



JEDINSTVENO UPRAVNO MJESTO U FUNKCIJI DOBRE UPRAVE-HRVATSKA I MAĐARSKA ISKUSTVA I IMPLEMENTACIJSKI IZAZOVI^{1*}

UDK: 35(497.5):(439)

DOI: 10.51558/2712-1178.2026.12.1.161

Pregledni naučni rad

Dr. sc. Ana Đanić Čeko, izvanredna profesorica

Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

e-mail: adjanic@pravos.hr

Dr. sc. Adrián Fábíán, redoviti profesor

Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu

e-mail: fabian.adrian@dajk.pte.hu

Una Josipović Kondaš, mag. iur.

viša savjetnica za razvojne projekte, Upravni odjel za zdravstvo, socijalnu skrb i hrvatske branitelje Osječko-baranjske županije, doktorandica na Pravnom fakultetu Osijek

e-mail: una.josipovickondas@dobz.hr

SAŽETAK

Jedinstvene kontaktne točke kao instrumenti imaju za cilj pojednostavljenje upravnih postupanja, poboljšanja u odnosima uprave i građana, smanjenje upravnih opterećenja te pružanje kvalitetnijih usluga kao dio digitalizacije javne uprave. Jedinstveno upravno mjesto uvedeno je u hrvatski Zakon o općem upravnom postupku 2009. kao jedan od novi-

1 * Rad financira Europska unija – Next Generation EU. „Financira Europska unija – Next Generation EU. Izneseni stavovi i mišljenja samo su autorova i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.“

na u reformi sustava javne uprave putem Direktive o uslugama na unutarnjem tržištu. Autori stoga prvotno prikazuju razvoj ovog upravnog instrumenta, od njegova inicijalnog predlaganja uvođenja ovog instituta u hrvatski upravni postupak. Zatim se primjenom teleološke, gramatičke i logičke metode tumačenja, analiziraju relevantne odredbe Zakona o općem upravnom postupku. U radu se ukratko ukazuje koje su slabosti i prednosti proizašle kroz provedbu načela „sve na jednom mjestu“ te s kojim se izazovima i poteškoćama u realizaciji ovog upravnog instrumenta susreo hrvatski upravni sustav. Primjernom komparativno-pravne metode, ukratko se ističe mađarski pozitivan primjer uspostave sustava fizičkih jedinstvenih kontaktnih točaka od siječnja 2011., koje se nazivaju „Government Windows“. Razmatranja o trenutnom stanju zaključno su predstavljena zajedno s mogućim prijedlozima za poboljšanja iz mađarskog modela jedinstvenog kontaktnog mjesta, a koji može koristiti kao moguća smjernica za unapređenje hrvatskog rješenja.

Ključne riječi: upravni postupak, jedinstveno upravno mjesto, jedinstvene kontaktne točke, učinkovitost, dobra uprava, Hrvatska, Mađarska

1. UVOD

Europska utjecanja na upravna (postupovna) prava i upravne postupke država članica, doveli su do potrebe redefiniranja upravnih tradicija, jačanja upravnih kapaciteta, a sve kao odraz stalne, ali usporene konvergencije nacionalnih javnih uprava prema zajedničkom modelu. Uvođenje minimuma načela standarda u upravne postupke, javilo se iz uočenih neujednačenosti u odlučivanju i postupanju, s obzirom na različita zakonska rješenja država članica. Značajnija reforma Zakona o općem upravnom



postupku iz 2009. (u daljnjem tekstu: ZUP)² bila je nužna ne samo radi njegove zastarjelosti, već i radi uvođenja novih europskih upravnih standarda, dobre prakse europskih zemalja, široko prihvaćenih napora prema upravnom pojednostavljenju, kao i snažan razvitak informacijsko-komunikacijske tehnologije.³

Jedinstveno upravno mjesto upravo (u daljnjem tekstu: JUM) predstavlja pravni instrument kojim se pridonosi ostvarivanju upravnih (procesnih) standarda, poput pojednostavljenja⁴ i učinkovitijeg upravnog postupanja, poboljšanja u odnosima uprave i građana, bržoj komunikaciji, smanjenja upravnih opterećenja te pružanju kvalitetnijih usluga, a sve kao dio digitalizacije javne uprave. Opseg i kvaliteta javnih usluga koje pruža javna uprava trebaju biti prilagođeni stvarnim potrebama korisnika, dok postupak pružanja javnih usluga maksimalno pojednostavljen tako da zahtijeva minimalan angažman korisnika, povećanje razine kvalitete javnih usluga i uporaba moderne IKT-e.⁵

Ovaj institut uveden je, u hrvatsko upravno procesno pravo, ZUP-om iz 2009., kao jednom u nizu novina predstavljenih kroz reformu sustava javne uprave. Do tada takav institut nije bio pravno reguliran u hrvatskom upravnom postupku. Kako je

2 Zakon o općem upravnom postupku-ZUP, Narodne novine, br. 47/09.

3 Više v. Đanić Čeko Ana (2018), *Has the implementation of the one-stop-shop (point of single contact) enabled simplification of the Croatian administrative procedure to increase the efficiency of public administration?* in: Cingula, M.; Rhein, D.; Machrafi, M. (eds.), *Economic and Social Development 31st International Scientific Conference on Economic and Social Development-Legal Challenges of Modern World*, Development and Entrepreneurship Agency, Split, 584-585.

4 Više o upravnom pojednostavljenju ili simplifikaciji v. Koprićetal. (2014.), *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 125.

5 Đanić Čeko Ana, *Has the implementation of the one-stop-shop (point of single contact) enabled simplification of the Croatian administrative procedure to increase the efficiency of public administration?*, 583.

tome institut posvećen svega jedan zakonski članak, a uvažavajući važnost i svrhu uvođenja toga instituta u hrvatski upravni postupak, intencija autora ogleda se u potrebi detaljnije analize i načina funkcioniranja jedinstvenog upravnog mjesta, kao i na ukazivanje određenih izazova i poteškoća koji su se pokazali u provedi istoga.

Transpozicija navedenog instituta, ostvarena je putem Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu.⁶ Istaknuta Direktiva, predstavljala je iznimno značajan „ključ“ za otvaranje svih potencijala europskog uslužnog sektora.⁷ Utjecaj na učinkovitu provedbu europskog zakonodavstva imaju upravne tradicije i vrijednostite nacionalni i pravni identitet država članica te se, zbog toga, često javlja tzv. implementacijski deficit. Stoga je svrha rada ukazati na implementacijske i provedbene izazove ovog instituta u hrvatskom pravnom sustavu te, uz prikaz mađarskog rješenja, ukazati na važnost ovog instituta i moguće modalitete unaprjeđenja istoga.

Uz pojašnjenje instituta JUM-a te njegova značenja, u drugom poglavlju rada, kroz povijesnu, normativnu te metodu analize i sinteze daje se prikaz razvoja ovog upravnog instituta od njegova uvođenja u hrvatski upravni postupak. Unutar njega prikazuje se i kritički analizira pravna regulacija toga instituta kroz ZUP. Treći dio rada posvećen je prikazu suvremenih strateških smjerova u njegovom daljnjem razvoju, uz kratak osvrt na digitalizaciju javne uprave. Nadalje, primjenom komparativne metode, u četvr-

6 Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, Službeni list Europske unije L 376/36 od 12. prosinca 2006.

7 Više v. Priručnik za provedbu Direktive o uslugama, Opća uprava za unutarnje tržište i usluge, Luksemburg: Ured za službene publikacije Europskih zajednice, 2007, 4, http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm, pristupljeno: 10. studenoga 2025.



tom poglavlju, ukratko se prikazuje mađarski pozitivan primjer uspostave sustava fizičkih jedinstvenih kontaktnih točaka od siječnja 2011., koje se nazivaju “Government Windows”. U završnom petom dijelu, autori iznose zaključna razmišljanja iskazanog predmeta istraživanja. Razmatranja o trenutnom stanju, zaključno su predstavljena zajedno s mogućim prijedlozima za poboljšanja iz mađarskog modela JUM-a, a koja mogu poslužiti kao smjernica za unapređenje hrvatskog modela.

