

Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Sveučilišni specijalistički studij Javno pravo i javna uprava

Kristina Ivanović Stakić

Inspekcijski nadzor upravne inspekcije

Završni rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2024.

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Povijesni razvoj pravnog uređenja upravne inspekcije	5
2.1. <i>Pravno uređenje upravne inspekcije prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 1986. i Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. godine</i>	5
2.2. <i>Temeljne razlike pravnog uređenja upravne inspekcije prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. i Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2018. godine</i>	10
2.3. <i>Zakon o upravnoj inspekciji iz 2018. godine</i>	15
3. Ustrojstvo upravne inspekcije	25
4. Subjekti i predmet inspekcijskog nadzora	28
5. Ovlasti upravne inspekcije	30
5.1. <i>Mjere naredbe</i>	32
5.2. <i>Mjere zabrane</i>	42
5.3. <i>Mjere prijedloga</i>	44
6. Način rada upravne inspekcije	45
6.1. <i>Provođenje inspekcijskih nadzora</i>	46
6.1.1. <i>Općenito o zapisniku</i>	48
6.1.2. <i>Sadržaj zapisnika Službe za inspekciju državne uprave</i>	50
6.1.3. <i>Sadržaj zapisnika Službe za inspekciju lokalne područne (regionalne) samouprave</i>	54
6.2. <i>Postupanje po predstavkama</i>	56
7. Učinkovitost rada upravne inspekcije	59
7.1. <i>Određivanje indikatora učinkovitosti rada upravne inspekcije</i>	59
7.2. <i>Obrada indikatora, rezultati i preporuke</i>	59
8. Zaključak	70
9. Literatura	72

1. Uvod

U radu se analizira pravno uređenje upravne inspekcije i inspekcijski nadzor koji provodi upravna inspekcija, utvrđujući najprije povijesni razvoj pravnog uređenja upravne inspekcije kroz analizu značajnijih razlika zakona kojim je ista bila uređena, pravno uređenje upravne inspekcije prema trenutno važećem zakonu u odnosu na ustrojstvo, nadležnosti, ovlasti i način rada upravne inspekcije pri čemu je stavljen naglasak na specifičnosti inspekcijskog nadzora upravne inspekcije. U zaključnom dijelu rada analizira se učinkovitost rada upravne inspekcije i učinak provođenja inspekcijskih nadzora na zakonito i pravilno postupanje nadziranih subjekta, pri čemu su korišteni podatci kojima raspolaže Uprava za pravosudnu i upravnu inspekciju, Sektor upravne inspekcije, Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Zaključno se daju osvrt na pokazatelje analize i prijedlozi za poboljšanje učinkovitosti rada upravne inspekcije.

Nadzor kao jedan od stadija, odnosno faza cjelokupnog upravnog djelovanja može se vršiti kao prethodni nadzor (*ex ante*) i naknadni (*ex post*), ovisno o tome nadziru li se prethodne faze određene djelatnosti u upravi (prijedlog propisa, odluke, strategije) ili se pak, nadziru njezine posljedice, u kojem slučaju je nadzor povezan s praćenjem i vrednovanjem¹. Obzirom na navedeno, inspekcijski nadzor koji provodi upravna inspekcija, vrši se kao *ex post* nadzor ali i kao nadzor koji se vrši tijekom rada nadziranog tijela. Inspekcijski nadzor označava “službenu provjeru poštivanja propisa” odnosno “posjet državnih (ili poludržavnih, ali i privatnih organizacija kojima je država povjerila ovlast za takvo djelovanje) organizacija određenim subjektima koji u pravilu nisu tražili ili platili takav posjet, a koji se sastoji od provjere da li subjekt poštuje pravila koja se na njega primjenjuju te koji se u pravilu odvija u prostorima subjekta”². Prema navedenom inspekcijski nadzor upravne inspekcije predstavlja službenu provjeru poštivanja propisa, odnosno posjet državne organizacije određenim subjektima nadzora. Inspekcijski nadzor zadovoljava dvije svrhe: (1) preventivnu u kojoj su subjekti nadzora svjesni da mogu postati predmetom nadzora pa se stoga trude uskladiti svoje

¹Ivan Koprić; Gordana Marčetić; Anamarija Musa; Vedran Đulabić; Goranka Lalić Novak, Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2021., str. 123.

²Lopižić, I., Inspekcijski nadzor kao komponenta regulacijskog menadžmenta, u: Musa, A.; Banić, S.; Džinić, J.; Đurman, P.; Giljević, T.; Koprić, I.; Lalić Novak, G.; Lopižić, I.; Zelenika, B., Regulacijski menadžment: Nastavni materijali, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.

poslovanje sa odredbama zakona i podzakonskih propisa; te (2) represivnu - kada se utvrde određene nezakonitosti i/ili nepravilnosti, inspekcijska tijela poduzimaju određene mjere kako bi se stanje vratilo u stanje zakonitosti i/ili pravilnosti. U sustavu u kojem je inspekcijski nadzor kvalitetno reguliran, proveden i razvijen bit će važnija prva njegova svrha – prevencija, dok je u sustavima u kojima inspekcijski nadzor nije kvalitetan i dobro posložen (zakonodavno, institucijski, provedbeno), nužno važnija njegova druga svrha – represija, ali kojom se ne može postići ukupna svrha inspekcijskog nadzora³. U odnosu na navedene svrhe inspekcijskog nadzora, može se reći da se inspekcijskim nadzorom koji provodi upravna inspekcija ostvaruje represivna, ali i preventivna svrha inspekcijskog nadzora. Represivna svrha tako će biti ostvarena u slučaju da upravna inspekcija u zapisniku o provedenom inspekcijskom nadzoru izrekne mjere kojima naređuje primjerice ukidanje, poništavanje ili oglašavanje ništavim nezakonitog upravnog akta kojim se odlučuje o pravima i obvezama iz službe te donošenje zakonitog akta, dok će preventivna svrha biti ostvarena samim tim što su subjekti nadzora svjesni da u budućnosti upravna inspekcija ponovno može provoditi nadzor nad njima, bilo prema godišnjem planu rada, bilo temeljem predstavljeni podnesenih upravnoj inspekciji u odnosu na njihov rad i postupanje. Uz to, svakako se ne smije zanemariti niti edukativna uloga upravne inspekcije, s obzirom da upravni inspektori tijekom nadzora nerijetko pomažu, savjetuju i educiraju službenike nadziranog tijela, ukazuju im na uočene pogreške i nedostatke u radu te na taj način utječu na poboljšanje kvalitete rada nadziranog tijela. Općenito se smatra kako se inspekcije mogu organizirati na resornom ili funkcionalnom načelu. Organizirati inspekcije na resornom načelu znači imati takvu organizaciju u kojoj su inspektori odnosno inspekcije organizirani unutar tijela državne uprave nadležnog za određeno upravno područje, najčešće kao upravna organizacija u sastavu ministarstva. Prema funkcionalnom načelu inspekcija se može organizirati kao jedno središnje tijelo koje je samostalno i organizacijski neovisno od drugih tijela⁴. Prema navedenoj podjeli, inspekcijski nadzor upravne inspekcije organiziram je na resornom načelu, s obzirom da se isti provodi u sastavu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije.

