zajedničkim interesima, dužne su imenovati zajedničkog predstavnika za primanje obavijesti kojemu će se uručivati pismena. Kada je riječ o mjestu dostave, zakoni propisuju kako se obavijest stranci fizičkoj osobi vrši u njenom domu, odnosno na adresi koja je naznačena na zahtjevu za pokretanje postupka, a ukoliko je riječ o pravnoj osobi dostava se obavlja na adresu središta. Oba zakona navode kako je osoba dužna obavijestiti javnopravno tijelo o promjeni adrese prebivališta, boravišta ili službenu adresu, u suprotnom se obavijesti dostavljaju javnom obavijesti strankama u Republici Sjevernoj Makedoniji, odnosno stavljanjem pismena na oglasnu ploču javnopravnog tijela u Republici Hrvatskoj. U obje države, ukoliko se osobe nalaze u inozemstvu, dostava se obavlja preko tijela državne uprave nadležnog za vanjske poslove ukoliko nije drukčije određeno međunarodnim ugovorima. Dostava u posebnim slučajevima prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj odnosi se na osobe na službi u oružanim snagama ili policiji, osobe u kopnenom, riječnom, pomorskom i zračnom prometu te osobe koje su lišene slobode ili im je na drugi način ograničeno kretanje. Tada se dostava se može obaviti preko zapovjedništva, uprave, drugih službenih tijela, odnosno pravne osobe u službi u kojoj je osoba zaposlena ili u kojoj se nalazi. Slično je navedeno i u makedonskom zakonu prema kojem se obavijest osobama koje su u vojsci ili posebnim postrojbama Ministarstva unutarnjih poslova vrši putem ureda uprave ustanove, dok se zatvorenici i pritvorenici obavješćavaju putem upravne službe ustanove pritvora, odnosno zatvora<sup>6566</sup>.

---

<sup>63</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>64</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>65</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>66</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

Osobna dostava razlikuje se u Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i Republici Sjevernoj Makedoniji. U Republici Hrvatskoj, ukoliko osoba ne bude na mjestu dostave, dostavljač će u poštanskom sandučiću, pretincu ili kod osobe zatečene na mjestu dostave ostaviti pisanu obavijest da u određeni dan i sat bude na mjestu dostave radi primanja pismena i gdje do toga dana sama može podići pismo. Ako ni tada ne pronađe naslovljenu osobu ili ako ona odbije primiti pismo, ostavlja pismo te dostavnicu s naznačenim razlogom takve dostave, danom i satom dostave te potpisom u njezinom poštanskom sandučiću, pretincu na vratima ili drugom za primatelja vidljivom mjestu. Ukoliko se tijekom dostave ispostave razlozi zbog kojih pismo uopće nije moguće uručiti naslovljenoj osobi, pismo će vratiti pošiljatelju uz naznaku razloga zbog kojih pismo nije moguće dostaviti<sup>67</sup>. Makedonski zakon je prilično jednostavniji po pitanju osobne dostave te navodi kako će službena osoba nastojati obavijestiti primatelja o pokušaju dostave unutar 24 do 72 sata od pokušaja dostave ukoliko je odsutan, a ukoliko je odsutan i u drugom pokušaju dostave ili odbije primiti dokument službena osoba sastavlja pisanu zabilješku u kojoj navodi mjesto izvršenja dostave, primatelja, podatke o identifikaciji dokumenta, podatke službe javnog tijela kojem je dostupan dokument te datum sastavljanja zabilješke<sup>68</sup>.

Kad osobna dostava nije obvezna, a dostavljač ne zatekne naslovljenu osobu na mjestu dostave, obavlja se posredna dostava odraslom članu kućanstva. Oba zakona naglašavaju kako se pismo ne može uručiti osobi koja u istom postupku sudjeluje s protivnim interesom. Makedonski zakon je nešto detaljniji o posrednoj dostavi te navodi kako je primatelj pismena obvezan popisati dostavnicu kojom se obvezuje predati pismo primatelju. Ipak, hrvatski zakon u posebnom članku navodi dostavnicu kao potvrdu dostave koju vlastoručno potpisuje osoba koja je preuzela pismo uz naznačen datum primitka. Makedonski i hrvatski zakoni dalje navode da u situacijama kada je naslovljena osoba nepismena ili se ne može potpisati, dostavljač na dostavnici naznačuje njeno ime, datum dostave i naznaku razloga nije potpisala dostavnicu. Ako dostava nije obavljena osobno, dostavljač na dostavnici naznačuje osobu koja je preuzela pismo i njen odnos s naslovljenom osobom<sup>69,70</sup>.