2. PREGLED RAZVOJA INSTITUTA JEDINSTVENOG UPRAVNOG MJESTA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Rezultat primjene koncepta višerazinskog javnog upravljanja treba biti integrirano javno upravljanje usmjereno na potrebe i interese građana i poduzetnika, a trebalo bi, između ostaloga, obuhvaćati i integrirano pružanje javnih usluga. Jedan od takvih koncepata predstavlja i pružanje usluga kroz institut JUM-a.⁸Koprić pojašnjava kako se JUM ili jedinstvene kontaktne točke (u daljnjem tekstu: JKT) može organizirati kao točka fizičkog ili digitalnog kontakta te obuhvatiti određeni odabrani broj javnih usluga za građane i poduzetnike.⁹ Optimalan model bi uključivao postojanje jednog fizičkog ili digitalnog mjesta – tzv. *front office*, koji bi korisnicima omogućio što jednostavniju i bržu komunikaciju. Istodobno, ostali oblici upravnih radnji i procesa mogli bi se odvijati u obliku tzv. *back office*, kroz međusobnu suradnju tijela s različitim ovlastima i nadležnostima. Međutim, uspostava JUM, bez ispunjavanja ostalih preduvjeta integriranog pružanja javnih usluga, ne može sama

8 Koprić Ivan (2017), *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju* u: Musa, Anamarija, Giljević, Teo (ur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 562.

9 *Ibidem.*

po sebi osigurati pozitivne učinke. Naprotiv, može dovesti do produljenja komunikacijskih procedura, stvaranja dodatne prepreke između građana i nadležnih tijela te do daljnje birokratizacije upravnog sustava. U odnosu na suvremene politike javne uprave, može se reći da ovaj institut predstavlja svojevrsnu upravnu inovaciju koja čini kombinaciju organizacijske, procesne i tehnološke inovacije javnih usluga.¹⁰ Tek njihovo usklađeno ostvarenje, može osigurati učinkovito funkcioniranje sustava prema načelu JUM-a, čime dolazi do uštede vremena i napora građana i službenika, smanjenja troškova, ubrzanja upravnih postupaka, povećanja pouzdanosti upravnih usluga koje su prethodno provjerene unutar sustava, ali i podredno dovodi i do smanjenja broja upravnih tijela koja sudjeluju u pojedinom upravnom poslu ili postupku.¹¹ JKT mogu imati samo koordinacijsku ulogu, dok ovlast odlučivanja ostaje pri posebnim nadležnim tijelima. Od velike važnosti jest da JKT daju pružateljima jasni pregled svih koraka koje trebaju poduzeti i pruže im podršku u vezi s procedurama, kao i povratne informacije o postupcima koji još traju.¹² Valja istaknuti i pitanje rokova za računanje početka i završetka trajanja postupaka te da se obavijesti i odgovori na podnesene zahtjeve upute što je brže moguće.

Direktiva o uslugama na unutarnjem tržištu¹³ predstavljala je osnovnu za uspostavu JUM kao kontakt za poduzetnike (PSC).¹⁴

10 Đulabić Vedran, "Upravljanje inovacijama u javnoj upravi", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 74, br. 4/2024, 545.

11 Koprić Ivan, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, 562.

12 V. Đanić Čeko Ana, *Has the implementation of the one-stop-shop (point of single contact) enabled simplification of the Croatian administrative procedure to increase the efficiency of public administration?*, 582.

13 Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, Službeni list Europske unije L 376/36 od 12. prosinca 2006. Čl. 6. Direktive-Jedinstvene kontaktne točke.

14 PSC jedinstvena kontaktna točka za usluge, <https://psc.hr/>, pristu-



Vlada je, u veljači 2014., uputila prijedlog izmjena ZSDU-a kojim se JUM trebalo ustanoviti i za građane, oformljeno putem ispostava ureda državne uprave.¹⁵ Paralelno se razvijao projekt sustava e-Građani,¹⁶ koji je imao za cilj omogućiti elektronsku komunikaciju građana s javnim sektorom na jednom mjestu, putem portala koji će objediniti sve podatke o javnoj upravi te omogućiti pristup elektronskim javnim uslugama.¹⁷ Sustav e-Građani omogućuje pristup elektroničkim uslugama javne uprave korištenjem jedinstvenog elektroničkog identiteta, čiji sustav je tada koordiniralo Ministarstvo uprave uz pomoć brojnih partnera. Kako bi navedeno moglo funkcionirati u praksi, bilo je potrebno postaviti odgovarajući zakonski okvir. Stoga je 2014. donesen Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi¹⁸ te Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu¹⁹ kojom se uredilo pitanje načina povezivanja e-usluga.²⁰ Uspješna uspostava i uporaba, odnosno kontinuirano povećavanje broja korisnika toga sustava, ukazuje na njegovu prepoznatljivost i učinkovitost.²¹

pljeno 8. studenoga 2025.

- 15 Koprić Ivan, *"Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima"*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske god. V, br. 1/2014, 24-25.
- 16 Odluka o pokretanju projekta e-Građani, Narodne novine, br. 52/13, 31/14, 44/16.
- 17 Koprić Ivan, *Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima*, 24-25.
- 18 Zakon o državnoj informacijskoj strukturi, Narodne novine, br. 92/14.
- 19 Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku strukturu, Narodne novine, br. 60/17.
- 20 Đanić Čeko Ana, Guštin, Matko, *"Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi"* Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu god. 59, br. 4/2022., 796-797.
- 21 *Ibid.*, 804-807.

Razvoj instituta JUM-a, bio je predviđen i Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020.²² ostvarenjem cilja 2. *Olakšana komunikacija korisnika upravnih usluga s javnopravnim tijelima* i mjerom 2.1. *Uspostaviti jedinstvena upravna mjesta*. Za realizaciju navedenog cilja, bilo je potrebno stvoriti preduvjete i prilagodbe: zakonske, organizacijske, personalne, promotivne te druge mjere poput nabave računalne i ICT opreme i mreže, izrade aplikacija, prilagodbe osoba koje nisu informatički pismene. Strategijom predviđeni nositelji ove mjere su bila tijela državne uprave, a sunositelji druga javnopravna tijela. Također, tadašnja Vlada RH je donijela i Akcijski plan provedbe Strategije²³ a koji je uključivao mjeru 7.1. *Uspostaviti jedinstvena upravna mjesta* (odgovarajući zakonski okvir, određeni broj upravnih mjesta, vrste usluga, softverska rješenja, računalna i druga potrebna oprema, itd.).

U odnosu na vremenski period važenja ovih strateških dokumenata, potrebno je osvrnuti se na tadašnji ustroj državne uprave. Naime, zakonskim promjenama ostvarenim ZSDU-om iz 2001.²⁴ čl. 2. i čl. 13. uredi državne uprave u županijama postojali su kao prvostupanjka tijela državne uprave (obuhvaćali su upravne poslove za brojna upravnih područja, oko 69 poslova).²⁵ Bio je pokušaj da se izmjenama toga zakona iz 2014. izvrši preustroj ureda, na način da se 20 ureda države uprave smanji na 5. Prema izmjenama čl. 55., predlagalo se uvođenje sljedećih 5 ureda: ured državne uprave za Dalmaciju, Slavoniju i Baranju, Središnju Hrvatsku, Istru, Hrvatsko

22 Narodne novine br. 70/15.

23 Prijedlog akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, usvojen na 11. sjednici Vlade RH, <https://vlada.gov.hr/sjednice/11-sjednica-vlade-republike-hrvatske-19826/19826>, pristupljeno 3. studenoga 2025.