Inspekcijski nadzor u hrvatskoj državnoj upravi zakonom se povjerava određenim tijelima državne uprave. Upravo o tome je riječ kad govorimo o upravnoj inspekciji, obzirom da je ista

³Staničić, F. (2019), Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2019., str. 61.

⁴ Stipić, M., Inspekcijski nadzor - doseg najavljenih izmjena. Financije, pravo i porezi, vol. 5, br. 2, 2017, str. 7-34.

ustrojena i uređena Zakonom u upravnoj inspekciji⁵. Na ovaj način djelatnost upravne inspekcije izdvojena je od inspekcijskog nadzora općenito na način da su njezine ovlasti, prava, obveze i nadležnosti izričito određene te se razlikuju od ovlasti koje su određene u odnosu na postupanje Državnog inspektorata. Pravno uređenje upravne inspekcije posebnim zakonom prvi je pokazatelj specifičnosti inspekcijskog nadzora koje provodi upravna inspekcija. Kada je riječ o nadzoru u kojem sudjeluju upravna tijela i organizacije te službenici koji u njima rade, oni se javljaju kao subjekti koji provode nadzor, ali i subjekti nad kojima se nadzor provodi. U prvom slučaju, može se govoriti o *nadzoru uprave*, dok je u drugome riječ o *nadzoru nad upravom* koji provode različiti subjekti izvan sustava javne uprave⁶. Inspekciji nadzor upravne inspekcije je prema navedenom istovremeno i *nadzor uprave* ali i *nadzor nad upravom* s razlikom što u potonjem nadzor ne provode subjekti izvan sustava javne uprave nego tijelo države uprave, odnosno ministarstvo nadležno za poslove upravne inspekcije. Subjekti inspekcijskog nadzora upravne inspekcije su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela i upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: javnopravna tijela). Ovisno o tome tko su subjekti nadzora, predmet nadzora se razlikuje⁷. Naime , u slučaju da se nadzor provodi nad pravnim osobama koje imaju javne ovlasti predmet nadzora neće biti radni odnosi, primjena zakona i drugih

⁵ Zakon o upravnoj inspekciji (Narodne Novine 15/18, 98/19, 14/24)

⁶ Džinić, J.; Lopižić, I., Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022., str. 173-193.

⁷ Zakon o upravnoj inspekciji (Narodne Novine 15/18, 98/19, 14/24), članak 4. Predmet inspekcijskog nadzora, (1) U tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave upravni inspektor obavlja sljedeće poslove:

- nadzire primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela
 - nadzire primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuju službenički odnosi
 - nadzire primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak
 - nadzire primjenu propisa o uredskom poslovanju
 - nadzire primjenu propisa o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola
 - nadzire primjenu propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske
 - postupa po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora
 - nadzire uvjete i način ostvarivanja javnosti rada
 - provodi inspekcijski nadzor u slučajevima utvrđenim posebnim zakonom.
- (2) U pravnim osobama koje imaju javne ovlasti upravni inspektor obavlja sljedeće poslove:
- nadzire primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak
 - nadzire primjenu propisa o uredskom poslovanju
 - nadzire primjenu propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske
 - postupa po predstavkama podnesenim radi osiguranja ostvarivanja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred pravnim osobama koje imaju javne ovlasti koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora
 - nadzire uvjete i način ostvarivanja javnosti rada
 - provodi inspekcijski nadzor u slučajevima utvrđenim posebnim zakonom.

propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela te primjena propisa o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola. Dakle, kod provođenja nadzora nad pravnim osobama s javnim ovlastima predmet nadzora uže je određen, s obzirom da se na radne odnose zaposlenih u pravnim osoba s javnim ovlastima primjenjuju opći propisi o radu, a ne službeničko zakonodavstvo, stoga je nadzor radnih odnosa u nadležnosti inspekcije rada Državnog inspektorata⁸. Isto tako, sustav ustrojstvo i način radna pravnih osoba s javnim ovlastima nisu pravno regulirani na ujednačen način, kao što je to u slučaju tijela državne uprave i drugih državnih tijela odnosno jedinica lokalne područne (regionalne) samouprave. Obzirom da su subjekti nadzora, osim nadziranih tijela i ona tijela odnosno osobe koje provode nadzor, valja napomenuti da inspekcijski nadzor upravne inspekcije provode isključivo inspektori koji moraju ispunjavati uvjete propisane Zakonom o upravnoj inspekciji⁹ (u daljnjem tekstu: Zakon o upravnoj inspekciji), za razliku od upravnog nadzora koji mogu provoditi svi službenici koji imaju za to ovlaštenje. O ustrojstvu upravne inspekcije bit će više rečeno u narednom dijelu rada. Osim provođenja nadzora, bilo redovitog odnosno planiranog ili neplaniranog, upravna inspekcija postupa po predstavkama čiji navodi ukazuju na moguće nezakonitosti i nepravilnosti u radu nadziranog tijela. Rad i djelovanje upravne inspekcije vremenom se razvio, unaprijedio i proširio, što zbog unapređenja zakonskih odredbi što zbog povećanja broja upravnih inspektora koji provode inspekcijske nadzore. Osim toga naglasak se sve više stavlja i na edukacijsku ulogu upravnih inspektora koja se ostvaruje tijekom provođenja inspekcijskih nadzora u odnosu na subjekte nadzora, ali isto tako i na ulogu upravnih inspektora u postupku evaluacije propisa¹⁰ obzirom da su upravo oni ti koji u provedbi neposrednih nadzora imaju mogućnosti uvida u primjenu određenog propisa u praksi kao i eventualne izazove i nedostatke koji se javljaju u vezi s primjenom istog. Inspekcijski nadzor je izvor vrlo vrijednih informacija o stvarnoj primjeni propisa u praksi. Inspektori se nalaze na samom kraju procesa regulacije stoga imaju najbolji uvid u primjenjivost propisa, stvarne rezultate primjene propisa kao i ostvarivanje ciljeva regulacije odnosno, odnosno imaju u uvid u to da li njihova primjena dovodi do određenih neželjenih rezultata¹¹. Djelovanje i rad upravne inspekcije ide u tom smjeru, no naravno kao u većini slučajeva i ovdje postoji određeni prostor za unapređenje i