Dostava se može obaviti i javnom objavom ukoliko je tako propisano ili su drugi oblici dostave nemogući ili neprikladni. Prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, pismo se može staviti na oglasnu ploču javnopravnog tijela, objaviti u dnevnim novinama, na internetskoj stranici javnopravnog tijela ili se objaviti na neki drugi prikladan način, a smatra se

---

<sup>67</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

<sup>68</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>69</sup>Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa: 2. ožujka 2024.)

<sup>70</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

obavljenom istekom osmoga dana od dana javne objave<sup>71</sup>. Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji navodi kako je objava u "Službenom listu Makedonije" obvezna u slučajevima kada se upućuju na pravni akt koji utječe na veliki broj osoba nepoznatih javnom tijelu, kada je obavještavanje drugim sredstvima neprimjereno ili neugodno te u drugim slučajevima propisanim zakonom. Ovakav oblik obavijesti se smatra izvršenim protekom 10 dana od objave ukoliko zakonom nije drukčije propisano. U makedonskom zakonu navedena je i dostava nakon službene objave koja nije navedena u hrvatskom zakonu. Ovakav oblik dostave vrši se ukoliko javnopravno tijelo nije poznato prebivalište ili boravište stranke ili se akti odnose na više stranaka. Službena objava izlazi u dnevnim medijima na području Republike Sjeverne Makedonije tijekom dva uzastopna dana te jednokratno u "Službenom listu Republike Makedonije" ili službenim glasilima općine, odnosno grada Skopje i općina u gradu Skopju. Objava sadrži naziv javnopravnog tijela, naziv stranke, naziv tvrtke, posljednju poznatu adresu prebivališta pravne osobe, broj predmeta i njegov kratak opis te rok za prijavu javnom tijelu<sup>72</sup>.

U zakonima se navodi i dostava elektroničkim putem koja se u Republici Hrvatskoj obavlja zahtjev, uz izričit pristanak stranke ili kad je to propisano zakonom te se može obaviti u bilo koje vrijeme. Dostavlja se vrši u korisnički pretinac informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu u Republici Hrvatskoj, odnosno preko poslužitelja koji regulira javno pravno tijelo u Republici Sjevernoj Makedoniji te se smatra obavljenom potvrdom primitka pismena. U hrvatskom zakonu to je rok od najkasnije osam dana od dana kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka osim ako zakonom nije propisan kraći rok, dok se u makedonskom zakonu dostava smatra izvršenom u trenutku preuzimanja dokumenta. Ukoliko se dokument ne preuzme u propisanom roku, javnopravno tijelo ponovno šalje obavijest, a ukoliko se ni tada ne preuzme, dostavlja se drugim raspoloživim načinom dostave.

Oba zakona navode kako se dostava obavlja radnim danom od 8:00 do 20:00 sati. Zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj također navodi kako javnopravno tijelo može odrediti dostavu u drugo vrijeme ukoliko postoje opravdani razlozi ili je dostava neodgodiva, dok onaj u Republici Sjevernoj Makedoniji navodi kako je moguća i dostava u razdoblju od 20:00 do 08:00 sati na neradni dan, blagdan ili bilo koji drugi dan, a posebno u hitnim slučajevima, radi zaštite ljudskog zdravlja, sprječavanja štete ili ako se ne produži rok upravnog postupka<sup>73,74</sup>.

---

<sup>71</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>72</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>73</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>74</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

### 4.3. Rješavanje upravne stvari

Upravni akt kojim se odlučuje u hrvatskom Zakonu o općem upravnom postupku naziva se rješenjem, dok u makedonskom zakonu nosi naziv upravni akt. U oba zakona je navedeno kako se rješenje, odnosno upravni akt donosi u pisanom obliku, a moguće je njegovo donošenje u usmenom obliku kad je potrebno poduzeti hitne mjere kako bi se osigurala sigurnost i zaštita javnog interesa ili kako bi se otklonila neposredna opasnost za život i zdravlje ljudi ili imovinu. U makedonskom zakonu je navedeno kako se upravni akt može slati i elektroničkim ili drugim prikladnim oblikom.