24 Narodne novine, br. 59/01.

25 Lopižić Iva, "Uloga ureda državne uprave u županijama u hrvatskome upravno-političkom sustavu" Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 20, br. 3/2020, 562-563.



primorje, Gorski kotar i Liku te za Sjeverozapadnu Hrvatsku. No, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZSDU-a nije izglasan.²⁶ Njime se također predlagalo, da uz propisane ovlasti, uredi obavljaju poslove JUM-a.²⁷ Detaljno se razrađivalo u čl. 59. f. što obuhvaća obavljanje poslova JUM pri uredima državne uprave. Šteta što navedeni prijedlog nije sproveden u praksu. Tu se po prvi puta zakonski razrađuje funkcioniranje JUM-a, a čiji su nositelji bili uredi.

Novim ZSDU-om iz 2019.²⁸ s 1. siječnjem 2020. isti su ukinuti, a izmjenama niza sektorskih zakona, iste godine ti poslovi povjereni su na obavljanje županijama. S jedne strane, ove izmjene predstavljaju upravnu decentralizaciju.²⁹ S druge strane, s aspekta građana, one su imale za cilj učinkovitije i brže ostvarivanje prava te jednostavnije i dostupnije pružanje javnih usluga, a kako građani ne bi bili u nedoumici koje je nadležno tijelo za pojedine upravne stvari/područja.³⁰ Ovo je označavalo i da prilikom podnošenja podnesaka u županijama više neće biti potrebno od građana tražiti dodatnu dokumentaciju, s obzirom da ih županije posjeduju u evidencijama. Iako je uspostava JUM-a bila predviđena i ZSDU-om iz 2019.,³¹ nije iskorištena prigoda za uvođenjem ovog instituta, koji

26 V. čl. 16. te čl. 17.-21. Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, PZ br. 619, lipanj 2014., 4-7, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-sustavu-drzavne-uprave-6>, pristupljeno: 5. prosinca 2025. Navedeni Konačni prijedlog usp. s Konačnim prijedlogom iz rujna iste godine. Više v. i Stipić Milan, „Jedinstveno upravno mjesto-de iurecondendo“, Informator br. 6335, 22.11.2014., 1-6.

27 V. čl. 59. b. st. 1. t. 7. Konačnog prijedloga ZSDU-a iz 2014.

28 Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19.

29 Lopižić Iva, Manojlović Toman Romea, „Integracija poslova ureda državne uprave u županijsku upravu: dosadašnji rezultati“ Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 3-4/2021., 478.

30 *Ibid.*, 495-496.

31 Čl. 20. i čl. 54. ZSDU-a.

vodi ka integriranom javnom upravljanju, usmjerenom na javne poslove i usluge za građane, poduzetnike i druge korisnike, već je zadržan model usredotočen na vlastitu organizaciju uprave.³²

Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2019.³³ dodao se novi stavak čl. 53.³⁴ kojim se uređuje da kod povjerenih poslova državne uprave, nadležna upravna tijela u jedinicama LPRS imaju ovlasti i obveze tijela te razine. Stoga u odlučivanju i postupanju upravna tijela, primjenjuju odredbe ZSDU-a³⁵ kao mjerodavnog propisa, ali i ZUP-a. Isto tako, izmjenama Zakona o ustanovama iz 2019.³⁶ dopunjuju se odredbe na osnovi kojih se normira da javne ustanove također mogu obavljat povjerene poslove državne uprave te da u tome slučaju primjenjuju ZSDU i posebne zakone.³⁷ Pri tome, posebno ističemo čl. 20. ZSDU-a, kojim je propisano da ako je „za ostvarenje nekog prava potrebno voditi više od jednog upravnog ili drugog postupka, strankama će se omogućiti podnošenje zahtjeva putem JUM-a sukladno odredbama ZUP-a.“

Neki od pokušaja uspostave modaliteta radi ispunjavanja uvjeta iz Direktive, sveli su se na funkcioniranje koji je više usmjeren na poduzetnike, tj. poslovni sektor (kako pokrenuti i osnovati posao; kako pokrenuti poduzetničku inicijativu), putem FINE i Hrvatske gospodarske komore).³⁸ Jedinstvena kontaktna točka us-

32 Koprić Ivan, et. al., „Hrvatska javna uprava u 2019. godini“, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 20, br. 2/2020, 8.

33 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi-ZLPRS, Narodne novine, br. 98/19.

34 V. čl. 53. st. 3. ZLPRS-a.

35 V. čl. 3. st. 2., čl. 7.-8., čl. 33.-35., čl. 36. st. 3. Zakona o sustavu državne uprave-ZSDU, Narodne novine, br. 66/19, 155/23.

36 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovama, Narodne novine, br. 127/19.

37 V. čl. 6. st. 2. t. 2. Zakona o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22.

38 <https://psc.hr/>, <https://www.cut.hr/kontaktne-tocke/poduzetnici/jedinstvena-kontaktna-tocka-za-usluge/230/> pristupljeno: 1. prosin-



postavljena je kroz okvir za slobodno tržište, koji je horizontalno reguliran kroz čl. 6. Zakona o uslugama.³⁹ Zakonski se izričito regulira kako postupci i uvjeti za pristup ili obavljanje uslužne djelatnosti moraju biti jasni i jednoznačni, nedvosmisleni, lako dostupni na daljinu i putem elektroničkih sredstava i redovito ažurirani.

Hrvatski sustav trebao bi unijeti poboljšanja u ovome području, slijedeći pozitivne primjere i dobre prakse poput onih u Mađarskoj, Sloveniji, Austriji, Njemačkoj. Puno je većapaznja usmjerena napružanje elektroničkih usluga upotrebom sustava e-gradani. Broj korisnika, kao i e-usluga, kontinuirano raste, što je svakako pozitivno jer ukazuje na pojednostavljenje upravnog postupka i omogućuje brzu komunikaciju s građanima i javnim sektorom.⁴⁰

2.1. Kratki pregled pravnog uređenja jedinstvenog upravnog mjesta prema Zakonu o općem upravnom postupku

Transpozicija instituta JUM, ostvarena je putem 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva). Istaknuta Direktiva, shvaćena je kao važan element za ostvarivanje potencijala europskog uslužnog sektora te je istaknuta potreba za njezinom cjelovitom, smislenom i pravovremenom transpozijom zakonodavstva država članica.⁴¹ Nadalje, predstavlja je vrlo ambiciozan i

ca 2025.

39 Narodne novine, br. 80/11.

40 Đanić Čeko Ana, Kovač, Polonca (2020) *Comparative Analysis of an Administrative Appeal in Croatian, Slovenian, and EU law*In: Duić Dunja, Petrašević Tunjica (eds.), *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (Eclic) – Issue 4:EU 2020 – Lessons from the past and solutions for the future*, Faculty of Law Osijek, Osijek, 1072.

41 Više v. Priručnik za provedbu Direktive o uslugama, Opća uprava za unutarnje tržište i usluge, Luksemburg: Ured za službene publikacije Europskih zajednice, 2007, 4,

zahtjevan projekt čiji je cilj bilo poticanje prekograničnih službi, modernizacija upravnih struktura i postupaka u državama članicama.⁴² Utjecaj Direktive odnosio se, prvenstveno, na ostvarivanje jače suradnje, potrebna pojednostavljenja, kao i osnivanje i stvarno praktično funkcioniranje JKT⁴³ (*points of single contact*, „sve na jednom mjestu“, *one stop shop*). Koprić napominje i naglašava važnost instituta JUM kao jednog od instrumenata kojim se pridonosi jačanju učinkovitosti javne uprave te navodi dobre primjere država članica u kojima taj sustav uspješno funkcionira na dobrobit gospodarstva i građana (npr. *government windows*, *client gate* u Mađarskoj).⁴⁴ Nadalje, postavljeni su i zahtjevi za dostupnošću informacija te omogućavanjem komuniciranja na daljinu, tj. elektroničkim putem.⁴⁵ Radilo se, dakle, o nužnosti otklanjanja sporosti i složenosti sustava, a kojima se pridonosilo otežavanju osnivanju poduzeća koji bi pružali usluge i uspostavili slobode poslovnog nastana.

http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm, pristupljeno: 8. studenoga 2025. Opširnije v. na <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/60e2d020-6c6f-11ed-9887-01aa75ed71a1>, pristupljeno 8. studenoga 2025.