⁸ Članak 24. Zakona o državnog inspektoratu („Narodne novine“, broj 115/18, 117/21, 67/23, 155/23)

⁹ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 15/18, 98/19, 14/24)

¹⁰ Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor kao komponenta regulacijskog menadžmenta*, u: Musa, A.; Banić, S.; Džinić, J.; Đurman, P.; Giljević, T.; Koprić, I.; Lalić Novak, G.; Lopižić, I.; Zelenika, B., *Regulacijski menadžment: Nastavni materijali*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.

¹¹ Lopižić, I. (2023.) *Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava // Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023. str. 39-58 doi: 37.014.611:35(497.5)

povećanje učinkovitosti rada upravne inspekcije, na što se ukazuje na kraju rada u vidu određenih prijedloga kojim bi se moglo pridonijeti navedenom.

2. Povijesni razvoj pravnog uređenja upravne inspekcije

2.1. Pravno uređenje upravne inspekcije prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 1986. i Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. godine

Osim različite terminologije sadržane u Zakonu o upravnoj inspekciji donesenog 1986. godine¹² u odnosu na Zakon o upravnoj inspekciji koji je donesen 2008. godine¹³, postoje i određene razlike u odnosu na predmet nadzora, nadzirane subjekte, upravne inspektore, što je razumljivo obzirom da je od donošenja jednog do donošenja drugog zakona došlo do promjene državnog uređenja i pravnog poretka prema kojem je Republika Hrvatska uspostavljena kao neovisna i samostalna država. Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. godine propisivao je predmet nadzora na detaljniji način nego li je to bio slučaj sa Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2008. godine. Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. godine detaljnije je razrađivao pojedina područja nadzora. Oba zakona u svojim općim odredbama propisivali su da upravna inspekcija provodi inspekcijski nadzor nad propisima kojima se uređuje upravni postupak, odnosno da nadzire rješavanje o pravima i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, propisima kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada s razlikom da je se prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. to navedeno odnosilo samo na tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a Zakonom o upravnoj inspekciji iz 1986. na organe uprave, zavode i druge organizacije te druge državne organe. Razlika pravnog uređenja u ova dva zakona postoji i u odnosu na nadzor propisa o pravu na pristup informacijama i propisa o nazivu nadziranih tijela, kao i propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske, obzirom da navedeno nije bilo predviđeno u Zakonu o upravnoj inspekciji iz 1986. godine. U odnosu na postupanje po predstavkama podnesenim na rad nadziranih tijela oba zakona propisivala su obvezu upravnih inspektora da postupaju po predstavkama podnesenim na rad nadziranih tijela te obvezu obavješćavanja podnositelja predstavke o poduzetom u povodu iste. Što se tiče upravnih inspektora, osim što su Zakonom o upravnoj inspekciji iz 1986. godine upravni inspektori bili imenovani i razrješavani od strane Izvršnog vijeća Sabora, dok su kasnijim zakonom, kao što je to i danas, primani u državnu upravu putem natječaja ili drugih načina prijama sukladno propisima kojima se uređuje službeničko zakonodavstvo, Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. također nije poznavao rangirana radna mjesta upravnih inspektora. Naime,

¹² Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08)

¹³ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 63/08,15/18)

Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, razlikovao je glavnog upravnog inspektora, koji je morao ispunjavati stručni uvjet završenog sveučilišnog diplomskog studija pravne struke i deset godina radnog iskustva na poslovima provedbe ili nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa, od čega je četiri od godina morao imati na najsloženijim poslovima bilo inspeksijskog bilo upravnog nadzora. Niže hijerarhijsko radno mjesto bilo je viši upravni inspektor - specijalist, s razlikom u radnom iskustvu od osam godina, od čega je tri godine morao imati na najsloženijim poslovima inspeksijskog ili upravnog nadzora. Poslove višeg upravnog inspektora mogao je obavljati službenik koji je imao najmanje pet godina radnog iskustva na navedenim poslovima od čega jednu godinu na najsloženijim poslovima inspeksijskog ili upravnog nadzora. Naposljetku, upravni inspektor morao je imati tri godine radnog iskustva na poslovima provedbe ili nadzora nad provedbom zakon i drugih propisa. Za sva navedena radna mjesta kao stručni uvjet bio je propisan i položen državni ispit. Iz navedenog je vidljivo kako je Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. predviđao put u kojem je službenik raspoređen na radno mjesto upravnog inspektora s početne pozicije tijekom vremena, imao mogućnosti napredovati na više rangirana radna mjesta, stječući radno iskustvo, a time i znanje i stručnosti u svom području dok je istovremeno ostajao motiviran za ostanak na radu u upravnoj inspekciji. Isto se ne može reći za Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986., obzirom da je isti propisivao samo jedno radno mjesto odnosno radno mjesto upravnog inspektora, čiji su stručni uvjeti, osim općih uvjeta za prijam u državnu službu prema tadašnjem Zakonu o upravi¹⁴ bili završen studij prava ili upravnog prava te najmanje pet godina radnog iskustva na najsloženijim upravnim poslovima nakon položenog stručnog ispita. I jedan i drugi zakon propisivali su da su upravni inspektori samostalni u svom radu, međutim niti jedan nije propisivao da su i neovisni u svom radu, kao što je to slučaj sa trenutno važećim zakonom. Međutim, Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. sadržavao je odredbu koja je bila na tragu neovisnosti rada upravnog inspektora, iako još uvijek ne izričito propisane. Naime, Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, bilo je propisano da nitko ne smije korištenjem službenog položaja ili na drugi način onemogućavati ili ometati upravnog inspektora u obavljanju nadzora i poduzimanju mjera i radnji za koje je ovlašten¹⁵. Osim toga, Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. propisivao je imenovanje upravnih inspektora od strane Izvršnog vijeća Sabora na vrijeme od 4 godine s mogućnošću reizbora, potom odgovornosti rukovoditelju republičkog organa u čijem sastavu je bila organizirana upravna inspekcija i Izvršnom vijeću Sabora. Zakon