Dijelovi rješenja, odnosno upravnog akta se razlikuju u zakonima. U hrvatskom zakonu dijelovi rješenja su zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku te vlastoručni potpis ovlaštene službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificirani elektronički potpis ovlaštene službene osobe ili kvalificirani elektronički pečat javnopravnog tijela. U makedonskom zakonu upravni akt se sastoji od uvoda, dispozitiva, objave, pravne preporuke, potpisa službene ovlaštene osobe i pečata. Osim toga, postoje i dodatni elementi upravnog akta koje čine rok, stipulacija i naredba.

Dva zakona se razlikuju po pitanju rješenja, odnosno upravnog akta time što hrvatski zakon navodi vrste rješenja koje uključuju djelomično, dopunsko i privremeno rješenje. Djelomično rješenje se može donijeti kad se u upravnoj stvari rješava o više pitanja, a samo se o nekima može riješiti temeljem utvrđenoga činjeničnog stanja. Dopunsko rješenje se donosi ako javnopravno tijelo nije riješilo sva pitanja koja su predmet postupka. Privremeno rješenje donosi se temeljem činjenica poznatih u vrijeme njegova donošenja ako prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi. Nasuprot tome, u makedonskom zakonu se spominje upravni akt uz prethodnu suglasnost, pisanu potvrdu, odobrenje ili odluku drugog javnog tijela.

Dok je rok za donošenje upravnog akta u Zakonu o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije najkasnije unutar 30 dana od pokretanja zahtjeva, Članak 101. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj navodi kako je službena osoba dužna u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti bez odgode unutar 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, a uslučajevima vođenja ispitnog postupka na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti unutar 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Prema članku 104. Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj i članku 97. istog zakona Republici Sjevernoj Makedoniji, javnopravno tijelo rješenjem može ispraviti pogreške koje se odnose na imena ili brojeve, pisanje ili računanje te druge očite netočnosti u rješenju, odnosno

upravnom ili njegovim ovjerenim prijepisima<sup>7576</sup>.

#### 4.4. Pravni lijekovi

Pravni lijekovi uključuju žalbu, prigovor i obnavljanje postupka.

Ako žalba nije isključena, stranka ima pravo izjaviti je drugostupanjskom tijelu protiv prvostupanjskog rješenja. Žalba se može izjaviti i u slučaju kada rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku.

Prema članku 106. Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, stranka može odustati od prava na žalbu ili se odreći prava na žalbu. To se može učiniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, u razdoblju od dana primitka prvostupanjskog rješenja do isteka roka za podnošenje žalbe. U slučajevima višestranih postupaka, odricanje od prava na žalbu ima pravni učinak samo ako se sve stranke odreknu tog prava. Stranka može odustati od žalbe sve do otpreme rješenja o žalbi, pri čemu se postupak u vezi s žalbom obustavlja rješenjem. Odricanje ili odustanak od žalbe ne mogu se opozvati<sup>77</sup>.

Predmet žalbenog postupka odnosi se na ispitivanje zakonitosti pobijanog rješenja, a u nekim slučajevima i na ocjenu svrhovitosti rješenja ako je doneseno na osnovi slobodne ocjene.

U žalbi se moraju navesti podaci o rješenju koje se pobija, naziv javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje i razlozi nezadovoljstva. Ako se u žalbi navode nove činjenice i dokazi, stranka mora obrazložiti zašto nisu izneseni u prvostupanjskom postupku. Kada se iznose nove činjenice i dokazi, a postupak uključuje dvije ili više stranaka s suprotnim interesima, svakoj stranci dostavlja se prijepis žalbe i daje rok za očitovanje o novim činjenicama i dokazima. Prema makedonskom zakonu, rok za očitovanje iznosi od 8 do 15 dana, dok hrvatski zakon ne specificira rok.