42 V. Möller Manfred, „*The Impact of the European Directive on Services in the Internal Market on Public Administration*“, Hrvatska javna uprava, vol. 8, br. 2/2008, 351–366.

43 Čl. 6. Direktive. JKT imaju važnu ulogu u osiguranju pomoći pružateljima kao tijela koja su neposredno nadležna za izdavanje potrebnih dokumenata za pristup uslužnoj djelatnosti ili kao posrednici između pružatelja i tijela koja su neposrednonadležna. Spomenute točke mogu osnivati ne samo upravna tijela, nego i gospodarske ili obrtničke komore, strukovne organizacije ili privatna tijela kojima država članica povjeri navedenu zadaću.

44 Koprić Ivan, „*Administrative Efficiency and Simplification of Administrative Procedures*“, Efficiency and Simplification of Administrative Procedures and Justice in the Western Balkans, ReSPA, Zagreb, 29.-30. siječnja 2014., 10-15, http://www.pravo.unizg.hr/download/repository/ReSPA_Administrative_Efficiency_and_Simplification.ppt

45 Čl. 5.-8. (poglavlje III.) Direktive.



Neke od prepreka, s kojima su se susretala poduzeća kod pokušaja pristupa i izvođenja uslužnih djelatnosti, ukazivali su na „složenost, duljina i pravna neizvjesnost upravnih postupaka.“⁴⁶ Stoga bismo ovdje istaknuli obveze koje države članice trebaju ispuniti, a imaju direktan utjecaj na upravne postupke. Tiču se preispitivanja preduvjeta koje se odnose na pristup i izvođenje usluga, kao i nužnosti njihova pojednostavljenja. Tu također treba naglasiti i važnost ostvarivanja koncepta upravne suradnje: poticanje razmjene informacija i podataka, suradnja država članica, provedba mjera nadzora.⁴⁷

Uvođenje i uspostava elektroničkih oblika u postupke, zahtijevalo je prilagodbu temeljnih nacionalnih pravnih okvira iz toga područja. U hrvatski upravni postupak unesene su odredbe o elektroničkoj komunikaciji, odabiru načina podnošenja podnesaka i dostave odluka elektroničkim putem.⁴⁸ Značajan iskorak ogledao se u stvaranju preduvjeta za upotrebu alata IKT. Kroz predstavljene izmjene ZUP-a 2021.,⁴⁹ dodatan i najveći naglasak upravo je stavljen na detaljniju razradu odredbi o elektroničkoj komunikaciji, obavljanju, dostavi, elektroničkom potpisu te propisivanju da je primaran način komuniciranja između javnopravnih tijela i stranka te drugih sudionika u upravnom postupku elektroničkim putem.⁵⁰

46 Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, 32006L0123., 42.

47 Čl. 28.-36. (poglavlje VI.) Direktive.

48 Čl. 75. i čl. 94. ZUP-a iz 2009. Vidi i Dujmović, Jelena, Đanić, Ana (2011) *Perspektive razvoja e-uprave u: Belaj, Vlado (ur.), Zbornik radova Međunarodne konferencije razvoj javne uprave, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar*, 111-126.

49 Izmjene i dopune Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 110/21.

50 V. čl. 71. st. 3., čl. 75., čl. 83., čl. 94. ZUP-a.

Uvažavajući jedno od usmjerenja javne uprave kao uslužno orijentiranog servisa na usluzi građanima i funkcioniranja u javnom interesu i zadovoljenje potreba građana i poduzetnika, ako i promijenjenih očekivanja istih, zakonodavac se odlučio, između brojnih novinama, uvesti i institut JUM u hrvatski upravni postupak.

Ovaj institut predložen je kroz Prijedlog ZUP-a 2008.⁵¹ u čl. 26. pod nazivom „*Jedinstveno mjesto za obavljanje radnji u upravnom postupku (Ured sve na jednom mjestu)*“.⁵² Sukladno tome Prijedlogu, navodi se kako je značajna novost bila uvođenje pravne osnove za realizaciju načela „sve na jednom mjestu“.⁵³ JUM kao instrumentom za kontakt i koordinaciju trebale su se stvoriti pravne pretpostavke za ustrojavanje u našem sustavu. Putem njega, građanima je trebalo biti omogućeno da kroz komunikaciju na jednom mjestu ishode rješenje. Institut se predlagao normiranjem unutar jednog zakonskog članka s četiri stavka. Njime se nametala dužnost JPT da uspostave JUM, ali uz vrlo neobičnu daljnju formulaciju „*kada se god za to mogu osigurati prostorni i drugi uvjeti*“. To je moglo upućivati na mogućnost izbjegavanja navedene obveze, jer nisu sva JPT možda imala uvjete za navedeno, a to bi opet posljedično dovodilo do neujednačenosti i nejednakog pristupa svima. Određena je i alternativa o brisanju navedenog članka uz napomenu da se to pitanje uredi propisima o sustavu i ustrojstvu državne uprave te lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

51 Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, PZE br. 168, 2008, 16-17, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168-0>, pristupljeno: 2. prosinca 2025.

52 *Ibidem*.

53 *Ibid*, 3.



Sukladno Konačnom prijedlogu ZUP-a⁵⁴ iz 2009., a kako i dalje stoji u važećem ZUP-u, u čl. 22. pravno se regulira institut JUM. U odnosu na Prijedlog ZUP-a iz 2008., vidljive su izmjene u odnosu na naziv instituta i korigiranje stavaka unutar zakonskog **članka**, drugačija formulacija i sadržaj. Njime se željelo omogućiti strankama da, u slučaju kada treba provoditi više upravnih postupaka, predaju zahtjeve na jednom mjestu. Javnopravna tijela bi u tome slučaju, *ex offi*, trebala zahtjeve proslijediti nadležnim tijelima, ovisno o upravnoj stvari, odnosno upravnom području. Isto tako, JUM trebalo je poslužiti kao mjesto na kojem se strankama i drugim zainteresiranim osobama može pružiti pomoć, davati savjet, dati obrasce i druge potrebne obavijesti, uputiti ih. Time bi se pridonosi i ostvarivanju načela učinkovitosti i ekonomičnosti, pomoći strankama, ali i načelu pristupa podacima i zaštite podataka.⁵⁵ Jedna od pozitivnih primjera, gdje se kroz projektne aktivnosti i suradnju onih država u kojima pružanje usluga kroz institut JUM dobro funkcionira, ističemo projektpod nazivom „*Suradnja između javne uprave u pograničnim područjima Hrvatske i Mađarske radi boljih usluga za građane*“ tzv. CATCH projekt, započetom 2017.⁵⁵ Navedeni je projekt trajao 16 mjeseci. Njega su provodila dva hrvatska ureda državne uprave kao korisnici (Osječko-baranjska i Međimurska županija) te vodeći korisnik s mađarske strane, Vladin ured Somoogy županije. Projekt je predstavljao novi pristup javnim uslugama, korištenje nove generacije alata u informacijskoj tehnologiji, a s ciljem povećanja uporabe elektroničkih obrazaca i razmjene podataka elektroničkim putem.

54 Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, PZE br. 172, 2009, 1-30, <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-pravosude-o-konacnom-prijedlogu-zakona-o-13>, pristupljeno: 2. prosinca 2025.

55 <http://catch.gov.hu/introduction-of-the-project>, pristupljeno: 2. prosinca 2025.

Iako implementiran u hrvatski upravni postupak, navedeni je institut reguliran kroz svega jedan zakonski članak s tri stavka, što ukazuje na manjkavost, nepotpunost i nedorečenost koju on zahtijeva. Sektorskim zakonima se, također, kroz jednu zakonsku odredbu upućuje na postojanje toga instituta i primjernu ZUP-a. Izostala je nažalost detaljnija razrada, ali i mogućnost iste kroz izmjene ZUP-a iz 2021., kada je naglasak stavljen na neke druge institute.