¹⁴ Zakon o upravi („Narodne novine“, broj 16/78, 50/78, 29/85, 41/90, 47/90, 53A/91, 53/91, 75/93, 74/94), članak 300. i 301.

¹⁵ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 63/08, 15/08), članka 7. stavak 2.

o upravnoj inspekciji iz 2008. godine propisivao je da upravni inspektori imaju službene iskaznice kojima se legitimiraju prilikom provođenja nadzora, odnosno koja im služi kao identifikacijska isprava, a čiji je sadržaj i postupak izrade bio propisan pravilnikom nadležnog ministra. Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. godine propisivao je da upravna inspekcija obavlja poslove iz svoje nadležnosti na osnovu toga zakona i u skladu sa smjernicama tadašnjeg Sabora Socijalističke Republike Hrvatske i Izvršnog vijeća Sabora. Osim toga, upravna inspekcija podnosila je jednom godišnje izvješće o svome radu Saboru Socijalističke Republike Hrvatske i Izvršnom vijeću Sabora. Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. kao i trenutno važeći zakon ne propisuje obvezu upravne inspekcije za podnošenjem izvješća kao niti djelovanje prema smjernicama nekog tijela. Nadležnost upravne inspekcije temelji se isključivo na zakonu. Osim toga, Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008 godine propisivao je da je upravna inspekcija ustrojena kao samostalna ustrojstvena jedinica unutar nadležnog tijela, a što je značajno za učinkovitiji, neovisniji i samostalniji rad upravne inspekcije. Oba zakona propisivala su sastavljanje zapisnika o provedenom nadzoru, odnosno sastavljanje zapisnika o utvrđenim nezakonitostima, nepravilnostima i nedostacima u nadziranom tijelu. Sadržaj zapisnika propisan je skoro na jednak način, odnosno obavezan sadržaj odnosi se na utvrđeno činjenično stanje, odnosno utvrđene nepravilnosti i nedostatke u radu, povrede zakona i propisa, ocjenu stanja, mjere kojima će se ukloniti utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci, prema Zakonu iz 1986. prijedlog za unapređenje rada a prema Zakonu iz 2008. prijedlog za uklanjanje nepravilnosti i nedostataka, s razlikom što potonji sadrži dodatno i obvezu nadziranog tijela na izvještavanje upravne inspekcije o poduzetim mjerama i pouku o pravu na prigovor. Osim toga, upravni inspektor ovlašten je odrediti rokove za izvršenje pojedine mjere, dok je Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. propisivao rok od 30 dana u kojem je nadzirani subjekt imao obvezu razmotriti mjere i izvijestiti upravnu inspekciju o poduzetim mjerama. Ovlaсти upravnih inspektora, odnosno mjere koje su mogli izricati u zapisniku, ovisno o tome što je utvrđeno tijekom inspeksijskog nadzora, uglavnom su na isti ili sličan način bile propisane u oba zakona. I jedan i drugi zakon sadrže ovlaści upravnih inspektora za izricanjem mjera naredbi radi poduzimanja određenih radnji, ovlaści izricanja mjere zabrane poduzimanja određenih radnji ili mjere prijedloga za poduzimanjem odgovarajuće radnje, a sve u cilju usklađivanja stvarnog stanja u nadziranom tijelu sa zakonima i propisima. Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. propisivao je ovlaści upravnog inspektora u nekoliko članaka, najprije navodeći vrstu potencijalne nezakonitosti a potom mjeru koju upravni inspektor izriče u odnosu na tu vrstu nezakonitosti. Primjerice upravni inspektor predložit će rukovoditelju organa uprave kao nadziranom subjektu, pokretanje postupka utvrđivanja stručne sposobnosti radnika, u slučaju

da utvrdi da nepravilnosti i nedostatci proizlaze iz nesposobnosti radnika¹⁶. U slučaju da upravni inspektor utvrdi da radnik organa uprave nema položen stručni ispit koji je bio obavezan položiti za obavljanje posla na koji je raspoređen, zabranit će radniku da dalje obavlja te poslove¹⁷. Osim pojedinačno navedenih i preciziranih mjera, u zakonu su sadržane i mjere koje su općenito određene. Primjerice, upravni inspektor je ovlašten narediti poduzimanje odgovarajućih mjera radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka i odrediti za to primjereni rok¹⁸. U odnosu na postupanje u upravnim predmetima, posebno se navode ovlasti upravnog inspektora u slučaju da postoje uvjeti za poduzimanje izvanrednih pravnih sredstava, pa je tako primjerice upravni inspektor ovlašten podnijeti javnom tužitelju zahtjev za zaštitu zakonitosti ili predložiti oglašavanje rješenja ništavim¹⁹. Iz navedenog je vidljivo, a što će ostati na isti način regulirano i kasnije donesenim zakonima, da upravni inspektori nemaju ovlasti sami poduzimati radnje, odnosno oglasiti rješenje ništavim ili ukinuti rješenje, a po čemu se razlikuju od ostalih inspektora kao i službenika koji provode upravni nadzor, što je još jedna od specifičnosti upravne inspekcije koju valja naglasiti. Ono što upravni inspektor može u vezi s navedenim je naložiti ukidanje ili donošenje rješenja ili donijeti rješenje o poništavanju ili ukidanju upravnog akta samo kad je na to posebnim zakonom ovlašten²⁰. Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, ovlasti upravnih inspektora propisivao je na nešto sistematičniji način, obzirom da su sve ovlasti bile propisane u dva članka i taksativno navedene metodom enumeracije. Najprije su navedene mjere koje upravni inspektor može narediti, pa je tako primjerice upravni inspektor bio ovlašten narediti donošenje akata o prestanku službe po sili zakona ukoliko su ispunjene pretpostavke iz zakona ili usklađivanje organizacije i načina rada tijela s propisima²¹. Što se tiče zabrana, upravni inspektor bio je ovlašten zabraniti rad osobi zatečenoj u obavljanju službeničkih poslova bez zakonitog akta o prijmu u službu, odnosno rasporedu na radno mjesto ili pak zabraniti rad osobi koja je zatečena u obavljanju službeničkih

¹⁶ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08), članak 28.