Žalba se, prema oba zakona, mora izjaviti unutar 15 dana od dana dostave rješenja, osim ako je propisan duži rok. Žalbu se može predati prvostupanjskom tijelu ili izravno drugostupanjskom tijelu, koje će je bez odgode proslijediti prvostupanjskom tijelu.

Ako prvostupanjsko tijelo utvrdi da je žalba dopuštena, opravdana i izjavila je ovlaštena osoba, zamijenit će pobijano rješenje novim, pod uvjetom da se ne diraju prava trećih osoba. Prema hrvatskom Zakonu o općem upravnom postupku, ako prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni

---

<sup>75</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>76</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>77</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

pobijano rješenje, bez odgode će dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu. S druge strane, makedonski Zakon o općem upravnom postupku predviđa da prvostupanjsko tijelo šalje žalbu drugostupanjskom tijelu ako utvrdi da je žalba dopuštena, ali nije potpuno opravdana<sup>78</sup>.

Člankom 115. Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske regulirano je kako drugostupanjskog tijelo postupaju u vezi sa žalbom, uključujući ispitivanje zakonitosti, ocjenu svrhovitosti pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, te nadležnost i postojanje razloga za oglašavanje rješenja ništavim. Sličan postupak propisan je člankom 109. Zakona o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije, prema kojem drugostupanjsko tijelo provjerava je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavila je ovlaštena osoba.

Predmet žalbenog postupka odnosi se na ispitivanje zakonitosti rješenja koje se pobija. Može se ocjenjivati i svrhovitost rješenja ukoliko je ono doneseno po slobodnoj ocjeni<sup>79</sup>.

Oba zakona navode kako drugostupanjsko tijelo može odbiti žalbu, a rješenje poništiti u cijelosti, djelomično ili ga izmijeniti<sup>80</sup>.

Makedonski zakon opisuje poništenje upravnog sporazuma između stranke i javnopravnog tijela do kojeg može doći ako se ne ostvaruju zakonom propisani rokovi za njegovo sklapanje te kada je poništenje upravnog akta obvezno prema ovom zakonu, što se ne spominje u hrvatskom Zakonu o općem upravnom postupku<sup>81</sup>.

Nasuprot Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji, hrvatski zakon opisuje i izmjenu rješenja koju drugostupanjsko tijelo ne može obaviti na štetu stranke koja je izjavila žalbu. Osim toga, hrvatski zakon navodi kako je drugostupanjsko tijelo u postupanju po žalbi izjavljenoj zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u roku donijelo rješenje na zahtjev stranke dužno bez odgode zatražiti obavijest o razlozima zbog kojih rješenje nije doneseno u propisanom roku. Drugostupanjsko tijelo o žalbi odlučuje drugostupanjskim rješenjem koje mora donijeti i dostaviti stranci putem prvostupanjskog tijela najkasnije unutar 60 dana od dana predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok. Prema žalbi u slučaju upravne šutnje Zakona o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji, ukoliko ne postoje opravdani razlozi za nedonošenje upravnog akta od strane prvostupanjskog tijela, drugostupanjsko tijelo odlučuje o tužbenom zahtjevu

---

<sup>78</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>79</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>80</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>81</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

stranke unutar 30 dana od primitka žalbe ili nalaže prvostupanjskom tijelu donošenje rješenja unutar 15 dana od primitka naloga. Hrvatski zakon propisuje malo strožije rokove te navodi da ukoliko razlozi zbog kojih prvostupanjsko tijelo nije donijelo rješenje nisu opravdani, drugostupanjsko tijelo samo rješava upravnu stvar ili nalaže prvostupanjskom tijelu da donese rješenje unutar 15 dana; a ukoliko su razlozi opravdani prvostupanjsko tijelo donosi rješenje unutar 30 dana<sup>8283</sup>.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji, stranka ima pravo izjaviti upravnu tužbu, odnosno prigovor protiv upravnog akta javnopravnom tijelu nadležnom za upravnu stvar ukoliko postoji povreda prava ili pravnih interesa zbog nepoduzimanja potrebnih radnji ili povrede od strane pružatelja usluga prava i pravnih interesa. Zakon dalje opisuje postupak po upravnoj tužbi protiv stvarnih radnji i nečinjenja te u slučaju pružanja javnih usluga od općeg interesa. Hrvatski zakon nije toliko detaljno obradio prigovore, te člankom 122. stavkom 4 navodi kako se prigovor izjavljuje čelniku tijela koji ima rok od osam dana od izjavljivanja prigovora za donošenje odluke o prigovoru rješenjem. Oba zakona navode kako se odredbe vezane za oblik, sadržaj i predaju žalbe primjenjuju i na prigovor, odnosno upravnu tužbu<sup>8485</sup>.