U odnosu na pozitivne primjere drugih država u kojima JUM funkcionira, uočava se da nažalost nije ispunio postavljenu svrhu te doživio potpuni razvoj u RH, odnosno da nemamo fizički JUM. Jedan dio razloga može se pripisati i nizu političkih i zakonodavnih okolnosti koje su promijenile slijed prioriteta u projektnim aktivnostima u nadležnom ministarstvu te stavila naglasaka na neka druga područja i institute (promjene čelnika, izmjene u sustavu državne uprave, fragmentiranost i složenost sustava, započeti i nedovršeni projektni prijedlozi za oživljenje navedenog instituta i njegova nadogradnja za stvarno funkcioniranje, itd.).

Prostora za poboljšanje svakako ima, a **što treba postaviti kao jedan od prioriteta, prvenstveno za unapređenje i pojednostavljenje upravnih postupaka** i donošenja odluka, bolju, jednostavniju i bržu komunikaciju te suradnju s građanima i poslovnim sektorom, kao i veću kvalitetu u pružanju javnih usluga. Svakako valja pohvaliti da se na tome području kontinuirano radi i da su uvedeni brojni digitalni alati i portali, tu je prije svega najveći potencijal usmjeren na



3. NOVI SMJEROVI RAZVOJA INSTITUTA JEDINSTVENOG UPRAVNOG MJESTA

Kako bi JUM uspješno funkcioniralo, a korisnicima se osigurao pristup javnim uslugama, važna je daljnja digitalna transformacija i modernizacija javne uprave u službi građana i poduzeća, a koja je bila predviđena već i samom Nacionalnom razvojnom strategijom⁵⁶ i Nacionalnim planom oporavka i otpornosti⁵⁷ te 2023. i Strategijom digitalne Hrvatske.⁵⁸ Srednjoročnim strateškim dokumentima, odnosno Nacionalnim planom razvoja javne uprave za razdoblje 2022. do 2027. (u daljnjem tekstu: NPRJU) i Akcijskim planom provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine (u daljnjem tekstu: Akcijski plan)⁵⁹ (**čiji ciljevi su u skladu s navedenim strateškim dokumentima**), kao i Programom Vlade RH za mandat 2024.-2028.⁶⁰ posebno je istak-

56 Nacionalna razvojna strategija RH do 2030., Narodne novine br. 13/21. Ovom strategijom obuhvaćen je i daljnji razvoj javne uprave te kroz strateški ciljeve i digitalizacija javne uprave i uvođenje digitalnih rješenja u interesu građana i gospodarstva.

57 Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.-NPOO, <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, pristupljeno: 8. studenoga 2025. NPOO, između ostalih, predviđa i nastavak digitalizacije javne uprave radi povećanja kvalitete života građana i poslovanja gospodarstva. Više o reformskim mjerama v. NPOO.

58 Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine br. 2/23. u odnosu na javnu upravu posebno navodi cilj "Digitalizirana Javna uprava" koji obuhvaća prioritetna područja razvoja.

59 Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje 2022. do 2027. i Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine-NPRJU i AP, <https://mpudt.gov.hr/stratesko-planiranje/6346?lang=hr>, pristupljeno: 8. studenog 2025. Vlada RH je 23. ožujka 2022. donijela Odluku o donošenju NPRJU i AP, Narodne novine, br. 38/22.

60 Program Vlade Republike Hrvatske 2024.-2028., <https://vlada.gov.hr/kako-funkcionira-vlada/program-vlade/11688?lang=hr>, pristupljeno: 8. studenoga 2025.

nuti razvoj instituta JUM-a te će se u nastavku teksta dati prikaz njihovih ključnih ciljeva i prioriteta.

Nacionalnim planom razvoja javne uprave predviđeno je pet posebnih ciljeva - *“Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga; Digitalna transformacija javne uprave; Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi; Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika; Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.”* Posebnim ciljem *“Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga”* predviđeno je da će se u složenim javnim uslugama koje pruža više javnopravnih tijela voditi računa o obvezi pružanja takvih usluga u JUM-u te se tako navodi: *“S obzirom da i dalje postoje prepreke pristupu javnim uslugama, putem JUM-a će se osigurati da javne usluge budu lako dostupne korisnicima usluge najbliže mjestu njihovog stanovanja, osobito za one koji imaju poteškoća ostvariti pristup digitalnim putem. JUM će dakle omogućiti pružanje kompleksnih usluga javne uprave putem fizičkih mjesta (JUM) ili elektroničkim putem (preko e-Građani ili putem mobilne platforme). Otvaranjem JUM-a skratit će se i pojednostavniti prije svega načini podnošenja zahtjeva. Koristeći JUM građani će predajom jednog zahtjeva pokrenuti povezane aktivnosti unutar tijela javne uprave, a one će vodeći se načelom interoperabilnosti, između sebe razmijeniti sve potrebne podatke, kako bi građanin ili gospodarski subjekt realizirao svoje pravo”*.⁶¹ Ovim strateškim dokumentom je u postupnosti obuhvaćena svrha instituta JUM-a, kako je propisana ZUP-om i Direktivom, no ne dostaju informacije o konkretnim lokacijama odnosno fizičkim mjestima pružanja usluge.

Akcijskim planom detaljnije su opisane mjere, svrha i rokovi provedbe, pokazatelji, nadležnost te procijenjeni troškovi u svrhu razvoja instituta JUM-a. Tako su navedeni plan, između ostalih,

61 Nacionalni plan razvoja javne uprave, 38-39.



predviđa mjere: *“Uspostava središnjeg sustava operabilnosti; Uspostava jedinstvenog kontakt centra za sve e-javne usluge za pružanje korisničke podrške; Uspostava JUM-ova.”*⁶²

U odnosu na dosadašnju provedbu NPRJU-a, potrebno je istaknuti da je do kraja 2024. pušten u produkciju Portal Središnjeg sustava interoperabilnosti i uspostavljen Katalog servisa, nadalje uspostavljen je sustav sa svim neophodnim funkcionalnostima za pružanje podrške kroz jedinstveni kontakt centar, integrirano je sedam sustava u pružanje korisničke podrške, provedene su edukacije službenika za rad u sustavu, a u sklopu portala e-Građani, uspostavljen je podportal *Životne situacije* s obzirom na ustanovljenu potrebu za objedinjavanjem i pojednostavljivanjem sadržaja i informacija relevantnih za određenu situaciju u kojoj se građanin nalazi (npr. kupnja nekretnine ili vozila, upisi u odgojno-obrazovne institucije i dr.)⁶³

Uspostava JUM-ova (fizičkih, elektroničkih ili mobilnih) je prema Akcijskom planu predviđena u zadnjem kvartalu 2026. Trenutno je u proceduri donošenje Akcijskog plana 2025.-2027. za provedbu NPRJU-a 2022.-2027., koji će zapravo predstavljati nastavak modernizacije i digitalne transformacije hrvatske javne uprave, a činit će 15 mjera koje se nadovezuju na već započete reforme.⁶⁴

62 Opširnije v. Akcijski plan provedbe, 10-1.1.

63 Više v. Godišnjem izvješću o provedbi Nacionalnog plana razvoja javne uprave za 2024. godinu, dostupno na <https://mpudt.gov.hr/pristup-informacijama-6341/stratesko-planiranje/izvjesca-o-provedbi-akata-strateskog-planiranja/26677?lang=hr>, pristupljeno: 1. prosinca 2025.

64 Od 10. do 20. listopada 2025. bilo je otvoreno savjetovanje s javnošću o Nacrtu Akcijskog plana 2025.-2027. za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2022. do 2027., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=31650>, pristupljeno: 1. prosinca 2025.