¹⁷ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08), članak 29. Prema trenutno važećem Zakonu u upravnoj inspekciji, upravni inspektori u slučaju da utvrde da u nekom javnopravnom tijelu poslove javnih ovlasti obavljaju javni službenici koji nemaju položen državni ispit odgovarajuće razine, naredit će čelniku javnopravnog tijela da poduzme mjere kojima će se tim javnim službenicima utvrditi obveza polaganja državnog ispisa te će odrediti rok za polaganje istog.

¹⁸ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08), članak 33.

¹⁹ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08), članak 33.a.

²⁰ Primjerice Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, broj 157/13, 152/14, 39/18, 32/20) i Zakonom o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji („Narodne novine“, broj 121/17, 98/19, 84/21, 156/23)

²¹ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 63/08, 15/08), članka 20.

poslova iz djelokruga državnog tijela na temelju ugovora o radu²². U odnosu na prijedloge upravni inspektor mogao je predložiti pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti i postupka udaljenja iz službe ili preispitivanje organizacije rada u cilju unapređenja rada nadziranog tijela²³. Kao pravni lijek za zaštitu nadziranog subjekta oba zakona propisivala su mogućnosti podnošenja prigovora u roku od 8 dana od zaprimanja zapisnika, no postupak u povodu izjavljenog prigovora od strane nadziranog tijela se razlikovao. Naime, prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 1986. godine, prigovor je podnosio rukovoditelj nadziranog subjekta, a u povodu istog rješavao je rukovoditelj upravne inspekcije u roku od 60 dana od zaprimanja prigovora. Rješenje koje je rukovoditelj upravne inspekcije donosio u povodu prigovora bilo je konačno, odnosno protiv toga rješenja nisu se mogla koristiti daljnja pravna sredstva. Moglo bi se reći da pravna zaštita nadziranih subjekata propisana na ovaj način nije bila najučinkovitija niti najpotpunija, obzirom da je u povodu prigovora odlučivalo u pravilu isto tijelo, odnosno rukovoditelj istog tijela čiji su upravni inspektori sastavljali zapisnik. Na taj način nije postojalo neovisno i nepristrano tijelo ili sud koji bi odlučivao bilo u povodu samog prigovora bilo u odnosu na odluku koju je rukovoditelj donio u povodu prigovora. Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2008. napravljen je određeni pomak u smislu neke vrste višesupanjskog odlučivanja. Naime, o podnesenom prigovoru na zapisnik upravnog inspektora, odlučivao bi upravni inspektor koji je mogao prihvatiti prigovor i sukladno prihvaćenom prigovoru izmijeniti zapisnik, no u slučaju da je prigovor smatrao neosnovanim morao ga je proslijediti čelniku upravne inspekcije na odlučivanje. Čelnik upravne inspekcije izmijenio bi zapisnik ukoliko ga je smatrao osnovanim ili odbio prigovor. U slučaju da je prigovor podnesen na zapisnik čelnika tijela, on bi isti mogao prihvatiti ukoliko ga je smatrao osnovanim, te izmijeniti zapisnik, u suprotnom bi prigovor razmatralo povjerenstvo koje se sastojalo od tri upravna inspektora, koje bi u svakom pojedinačnom slučaju imenovao čelnik tijela u kojem je bila ustrojena upravna inspekcija. Ukoliko je zapisnik pobijan iz razloga što je upravni inspektor prekoračio svoje ovlasti tijekom provedbe nadzora, o prigovoru je odlučivao čelnik tijela koji je mogao prigovor odbiti ili, ukoliko je isti osnovan, ukinuti mjeru upravnog inspektora koju je on izrekao izvan svojih zakonskih ovlasti. I ovdje je jasno, iako na nešto drugačiji način nego u Zakonu o upravnoj inspekciji iz 1986., da ne postoji pravna zaštita nadziranog subjekta koja bi bila osigurana izvan tijela u kojem je ustrojena upravna inspekcija, odnosno pravna zaštita koja bi bila osigurana od strane neovisnog, nepristranog i samostalnog tijela. Zakonom o

²² Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 63/08, 15/08), članka 20.

²³ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 63/08, 15/08), članka 20.

upravnoj inspekciji iz 2008. godine bila je predviđena kontrola izvršenja izrečenih mjera od strane upravnih inspektora, kao što je to slučaj i sa trenutno važećim zakonom, no Zakon o upravnom inspekciji iz 1986. takvu vrstu kontrole odnosno praćenja izvršenja mjera nije propisivao.