Kada je riječ o obnovi postupka u kojem je doneseno rješenje, razlozi za nju su većinom jednaki u oba zakona prema kojima se obnova postupka provodi ukoliko je:

- došlo do saznanja onovimčinjenicama ili dokazima koji bi mogli dovesti do drukčijeg rješenja
- rješenje povoljno za stranku utemeljeno na njenim neistinitim navodima,
- rješenje donijela neovlaštena osoba ili osoba koja je morala biti izuzeta,
- tijelo koje je donijelo rješenje rješavalo u nepropisnom sastavu i ne u skladu važećim propisima ili rješenje, odnosno upravni akt nije glasovala propisana većina,
- strancionemogućeno sudjelovanje u postupku,
- stranku nije zastupao zakonski zastupnik,
- rješenje utemeljeno na lažnoj ispravi, lažnom iskazu svjedoka ili vještaka ili je posljedica kaznenog djela,
- rješenje utemeljeno na presudi koja je pravomoćno ukinuta,
- rješenje utemeljeno na prethodnom pitanju, o kojem je organ kasnije odlučio drukčije u bitnim

---

<sup>82</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>83</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>84</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>85</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)



točkama<sup>8687</sup>.

Hrvatski Zakon o općem upravnom postupku navodi još jedan razlog koji nije prisutan u makedonskoj verziji, a to je da sudioniku u postupku nije omogućeno služenje svojim jezikom i pismom<sup>88</sup>.

Zakoni navode kako stranka, državni odvjetnik ili drugo ovlašteno tijelo može tražiti obnovu postupka unutar 30 dana od dana saznanja za razloge za obnovu postupka. Makedonski zakon navodi kako je rok za podnošenje zahtjeva za obnovu postupka unutar 3 godine od primitka obavijesti o upravnom aktu. Prema hrvatskom zakonu, rok je također 3 godine od dostave rješenja, no nema vremenskog ograničenja ukoliko je rješenje utemeljeno na lažnoj ispravi, lažnom iskazu svjedoka ili vještaka ili je posljedica kaznenog djela, pravomoćno ukinutoj presudi ili na prethodnom pitanju, o kojem je organ kasnije odlučio drukčije u bitnim točkama.

Oba zakona navode kako se zahtjev za obnovu postupka može odbiti, a ukoliko je zahtjev opravdan može dovesti do izmjene pobijenog rješenja, odnosno upravnog akta.

Zakon o općem upravnom postupku Republike Makedonije nije dalje opisivao postupak obnove postupka, dok je hrvatski zakon daleko detaljnije opisao ovo područje.

Prema članku 126. Zakona o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije, kada nadležno tijelo primi prijedlog za obnovu postupka, dužno je ispitati pravodobnost prijedloga, da li je izjavljen od ovlaštene osobe te da li je okolnost na kojoj se prijedlog temelji vjerojatna. Nakon provedene obnove postupka, nadležno tijelo donosi rješenje koje odgađa izvršenje rješenja protiv kojeg je obnova dopuštena<sup>89</sup>.

S druge strane, Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske propisuje da će se rješenje oglasiti ništavim ako je doneseno u upravnoj stvari izvan sudske nadležnosti, u stvari o kojoj se ne može odlučivati u upravnom postupku, ako je izvršenje rješenja pravno ili stvarno neostvarivo, ako je počinjeno kazneno djelo njegovim izvršenjem, ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke te ne postoji naknadni izričiti ili prešutni pristanak stranke, ili ako je u njemu sadržana nepravilnost koja je zakonski propisana kao razlog za ništavost.