Kako bi usluga JUM-a bila fizički dostupna građanima u njihovim mjestima, posebice slabije naseljenim i ruralnim područjima RH, Vlada je svojim Programom kroz prioritet *“Uspješna Hrvatska”* i ciljem *“Digitalna i zelena tranzicija društva, industrije i poduzetništva”* predvidjela njihovu uspostavu u poštanskim uredima, a kojih ima više od tisuću dostupnih u osamsto naseljenih mjesta diljem RH. U navedenom Programu, između ostaloga, navodi se kako će se građanima omogućiti korištenje svih usluga države i to od podnošenja zahtjeva prema tijelima državne uprave do izdavanja svih vrsta dokumenata, a s obzirom na činjenicu kako će se JUM-ovi otvoriti na toliko širokom području RH, usluge javne uprave će postati jeftinije i dostupnije svim građanima RH.⁶⁵ Važna pretpostavka kako bi JUM ostvario svoju svrhu je povezivanje registara svih javno-pravnih tijela i daljnja digitalizacija javne uprave, a koji razvoj je posebno naglašen u novim strateškim smjerovima. U odnosu na fizičke kontakte JUM-a, Vlada je svojim Programom predvidjela uspostavu JUM-ova u poštanskim uredima. Iako je ZUP-om navedeno da se u JUM-u zahtjevi stranaka ne rješavaju, već se samo zaprimaju s ciljem dostave nadležnom javnopravnom tijelu s obzirom da se upravni postupci i dalje vode pred stvarno i mjesno nadležnim javnopravnim tijelima, svakako je potrebno uložiti napore i resurse u osposobljavanje osoblja poštanskih ureda kako bi strankama mogli pružiti točnu informaciju i savjet te ih uputiti na podnošenje zahtjeva koji odgovara rješavanju njihovog upravno pravnog problema, što se preporučuje kao jedna od mjera budućih strateških dokumenata.

65 Više v. u Vladinom Programu, 30.



4. SUSTAV MAĐARSKIH „VLADINIH PROZORA” (GOVERNMENT WINDOWS SYSTEM)

Mađarska javna uprava doživjela je značajnu transformaciju od 2010., a inicijativa Kormányablak (Vladin prozor) pojavila se kao vodeća reforma usmjerena na poboljšanje dostupnosti, učinkovitosti, informacijske tehnologije i transparentnosti u upravnim postupcima i uslugama.⁶⁶ Uveden kao dio tzv. Magyary Programa 2011., sustav Vladinih prozora predstavlja pomak prema klijentski orijentiranom, integriranom modelu usluga, osmišljenom kako bi se pojednostavili birokratski postupci i povećala uključenost građana.⁶⁷ Međutim, Vladini prozori su postala glavna dodirna točka između javne uprave i korisnika u Mađarskoj.⁶⁸

S druge strane, sustav Vladinih prozora bio je odgovor mađarske vlade na zahtjeve Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu. Čl. 6. Direktive uspostavio je jedinstvene kontaktne točke (Points of single contact). Prema ovom članku, države članice moraju osigurati da pružatelji usluga mogu putem jedinstvenih kontaktnih točaka obaviti sljedeće postupke i formalnosti:

66 Za usporedbu pogledati slučaj Portugala: Sarmiento Castro, Catarina, „*Telematic Administrative Procedures in Portugal - An Overview*“, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. 84, 2008, 741-760.; Oliveira, Fernanda Paula, Machado, Carla „*Papers, my friend, are blowing in the wind: towards paperless administration*“, Perspectives of Law and Public Administration, vo. 7, br. 1/2018, 1-22.

67 Hajnal, György, Kovács, Éva (2014): *Government Windows: One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary*. u: Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries. Palgrave, Basingstoke: New York, str. 237-247.

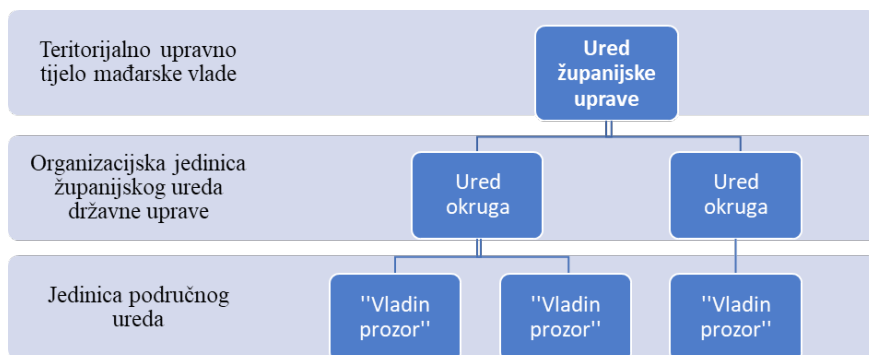
68 Fábíán, Adrián, Bencsik, András (2014): *Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: Járási hivatalok és kormányablakok*, Új Magyar Közigazgatás, 7(2), 20-24.

- a) sve postupke i formalnosti potrebne za pristup njegovim djelatnostima pružanja usluga, posebice sve izjave, obavijesti ili zahtjeve nužne za odobrenje od nadležnih tijela, uključujući zahtjeve za upis u registar, evidenciju ili bazu podataka, ili za registraciju pri profesionalnom tijelu ili organizaciji;
- b) sve zahtjeve za odobrenje potrebne za obavljanje njegove uslužne djelatnosti.

„Provedba načela one-stop-shop trebala bi osigurati dostupnost i praktičnost za zainteresirane osobe u dobivanju potrebnog paketa međusobno povezanih upravnih usluga, pridonijeti uštedi materijalnih resursa i vremenskih troškova, kao i poboljšati kontrolu i transparentnost odgovarajućih postupaka.”⁶⁹

S organizacijskog stajališta, Vladini prozori integrirani su u okružne urede, koji su dio šire strukture županijskih ureda državne uprave. Tim teritorijalnim jedinicama upravlja čelnik („főispán”), kojeg imenuje predsjednik vlade, čime se osigurava centralizirana koordinacija uz zadržavanje lokalne prilagodljivosti i učinkovito provođenje vladinih odluka. Integracija prethodno fragmentiranih upravnih tijela u jedinstvenu teritorijalnu administrativnu jedinicu, dovela je do jednostavnije organizacije na srednjoj razini mađarske javne uprave.

69 Zhuravel, Yaroslav, „Implementation of “one-stop-shop” principle within public administration“, Journal of Eastern European Law, br. 76/2020, 40.



Slika 1. Struktura županijskog ureda državne uprave

Izvor: izrada autora

Županijski ured državne uprave upravlja Vladinim prozorima kao integriranim korisničkim službama u okviru područnih (okruglih) ureda. Vladini prozori ostvaruju ovlasti utvrđene zakonom kao organizacijska jedinica područnog ureda. (tzv. mobilna korisnička služba Vladinih prozora, odnosno “Vladini prozor autobus”, također se smatra integriranom korisničkom službom.). „Integrirana usluga ove nove vrste služi kao informacijski centar, a pokretanje postupaka različitih vrsta moguće je na jednome mjestu, umjesto posjećivanja više tijela.”⁷⁰

Uredi državne uprave osiguravaju da:

- a) promjene u postupku primanja stranaka u Vladinom prozoru te obustavu primanja stranaka,
- b) termini primanja stranaka mobilne korisničke službe Vladinih prozora budu objavljeni na mrežnoj stranici www.kormanyhivatalok.hu.⁷¹

70 Darák, Péter (2014) *Territorial Public Administration* in: Patyi, András, Rixer, Ádám (ed), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, SchenkVerlag: Passau, 318.