2.2. *Temeljne razlike pravnog uređenja upravne inspekcije prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. i Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2018. godine*

Donošenjem Zakona o upravnoj inspekciji iz 2008. godine prestao je važiti Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. O sadržaju Zakona o upravnoj inspekciji 2008. većina toga rečena je u prethodnom dijelu rada, uspoređujući ovaj Zakon s prethodno važećim zakonom. Iako su ovim zakonom napravljeni određeni pomaci u odnosu na Zakon o upravnoj inspekciji iz 1986. godine svakako je bilo mjesta za dodatnim napretkom, tim više jer je Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. godine bio prvi zakon koji je pravno uređivao upravnu inspekciju u novom hrvatskom pravnom poretku, te se unatoč razlikama i pomacima, ipak oslanjao na sadržaj zakona iz bivšeg sustava. Nakon njegovog stupanja na snagu nije bilo izmjena niti dopuna, a 2018. prestao je važiti kada je na snagu stupio novi Zakon o upravnoj inspekciji²⁴. Jedan od razloga koji je potaknuo donošenje novog zakona bio je prijenos inspekcijskih poslova sa središnjeg tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama. Naime, Akcijskim planom provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine²⁵, u okviru specifičnog cilja 1. Racionalizirani sustav države uprave, bila je propisana mjera 1.4. *Prenijeti poslove rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju i određene prvostupajnske inspekcijske poslove sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama.* Provođenje navedene mjere bilo je predviđeno poduzimanjem aktivnosti izmjene propisa kojima se utvrđuje nadležnost za obavljanje poslova rješavanja u upravnim stvarima i inspekcijskih poslova te propisa kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo ureda državne uprave u županijama. Slijedom navedenog Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. godine predviđeno je da inspekciji nadzor upravne inspekcije provode osim upravnih inspektora središnjeg tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije i upravni inspektori ureda državne uprave u županijama. Iako se navedena mjera odnosila prvenstveno na one inspekcije koje provode

²⁴ Zakon o upravnoj inspekciji (Narodne Novine 15/18, 98/19, 14/24)

²⁵ Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine. Objavljeno na stranici: <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>

inspekciji nadzor u upravnom postupku, za razliku od upravne inspekcije, Zakon o upravnoj inspekciji iz 2018. godine svojim izmjenama slijedio je zahtjev za decentralizacijom. Navedeno je bila velika novina u odnosu na prethodni zakon kojim je bilo predviđeno da se inspekcijski poslovi upravne inspekcije obavljaju samo u ustrojstvenoj jedinici u središnjem tijelu državne uprave nadležnom za sustav i ustrojstvo državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave i službeničke odnose. Naime, razlog ovakvog drugačijeg ustrojstva upravne inspekcije, osim provođenja navedene mjere, bio je ekonomičnost rada upravne inspekcije obzirom da je djelokrug upravne inspekcije opsežan a nadzirani subjekti su teritorijalno udaljeni u odnosu na sjedište upravne inspekcije koje je bilo pri ministarstvu nadležnom za poslove upravne inspekcije stoga je provođenje nadzora iziskivalo velike troškove koji su se odnosili na troškove putovanja i smještaja upravnih inspektora. Osim toga, u nadzorima koji su se provodili na način da upravni inspektori iz sjedišta ministarstva odlaze na različita područja na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, podrazumijevali su manje vremena za sam nadzor, a što je posljedično utjecalo na temeljitost i kvalitetu nadzora. Shodno tome, opsežnost djelatnosti upravne inspekcije s jedne strane i kratkoća vremena predviđenog za provođenje nadzora s druge strane (a tijekom kojeg je trebalo doći do nadziranog subjekta, pregledati relevantnu dokumentaciju, izdvojiti ono što upravni inspektori smatraju potrebnim radi umnožavanja, educirati javne službenike, vratiti se u sjedište ministarstva i dr.) smatrali su se dovoljnim razlozima da bi se pristupilo ovoj izmjeni prilikom donošenja novog zakona. Osim toga, predstavke koje je upravna inspekcija zaprimala bile su brojne, a neke od njih završavale su, kao što je to slučaj i danas, provođenjem posrednih inspekcijskih nadzora. Stoga je i to bio dodatan razlog za promjenu ustrojstva upravne inspekcije. Svrha koju je zakonodavac htio postići ovakvim ustrojem upravne inspekcije bila je približavanje upravnih inspektora subjektima nadzora te smanjenje troškova provođenja neposrednih inspekcijskih nadzora²⁶. Također ovakav način ustroja upravne inspekcije značio je da će nadzori biti češći, temeljitiji, sveobuhvatniji i samim tim kvalitetniji, a čime će se posljedično postići potpunija svrha upravne inspekcije, a to je osiguravanje zakonitosti rada subjekta nadzora. Osim navedenoga, pitanje koje je drugačije uređeno u odnosu na do tada važeći zakon, odnosilo se na mogućnosti podnošenja primjedbi na zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru od strane nadziranog subjekta umjesto dotadašnjeg prigovora. Naime, kako je već navedeno, prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, nadzirani subjekt imao je mogućnosti podnijeti prigovor

²⁶ Konačni prijedlog zakona o upravnoj inspekciji, siječanj 2018. godine, P.Z. br. 188

na zapisnik upravne inspekcije i odluku čelnika tijela donesenu u povodu prigovora. Novim zakonom, odnosno Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. godine, umjesto prigovora propisana je mogućnost podnošenja primjedbi na zapisnik. Kao i prigovor i primjedbe na zapisnik razmatra upravni inspektor. Ukoliko primjedbe smatra osnovanim u cijelosti ili djelomično sastavit će dopunski zapisnik kojim će odlučiti o primjedbama. U slučaju da primjedbe smatra neosnovanim upravni inspektor sastavlja obavijest koju dostavlja čelniku nadziranog tijela. Nakon dostavljene obavijesti odnosno dopunskog zapisnika čelnik nadziranog tijela može tužbom pred nadležnim upravnim sudom zatražiti ocjenu zakonitosti postupanja upravne inspekcije u odnosu na predmet inspekcijskog nadzora i zapisnik sastavljen o provedenom inspekcijskom nadzoru. Nadležnost upravnog suda za postupanje u slučaju podnesene tužbe proizlazi iz Zakona o upravnim sporovima²⁷ kojim je propisano da je predmet upravnog spora, između ostalog, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. Na ovaj način popunjena je ranije spomenuta zakonska praznina u odnosu na nepostojane potpune i učinkovite pravne zaštite nadziranog subjekta, obzirom da Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2008. nije bilo propisano dvostupanjsko odlučivanje u povodu prigovora kao ni odlučivanje od strane neovisnog, nepristranog i samostalnog tijela, odnosno nije bila propisana sudska zaštita.

Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. godine propisivao je da upravni nadzor obavljaju glavni upravni inspektor, upravni inspektor -specijalist, viši upravni inspektor i upravni inspektor, dok je Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. navedeno prošireno i na čelnike unutarnjih ustrojstvenih jedinica upravne inspekcije. Osim toga došlo je i do izmjena naziva prema kojima su inspekcijski nadzor iz djelokruga državne uprave obavljali viši državni upravni inspektori- specijalisti, viši državni upravni inspektor i državni upravni inspektor. Inspekcijske nadzore koji su se provodili u okviru djelokruga ureda državne uprave u županiji obavljali su viši upravni inspektori i upravni inspektori ureda. Odredba koja je propisivala da su poslovi upravne inspekcije poslovi s posebnim uvjetima rada zadržana je i Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2018. godine. Navedeno znači da postoje određene specifičnosti koje se odnose na prava, obveze i odgovornosti upravnih inspektora, primjerice dodatak na plaću²⁸. S obzirom na

²⁷ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine“, broj 36/24), članak 3. stavak 1. točka 2.

²⁸ Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi („Narodne novine“, broj 74/2002, 92/2005, 81/2006, 58/2008, 119/2011, 65/2012, 33/2013, 65/2015, 2/2017, 63/2021, 155/2023) je prestala važiti donošenjem Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama a radi usklađivanja sa novim Zakonom o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 155/23, 85/24). Ukidanjem Uredbe ukinut je i dodatak na plaću, koji je za upravne inspektore kao službenike raspoređene na radna

predviđeni dodatak na plaću, koji su imali kako upravni inspektori tako i inspektori općenito, obzirom na posebne uvjete rada, takva mjesta bila su atraktivnija u odnosu na ostala radna mjesta u sustavu države uprave. Međutim, donošenjem novog Zakona o državnim službenicima koji je stupio na snagu 1. siječnja 2024. godine, uređen je novi kompetencijski model upravljanja ljudskim potencijalima, koji se između ostalog, odnosi i na izradu profila radnih mjesta s opisom, zastupljenošću te složenošću pojedinih poslova, kvalifikacijama te potrebnim općim, specifičnim i rukovodećim kompetencijama. Osim toga, donesen je i novi Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama²⁹ temeljem kojeg su koeficijenti za obračun plaće radnog mjesta utvrđeni u okviru raspona koeficijenata platnog razreda u koje je razvrstano radno mjesto. Temeljem toga donesena je nova Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi³⁰, kojom su inspektori uvršteni u razinu 7.1., platni razred 8, dok su viši inspektori uvršteni u platni razred 9, a viši upravni inspektor- specijalist u platni razred 10. Shodno navedenom koeficijent za obračun plaće za inspektore je 2.05, kao primjerice i za informatičkog savjetnika, dok je koeficijent za više upravne inspektore 2.30 kao i za višeg informatički savjetnika. Najviše određeni koeficijent je za višeg upravnog inspektora – specijalista i on iznosi 2.65. Obzirom da je Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi, prestala važiti navedenim Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama, prestala se primjenjivati i odredba o dodatku na plaće od 10 % za inspektore. U odnosu na stručne uvjete koji su se tražili za raspored na radna mjesta upravnih inspektora Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. godine oni su ublaženi. Naime, stručni uvjet koji se odnosio na potrebno radno iskustvo od jedne do deset godina sada je smanjen na četiri godine odnosno tri godine, ovisno o kojem se radnom mjestu radi. Poslove čelnika državne upravne inspekcije, višeg državnog upravnog inspektora mogao je obavljati magistar prava koji ima najmanje četiri godine ranog iskustva na odgovarajućim poslovima. Poslove državnog upravnog inspektora i upravnog inspektora ureda mogao je obavljati magistar prava koji ima tri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Moglo bi se reći da se ublažavanjem potrebnih stručnih uvjeta išlo i time što se umjesto dotadašnjeg traženog iskustva

mjesta s posebnim uvjetima rada iznosio 10% dodatka na plaću. Osim toga, Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike („Narodne novine“ broj 56/22, 127/22, 58/23, 128/23, 29/24), u članku 19. stavku 1. podstavku 1. točki 1. propisano je da osnovica za izračun godišnjeg odmora iz uvećava se prema pojedinačno određenim mjerilima, pri čemu su posebni uvjeti rada jedno od tih mjerila i shodno tome, na osnovicu na izračun godišnjeg odmora dodaju se 2 dana. Uz to, u članku 20. propisano je da službenik koji je raspoređen na radno mjesto za koje je propisano da je radno mjesto na kojem se obavljaju poslovi s posebnim uvjetima rada, ima pravo na najmanje 30 radnih dana godišnjeg odmora.

²⁹ Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama („Narodne novine“ broj 155/23)

³⁰ Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi („Narodne novine“, broj 22/24, 33/24)

na poslovima provedbe ili nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa, odnosno iskustva na najsloženijim poslovima bilo inspekcijskog bilo upravnog nadzora, sada tražilo iskustvo na odgovarajućim poslovima. Naime pojam odgovarajući poslovi daleko je sveobuhvatniji te shodno tome stručni uvjet potrebnog radnog iskustva za radno mjesto upravnog inspektora potencijalno je ispunjavao veći broj kandidata. Također, dodatno je propisana i mogućnost da inspekcijski nadzor mogu provoditi i drugi državni službenici koje za to ovlasti čelnik tijela i koji ispunjavaju uvjete za obavljanje poslova upravnih inspektora, a što je bilo u skladu sa tada važećim Zakonom o sustavu države uprave koji je propisivao tu mogućnost³¹. U odnosu na Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, dodana je i novina koja se odnosila na obvezu odnosno dužnost upravnog inspektora na čuvanje sve dokumentacije, podataka i dokaza u vezi s provedenim nadzorom. Također ta obveza odnosila se i na postupanje s podacima podnositelja predstavki, osim u slučaju da je čuvanje podatka o identitetu nemoguće obzirom na potrebu postupanja po predstavci³². Članak koji je predstavljao novinu u odnosu na raniji zakon, odnosio se na opetovano podnošenje predstavki. Naime u vezi s predstavkama dodan je članak sukladno kojem se, u slučaju da podnositelj predstavke više puta podnosi upravnoj inspekciji predstavke koje su istog sadržaja a u odnosu na koje je upravna inspekcija postupala, smatra da je postupljeno. Na ovaj način značajno se doprinijelo ekonomičnosti i učinkovitosti u radu upravne inspekcije, obzirom da su nerijetki slučajevi u praksi u kojima se podnositelji predstavki opetovano obraćaju upravnoj inspekciji s predstavkama istog sadržaja. Pozivajući se na ovaj članak u odgovoru podnositelju predstavke, upravni inspektori imaju mogućnost izbjeći nepotrebno trošenje ljudskih resursa kao i vremena te se istovremeno onemogućuje zloraba prava na podnošenje predstavki. Također, dodan je članak kojim se propisuje obveza upravnog inspektora da prekine postupanje u odnosu na akt koji je predmet nadzora, u slučaju da je protiv pojedinačnog upravnog akta podnesen pravni lijek a stranka je istovremeno podnijela i predstavku upravnoj inspekciji u odnosu na isti akt³³. Prekid postupanja traje do donošenja odluke nadležnog tijela po pravnim lijekovima ili do okončanja sudskog postupka. Navedenim je zakonodavac imao namjeru izbjeći dvostruko odlučivanje, s obzirom da je