Oba zakona predviđaju mogućnost poništavanja rješenja, potpuno ili djelomično, u slučaju očite

---

<sup>86</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>87</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>88</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>89</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

povrede materijalnog propisa, neposredne opasnosti za zdravlje ili život ljudi, javnu sigurnost, javni red i mir, ili javni moral. Također, u upravnim stvarima s dvije ili više stranaka s suprotnim interesima, rješenje se ne može ukinuti bez pristanka protivne stranke. Hrvatski Zakon o općem upravnom postupku dodatno navodi da se rješenje može poništiti ako je doneseno od nenadležnog javnopravnog tijela, bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugog javnopravnog tijela, ili ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje koje se razlikuje i za čije ukidanje zakon omogućuje<sup>90</sup>.

Prema hrvatskom zakonu, rješenje se može poništiti ili ukinuti u roku od dvije godine za nezakonito rješenje, dok se može ukinuti unutar jedne godine od dana dostave rješenja stranci. S druge strane, makedonski zakon ne specificira rokove za ukidanje ili poništavanje rješenja, odnosno upravnog akta.

#### 4.5. Izvršenje

Prema Zakonu o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, rješenje doneseno u upravnom postupku postaje izvršno kada stekne status izvršnosti. Oba zakona, kako hrvatski tako i makedonski, navode da prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije podnesena, dostavom rješenja stranci ako je žalba nedopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom rješenja stranci o odbacivanju žalbe ili odricanjem stranke od prava na žalbu. Drugostupanjsko rješenje postaje izvršno dostavom nakon što ga stranka primi.

Izvršenje se provodi protiv osobe koja ima dužnost izvršenja obveze ili protiv njenih pravnih sljednika, s ciljem ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obveza. Prema Zakonu o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, izvršenje novčanih obveza provodi se prema propisima koji se odnose na sudsko izvršenje, temeljem zahtjeva javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje ili stranke u čijem je interesu izvršenje. Makedonski zakon, s druge strane, pojednostavljuje ovaj proces navodeći da izvršenje novčanih obveza provodi ovrhovoditelj prema Zakonu o ovrsi. Izvršenje nenovčanih obveza prema oba zakona provodi javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje u prvom stupnju<sup>91</sup>.

Izvršenje se u oba zakona provodi radnim danima, dok makedonski zakon precizira da se izvršenje odvija između 8:00 i 20:00 sati. Izuzeci uključuju mogućnost izvršenja nedjeljom, blagdanom, neradnim danom ili noću, ako postoji opasnost od odgode, ako su potrebne hitne mjere za zaštitu zdravlja i života ljudi te imovine, ili ako je javnopravno tijelo izdalo pisani nalog.

---

<sup>90</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

<sup>91</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

Oba zakona također propisuju da nadležno javnopravno tijelo izdaje rješenje za izvršenje koje uključuje vrijeme, mjesto i način izvršenja ako izvršitelj ne izvrši svoju obvezu unutar propisanog roka. Ako obvezu izvrši druga osoba, ta osoba može nastaviti izvršenje uz naknadu troškova od strane izvršitelja.

U slučaju neispunjavanja obveze, zakoni predviđaju da javnopravno tijelo može prisiliti izvršenika na ispunjenje obveze novčanom kaznom ako to izvršenik ne učini sam, a ako je izvršenje od strane drugih osoba nedopušteno ili nepovoljno za postizanje svrhe izvršenja. Novčane kazne za fizičke osobe u Republici Hrvatskoj mogu iznositi do dvije prosječne godišnje bruto plaće, dok kazne za pravne osobe mogu dosegnuti do deset prosječnih godišnjih bruto plaća. U Republici Sjevernoj Makedoniji, kazne za fizičke osobe kreću se od polovine do dvije prosječne bruto plaće, dok kazne za pravne osobe variraju od polumjesečnog prihoda do deset posto godišnjeg prihoda.

Hitno izvršenje može se provesti bez donošenja rješenja o izvršenju u svrhu očuvanja mira i sigurnosti, otklanjanja neposredne opasnosti za zdravlje ili život ljudi i imovine, ili u slučaju odsutnosti izvršitelja ili njegovog zakonskog zastupnika.