71 Vladina uredba br. 568/2022. (XII. 23.) o uredima glavne i županijske uprave, kao i o uredima okruga (glavnog okruga), čl. 47. (568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és városi kormanyhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

Predmeti iz nadležnosti Vladinih prozora kategorizirani su prema zakonu u sljedeće skupine:

- a) predmeti koji se mogu riješiti odmah (61 vrsta predmeta)
- b) predmeti koji se mogu riješiti u vlastitoj nadležnosti (31 vrsta predmeta)
- c) dodatne usluge (47 vrsta predmeta)
- d) predmeti koji se rješavaju po službenoj dužnosti (13 vrsta predmeta)
- e) predmeti za koje se u Vladinom prozoru mogu pružiti informacije o statusu podnesenog zahtjeva (27 vrsta predmeta)
- f) predmeti koji se rješavaju putem potpisa na posebnom pultu (35 vrsta predmeta).⁷²

Dakle, Vladini prozori funkcioniraju kao jedinstvene kontaktne točke (“one-stop shop”) za usluge javne uprave, pružajući jedinstveno sučelje između države i njezinih građana. Ovaj široki raspon predmeta obuhvaća izdavanje osobnih dokumenata (osobne iskaznice, putovnice, vozačke dozvole), postupke vezane uz socijalno osiguranje, poreznu registraciju, upravljanje vozilima te poslove matičnih ureda poput izdavanja rodnih i vjenčanih listova. ⁷³ Kako bi se osiguralo nesmetano funkcioniranje uprave, nužna je odgovarajuća informatička infrastruktura koja omogućuje stalnu povezanost između službenika, pozadinskih aplikacija i specijaliziranih upravnih sustava. Radi olakšavanja postupanja građana, u uredima Vladinih prozora korisnicima je na raspolaganju tablet koji im omogućuje upravljanje postupcima putem korisničkog por-

72 Vladina uredba br. 568/22. (XII. 23.) o uredima glavne i županijske uprave, kao i o uredima okruga (glavnog grada), prilozi 8-13. Korm. rendelet a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, Government Decree, No. 568/22. (XII. 23.).

73 <https://www.magyarorszag.hu/>, pristupljeno: 20. studenoga 2025.



tala, plaćanje bankovnom karticom te ispunjavanje, odobravanje i slanje dokumenata.⁷⁴

Unatoč širokom portfelju zadataka, uredi Vladinih proza prvenstveno služe kao „*front office*“. Oni zaprimanju dokumente, pružaju informacije i pomažu pri ispunjavanju obrazaca, ali ne obrađuju uvijek predmete do kraja. Ovaj model omogućuje učinkovitije zaprimanje i usmjeravanje predmeta, dok specijalizirane agencije zadržavaju ovlasti donošenja odluka. Ipak, sustav je značajno smanjio složenost snalaženja u upravnom sustavu Mađarske, rješavajući dugogodišnje probleme, poput neujednačenih standarda usluga i ograničenog radnog vremena.

5. ZAKLJUČAK

Iako implementiran u hrvatski upravni postupak, navedeni je institut sveden na svega jedan zakonski članak s tri stavka u ZUP-u, što ukazuje na manjkavost, nepotpunost i nedorečenost koju on zahtijeva. Sektorskim zakonima se, također, kroz jednu zakonsku odredbu upućuje na postojanje toga instituta i primjenu ZUP-a. Izostala je nažalost detaljnija razrada i mogućnost iste kroz izmjene ZUP-a iz 2021., kada je naglasak stavljen na neke druge institute.

U odnosu na pozitivne primjere drugih država u kojima JUM funkcionira, osobito mađarskog rješenja koji je prikazan u radu, uočava se da nažalost nije ispunio postavljenu svrhu te doživio potpuni razvoj u RH, odnosno da nemamo fizički JUM. Osobito ako imamo na umu sve potrebne pretpostavke i preduvjete postavljene

74 Nyikos, Bettina, „A kormányablakok megjelenése és működése“, Jura, vol. 24, br. 1/2018, 388-398.

jene Direktivom te širinu slobode uspostave JUM u državi članici, a naročito koristi spomenutog modela.

Isto tako, europski koncept višerazinskog upravljanja uključuje suradnju i komunikaciju koje su presudne u organizaciji JUM te bi rezultat primjene tog koncepta trebalo biti integrirano javno upravljanje i pružanje usluga, što predstavlja poseban izazov. Odgovarajuća primjena načela „sve na jednom mjestu“ te usklađeno ostvarenje niza aktivnosti (od organizacijskih, komunikacijskih, pravnih, funkcionalnih do personalnih) osigurava unapređenje i promjenu modela upravne organizacije te može dovesti do učinkovitog djelovanja. Osigurati upravno pojednostavljenje politički je cilj većine država te predstavlja jedno od najučinkovitijih metoda za borbu protiv regulatorne složenosti, sporosti upravnog sustava i brojnih upravnih opterećenja.

Jedan dio razloga može se pripisati i nizu političkih i zakonodavnih okolnosti koje su promijenile slijed prioriteta u projektnim aktivnostima u nadležnom ministarstvu te stavila naglasaka na neka druga područja i institute (promjene čelnika, izmjene u sustavu državne uprave, fragmentiranost i složenost sustava, započeti i nedovršeni projektni prijedlozi za oživljenje navedenog instituta i njegova nadogradnja za stvarno funkcioniranje, itd.).

RH ima jasne strateške smjerove vezane za razvoj digitalizacije i modernizacije javne uprave, a što između ostalih potvrđuje uspješan razvoj usluga kroz sustav e-Građani. Važna činjenica kako bi JUM ostvario svoju svrhu je povezivanje registara svih javno-pravnih tijela i daljnja digitalizacija javne uprave, a čiji razvoj je posebno naglašen u strateškim smjerovima. U odnosu na fizičke kontakte JUM-a, a za koje je nužno da postoje s obzirom na slabije naseljena i ruralna područja u kojima nije dovoljno razvijena digitalna struktura, Vlada je svojim Programom za razdoblje 2024.-



2028. predvidjela uspostavu JUM-ova u poštanskim uredima kojih ima prema tisuću diljem RG. Činjenica je da poštanskih ureda u RH ima više nego li recimo ureda u županijama, no postavlja se pitanje stručnih i tehničkih znanja osoblja poštanskih ureda, kako bi takvo mjesto moglo u potpunosti pružiti sve informacije i kako bi stranka mogla podnijeti pravovaljani zahtjev radi rješavanja u upravnom postupku. Trenutnim strateškim dokumentima nisu dovoljno razrađene mjere i aktivnosti za razvoj fizičkog JUM-a za što se smatra da je ipak potrebno radi konkretne operacionalizacije i uspostave rada u poštanskim uredima kako je predviđeno Vladinim programom za razdoblje 2024.-2028.

Iako je ZUP-om navedeno da se u JUM-u zahtjevi stranaka ne rješavaju, već se samo zaprimaju s ciljem dostave nadležnom javnopravnom tijelu, s obzirom da se upravni postupci i dalje vode pred stvarno i mjesno nadležnim javnopravnim tijelima, svakako je potrebno uložiti napore i resurse u osposobljavanje osoblja poštanskih ureda kako bi strankama mogli pružiti točnu informaciju i savjet te ih uputiti na podnošenje zahtjeva koji odgovara rješavanju njihovog upravno pravnog problema, što se preporučuje kao jedna od mjera budućih strateških dokumenata. Šteta što prijedlog iznesen kroz izmjene ZSDU-a iz 2014. nije zaživio, a kojim je predlagao preustroj ureda državne uprave i po pri puta detaljnije razrađeno obavljanje poslova JUM putem pet ureda državne uprave. Navedena tijela su 2019. ukinuta, tako da ostaje za vidjeti kojim tijelima povjeriti navedenu važnu funkciju.

Nadamo se da su planovi, mjere i aktivnosti iznesene u strateškim dokumentima za naredno razdoblje, pozitivan primjer usmjeravanja nadležnog ministarstva i drugih relevantnih tijela i dionika u mjeru stvarne i svrhovite uspostave i primjene JUM u RH. Stoga, uz ostalo izneseno, strateški i politički pristup/dugoroč-

na podrška, koordinacija značaju i prednostima ovog modela, podrška za izgradnju kapaciteta, pronalazak ravnoteže između centralizacije i mjera za postizanje reformskih nastojanja i učinaka.