Prema oba zakona, izvršenje se može odgoditi na prijedlog stranke kako bi se izbjegla teško popravljiva šteta, ako je dopušten poček u izvršenju ili ako je doneseno rješenje o glavnoj stvari koje je drugačije od privremenog rješenja. Izvršenje se također može odgoditi ako je obveza već izvršena, ovrha nije dopuštena ili se provodi protiv osobe koja nije u obvezi, ako predlagatelj odustane od prijedloga ili ako je upravni akt o izvršenju poništen<sup>92</sup>.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, izvršenje osiguranja provodi se polaganjem određenog novčanog iznosa kako bi se pokrila šteta koja bi mogla nastati ako zahtjev predlagatelja ne bude usvojen pravomoćnim rješenjem o upravnoj stvari i ako postoji bojazan da će obvezna stranka spriječiti ili otežati izvršenje obveze raspoloženjem s imovinom ili dogovorom s drugim osobama.

#### **4.6. Upravni ugovor**

Prema makedonskom zakonu o općem upravnom postupku, javnopravno tijelo je ovlašteno sklopiti upravni ugovor sa strankom ukoliko je on od javnog interesa te ne ograničava prava drugih osoba.

Zakoni dalje navode kako se upravni govor može mijenjati uslijed okolnosti koje su nastale nakon

---

<sup>92</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

sklapanja ugovora, a nisu se mogle predvidjeti u vrijeme njegova sklapanja stranci znatno otežavaju izvršenje obveza. Ugovor se može i jednostrano raskinuti od strane javnopravnog tijela ukoliko stranka ne ispunjava obveze propisane ugovorom te ukoliko je to potrebno kao bi se otklonila teška i neposredna opasnost za zdravlje i život ljudi, imovine ili javne sigurnosti. Prema hrvatskom zakonu, javnopravno tijelo može jednostrano raskinuti ugovor i ako se ono i stranka ne usuglase o izmjeni ugovora. Zakon također navodi kako stranka može podnijeti prigovor na upravni ugovor ukoliko javnopravno tijelo ne ispunjava ugovorne obveze te uz to može tražiti naknadu štete koja je nastala neispunjavanjem ugovora<sup>9394</sup>.

---

<sup>93</sup>Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15).<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)

<sup>94</sup>Zakon o općem upravnom postupku.NN 47/09, 110/21.<https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)

## 5. ZAKLJUČAK

Posljednji zakon o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj stupio je na snagu 1. siječnja 2022. godine. Proteže se na 37 stranica, a sastavljen je od sveukupno 171 članka. Zakon o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji nešto je stariji. Donesen je 2015. godine, a sastoji se od 142 članka prožetog na 49 stranica. Oba zakona imaju istu svrhu, a to je uređenje pravila temeljem kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona postupaju u rješavaju upravne stvari.

Iako se upravna stvar rješava na istim načelima u oba zakona, u Republici Hrvatskoj postoje načelo pristupa podacima i zaštite podataka te načelo zaštite stečenih prava stranaka, dok Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije uključuje načelo uslužnosti, načelo jednakosti, nepristranosti i objektivnosti, načelo ispitivanja stranke i načelo prijenosa nadležnosti za nagodbu. Iz toga proizlazi kako su načela detaljnije opisana makedonskim zakonom. U oba zakona nadležnost javnopravnih tijela podijeljena je na stvarnu i mjesnu nadležnost, no Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije navodi i nadležnost za hitna područja. Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske ipak je detaljniji po pitanju nadležnosti jer sadržava i propise o zajedničkoj odluci u upravnoj stvari i jedinstvenom upravnom mjestu. Kada je riječ o ulozi stranke u upravnom postupku i njenom zastupanju, hrvatski zakon je također detaljniji navodeći opunomoćenika kao osobu koja zastupa stranku.

Pokretanje i vođenje upravnog postupka detaljnije je razrađeno Zakonom o općem upravnom postupku Republike Hrvatske koje osim navedenog zadrži i propise vezane uz pokretanje postupka po službenoj dužnosti, pokretanje postupka javnom objavom te spajanje i razdvajanje upravnih stvari.

Zakoni se značajno razlikuju po pitanju propisa vezanih za isprave pri čemu Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije ne sadrži nijedan propis naveden u hrvatskom zakonu. Zakon Republike Hrvatske detaljnije je definirao i svjedoke navodeći kada je svjedok obavezan svjedočiti i načine saslušanja svjedoka. Iako Makedonski zakon u vezi vještačenja naglašava troškove koji nisu prisutni u hrvatskom zakonu, hrvatski je zakon i na ovom području detaljniji jer navodi kaznu za odbijanje svjedočenja, vještačenja, i nepravovremeno dostavljanje vještačkog nalaza i mišljenja te pravila vještačenja. Makedonski zakon je prilično jednostavniji po pitanju osobne dostave, no detaljnije je definirao posrednu dostavu.

Hrvatski zakon detaljnije opisuje i žalbu opisujući postupanje drugostupanjskog tijela. Podnošenja prigovora, odnosno upravne tužbe detaljnije je opisano Zakonom o općem upravnom postupku u Republici Sjevernoj Makedoniji navodeći situacije u kojima stranka ima pravo priložiti upravnu tužbu, dok hrvatski zakon detaljnije opisuje obnovu postupka.

Usporedbom navedenih zakona vidljivo je kako su prilično slično ustrojeni, što se može pripisati činjenici da se oba zakona temelje na Direktivi i načelima Europske unije. Ipak, unatoč tome što je makedonski zakon duži za gotovo 10 stranica, zaključuje se kako je hrvatski Zakon o općem upravnom postupku detaljnije napisan te obuhvaća veći opseg zakonskog postupanja u rješavanju upravne stvari.

## LITERATURA

1. Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A.: Управни договори [Administrative agreements]. Skopje, Republic of Macedonia: Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, 2009.,
2. Đerđa, D.: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
3. Đerđa, D., Jerčinović, A.: Upravni postupak u pravu europske unije: kodifikacijski... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, Zagreb, 2020., str. 85-126
4. Gagro, B.: Važna zapažanja suda u vezi s primjenom odredaba Zakona o općem upravnom postupku prilikom rješavanja upravnih stvari, in: Zbornik odluka Upravnog suda Hrvatske 1977-2002, Narodne novine, Zagreb, 2004.
5. Grizo, N., Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A.: Јавна администрација [Public administration]. Skopje, Republic of Macedonia: Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, 2009.,
6. Krbek, I.: Upravni akt. in: Dragan Medvedović (ed.), Hrestomatija upravnog prava, Društveno veleučilište u Zagrebu and Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.
7. Law on the general administrative procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 124/15). <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2015/en/124106> (Datum pristupa: 03. travnja 2024.)
8. Medvedović, D.: Pravno uređeni upravni postupci — pretpostavka moderne uprave in: Ivan Koprić (ed.), Modernizacija hrvatske uprave, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003.
9. Medvedović, D.: Aktualna pitanja primjene Zakona o općem upravnom postupku, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2004.
10. Republika Hrvatska Ministarstvo pravosuđa i uprave.ZUP – informirajte se o upravnom postupanju.<https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/zup-informirajte-se-o-upravnom-postupanju/22206> (Datum pristupa: 13. veljače 2024.)
11. Romić, D., Horvat, B., Vajda Halak, Ž.: (Ne)Usklađenost posebnih postupovnih odredbi u postupcima izvlaštenja sa Zakonom o općem upravnom postupku. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 54 (4), 2017., str. 903-920
12. Sokol, T.: Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, vol. 34, no. 3-4, Osijek, 2018.
13. Stipić, M., Jagić, Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Visoko učilište Effectus – visoka škola za financije i pravo, Zagreb, 2015.
14. Stipić, M.: O nekim pitanjima izvršenja rješenja donesenih u upravnom postupku, Informator br. 6061-6062 od 7. i 11. 4. 2012.

15. Turčić, Z.: Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2011.
16. Turčić, Z.: Priručnik za primjenu Zakona o općem upravnom postupku, Organizator, Zagreb, 2013.
17. Zakon o općem upravnom postupku. NN 47/09, 110/21. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%em-upravnom-postupku> (Datum pristupa:2. ožujka 2024.)