LITERATURA:

Znanstveni radovi:

1. Darák, Péter (2014), *Territorial Public Administration*, in: Patyi, András, Rixer, Ádám, (eds.), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag: Passau
2. Dujmović, Jelena, Đanić, Ana (2011) *Perspektive razvoja e-uprave* u: Belaj, Vlado (ur.), *Zbornik radova Međunarodne konferencije razvoj javne uprave*, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar
3. Đanić Čeko Ana (2018), *Has the implementation of the one-stop-shop (point of single contact) enabled simplification of the Croatian administrative procedure to increase the efficiency of public administration?* in: Cingula, Marijan et.al (eds.), *Book of Proceedings, 31st International Scientific Conference on Economic and Social Development - "Legal Challenges of Modern World"*, Split
4. Đanić Čeko Ana, Kovač, Polonca (2020) *Comparative Analysis of an Administrative Appeal in Croatian, Slovenian, and EU law* in: Duić Dunja, Petrašević Tunjica (eds.), *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (Eclic) – Issue 4*, Faculty of Law Osijek, Osijek
5. Đanić Čeko, Ana, Guštin Matko, *"Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi"*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu vol. 59, br. 4/2022



6. Đulabić, Vedran, «Upravljanje inovacijama u javnoj upravi», Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 74, br. 4/2024
7. Fábián, Adrián, Bencsik, András, „Régiésújszereplők a területiállamigazgatásban: Járásihivatalokéskormányablakok“, UjMagyarKözigazgatás, vol. 7, br. 2/2014
8. Hajnal, György, Kovács, Éva (2014), *Government Windows: One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary*, in: Per-Lægreid, Külli Sarapuu, Lise H. Rykkja, Tiina Randma-Liiv (eds.), *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*, Palgrave, Basingstoke, New York
9. Koprić et al. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
10. Koprić, Ivan (2017), *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, u: Musa, Anamarija, Giljević, Teo (ur.), *Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*; Institut za javnu upravu, Zagreb
11. Koprić, Ivan, “Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima”, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. V, br. 1/2014
12. Koprić Ivan, Džinić Jasmina, Škarica Mihovil, Manojlović Toman Romea, Lopižić Iva, “Hrvatska javna uprava u 2019. godini”, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 20, br. 2/2020
13. Lopižić, Iva, “Uloga ureda državne uprave u županijama u hrvatskome upravno-političkom sustavu”, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 20, br. 3/2020
14. Lopižić, Iva, Manojlović Toman Romea, “Integracija poslova ureda državne uprave u županijsku upravu: dosadašnji re-

zultati”, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 3-4/2021

15. MöllerManfred „*The Impact of the European Directive on Services in the Internal Market on Public Administration*“, Hrvatska javna uprava, vol. 8, br. 2/2008
16. Nyikos, Bettina, „*A kormányablakok megjelenése és működése*“, Jura, vol. 24, br. 1/2018
17. Oliveira, Fernanda Paula, Machado, Carla, „*Papers, my friend, are blowing in the wind: towards paperless administration*“, Perspectives of Law and Public Administration, vol. 7, br. 1/2018
18. Sarmiento Castro, Catarina, „*Telematic Administrative Procedures in Portugal: an Overview*“, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, br. 84/2008
19. Stipić Milan, „*Jedinstveno upravno mjesto-de iur econdendo*“, Informator br. 6335, 22.11.2014., <file:///article/jedinstveno-upravno-mjesto-de-iure-condendo>
20. Zhuravel, Yaroslav, „*Implementation of “one-stop-shop” principle within public administration*“, Journal of Eastern European Law, br. 76/2020

Propisi:

1. Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, Službeni list Europske unije, L 376/36 od 12. prosinca 2006.
2. Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, PZE br. 172, 2009., 1-30, <https://www.sabor.hr/hr/rad-na-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-pravosude-o-konacnom-prijedlogu-zakona-o-13>



3. Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, PZ br. 619, lipanj 2014., 1-37, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-sustavu-drzavne-uprave-6>
4. Prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, PZE br. 168, 1-81, 2008., <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-zakona-o-opcem-upravnom-postupku-prvo-citanje-p-z-e-br-168-0>
5. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21
6. Zakon o državnoj informacijskoj strukturi, Narodne novine, br. 92/14
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu države uprave, Narodne novine, br. 59/01
8. Zakon o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovama, Narodne novine, br. 127/19
10. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19
11. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19, 155/23
12. Zakon o uslugama, Narodne novine, br. 80/11
13. Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku strukturu, Narodne novine, br. 60/17
14. Odluku o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje 2022. do 2027. i Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, Narodne novine, br. 38/22

15. Odluka o pokretanju projekta e-Građani, Narodne novine, br. 52/13, 31/14, 44/16
16. Vladina uredba br. 568/2022. (XII. 23.) o uredima glavne i županijske uprave, kao i o uredima okruga (glavnog okruga) Korm. rendelet a fővárosi és vármegyeykormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

Strateški dokumenti i izvješća:

1. Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, <https://vlada.gov.hr/sjednice/11-sjednica-vlade-republike-hrvatske-19826/19826>
2. Godišnje izvješće o provedbi Nacionalnog plana razvoja javne uprave za 2024. godinu, <https://mpudt.gov.hr/pristup-informacijama-6341/stratesko-planiranje/izvjesca-o-provedbi-akata-strateskog-planiranja/26677?lang=hr>
3. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine, br. 13/21
4. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje 2022. do 2027. i Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, <https://mpudt.gov.hr/stratesko-planiranje/6346?lang=hr>
5. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.,
6. <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>
7. Priručnik za provedbu Direktive o uslugama, Opća uprava za unutarnje tržište i usluge, Luksemburg: Ured za službene publikacije Europskih zajednice, 2007,



8. http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm
9. Program Vlade Republike Hrvatske 2024.-2028., <https://vlada.gov.hr/kako-funkcionira-vlada/program-vlade/11688?lang=hr>
10. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine, br. 2/23
11. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020., Narodne novine, br. 70/15

Web izvori:

1. <http://catch.gov.hu/introduction-of-the-project>
2. <https://www.cut.hr/kontaktne-tocke/poduzetnici/jedinstvena-kontaktna-tocka-za-usluge/230/>
3. <https://www.magyarorszag.hu/>
4. <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/60e2d020-6c6f-11ed-9887-01aa75ed71a1>
5. <https://psc.hr>
6. Nacrt Akcijskog plana 2025. - 2027. za provedbu Nacionalnog plana razvoja javne uprave 2022. do 2027.,
7. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entity-Id=31650>

POINT OF SINGLE CONTACT (ONE STOP SHOP) IN THE FUNCTION OF GOOD GOVERNANCE-CROATIAN AND HUNGARIAN EXPERIENCES AND CHALLENGES

Ana Đanić Čeko, PhD, Associate Professor

Faculty of Law, University Josip Juraj Strossmayer of Osijek

e-mail: adjanic@pravos.hr

Adrián Fábíán, PhD, Full Professor

Faculty of Law, University of Pécs

e-mail: fabian.adrian@dajk.pte.hu

Una Josipović Kondaš, LL.M

expert associate for development projects, Administrative Department for Health, Social Welfare and Croatian Veterans, Osijek-Baranja County, doctoral student at the Faculty of Law Osijek

e-mail: una.josipovickondas@obz.hr

SUMMARY

Points of single contact are important for the purpose of simplifying and efficiency of the administrative procedures, improving relations between the administration and citizens, faster and easier communication, reducing administrative burdens and providing better quality services as part of the digitalization of public administration. One stop shop was introduced into the Croatian General Administrative Procedure Act in 2009 as one of the novelties in the public administration system reform through the Directive on Services in the Internal Market. The authors will therefore first present the development of this administrative instrument since the initial proposal to introduce this institute into the Croatian administrative procedure. Then, using teleological, grammatical and logical



methods of interpretation, the relevant provisions of the General Administrative Procedure Act will be analysed. The paper will briefly indicate the weaknesses and advantages that have emerged through the implementation of the “one-stop shop” principle and the challenges and difficulties that the Croatian administrative system has encountered in implementing this administrative instrument. The Hungarian example of the establishment of a system of physical points of single contact since January 2011, called “Government Windows”, will be presented as a positive example using the comparative legal method. Considerations on the current state will be presented in conclusion together with possible suggestions for improvements from the Hungarian model of the point of single contact to be used as a possible guideline for improvement.

Keywords: *administrative procedure, one stop shop, points of single contact, efficiency, good administration, Croatia, Hungary*