³¹ Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj Narodne novine br. 150/2011, 12/2013, 93/2016, 104/2016, 66/2019), članak 24. stavak 2.

³² Primjerice, podnositelj predstavke se obratio upravnoj inspekciji radi nedonošenja rješenja od strane javnopravnog tijela u propisanom roku sukladno propisima kojim se uređuje opći upravni postupak, a rješenje se odnosi na samog podnositelja predstavki.

³³ Primjerice Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, broj 157/13, 152/14, 39/18, 32/20), kao posebnim zakonom, propisano da osoba s invaliditetom koja smatra da joj je povrijeđeno pravo prednosti pri zapošljavanju u tijelu javne uprave može u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe iz stavka 6. ovoga članka podnijeti zahtjev upravnoj inspekciji za provedbu inspekcijskog nadzora, članak 9. stavak 7.

strankama u upravnom postupku već osigurana pravna zaštita. Još jedna razlika ova dva zakona odnosi se na mogućnosti podnošenja prijedloga za pokretanje prekršajnog postupka. Naime, prema Zakonu o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, optužni prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka, ukoliko postoji osnovana sumnja u počinjenje prekršaja, moglo je podnijeti središnje tijelo državne uprave nadležno za sustav i ustrojstvo državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave i službeničke odnose, odnosno čelnik tijela, dok prema trenutno važećem zakonu tu mogućnosti ima upravni inspektor. Uvođenje očevidnika inspekcijskih nadzora, koji se vodi u elektroničkom obliku, također je bila jedna od novina koja je uvedena Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. godine. Riječ je o očevidniku u koji upravni inspektori upisuju podatke o inspekcijskim nadzorima, poduzetim mjerama i drugim aktima koje upravna inspekcija donosi u okviru svoga djelokruga. Detaljniji propis kojim se uređuje očevidnik je pravilnik³⁴ koji donosi ministar nadležan za poslove upravne inspekcije.

2.3. Zakon o upravnoj inspekciji iz 2018. godine

Jedna od inicijativa za donošenja novog zakona, odnosno Zakona o upravnoj inspekciji koji je i trenutno na snazi³⁵, kako je već i ranije rečeno, bio je prijenos inspekcijskih poslova sa središnjeg tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije na urede državne uprave u županijama shodno mjeri iz Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, koja je određivala da će se poslovi rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju i određene prvostupanjske inspekcijske poslove sa središnjih tijela državne uprave prenijeti na urede državne uprave u županijama. Međutim razlozi za donošenje novog zakona bili su povećanje učinkovitosti rada upravne inspekcije, provedba većeg broja neposrednih inspekcijskih nadzora s manje troškova vezanih uz iste te približavanje upravne inspekcije subjektima nadzora. Dakle, zakonodavac je smatrao potrebnim poslove upravne inspekcije prenijeti na urede državne uprave u županijama zbog smanjenja troškova provedbe nadzora, obzirom na opsežan djelokrug rada upravne inspekcije i teritorijalnu udaljenosti sjedišta ministarstva nadležnog za poslove upravne inspekcije u odnosu na nadzirana tijela na cijelom području Republike Hrvatske. Osim toga, namjera zakonodavca bila je doprinijeti kvalitetnijem i sveobuhvatnijem provođenju inspekcijskih nadzora time što će vrijeme tijekom kojeg se nadzor provodi biti više usmjereno na sadržaj nadzora, a manje na putovanja upravnih

³⁴ Pravilnik o sadržaju, obliku i načinu vođenja elektroničkog očevidnika upravne inspekcije („Narodne novine“ broj 81/18, 33/20)

³⁵ Konačni prijedlog zakona o upravnoj inspekciji, siječanj 2018. godina, P.Z. br. 188

inspektora. Zakon je imao dvije izmjene, jednu 2019. godine i jednu 2024. godine. Pitanja koja Zakon uređuje odnose se na pitanje nadležnosti za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora, nadzirana tijela, predmet inspekcijskog nadzora, ustrojstvo upravne inspekcije, ovlasti i obveze upravnog inspektora i obveze tijela, planiranje i postupak inspekcijskog nadzora, mjere koje se mogu izreći u slučaju da se utvrde određene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatci tijekom provođenja nadzora i na posljertku prekršajne odredbe. O većini navedenih pitanja bit će riječi u narednim poglavljima rada, no osim toga potrebno se dodatno osvrnuti na sadržaj zakona u cijelosti.

Predmet zakona je ustrojstvo, poslovi, način rada te prava i dužnosti upravne inspekcije. Na isti način predmet zakona bio je propisan i Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2008. godine, dok je Zakonom o upravnoj inspekciji iz 1986. bio definiran na drugačiji način³⁶. U odnosu na nadležnost za obavljanje poslova upravne inspekcije Zakon propisuje da upravna inspekcija obavlja poslove inspekcijskog nadzora vezano uz provedbu zakona i drugih propisa utvrđenih ovim Zakonom u tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu- javnopravna tijela). Ujedno su ovakvom definicijom određeni i subjekti nadzora te obuhvaćeni zajedničkim pojmom *nadzirano tijelo*. Članak kojim je propisana nadležnost upravne inspekcije, obuhvaća aktivne subjekte nadzora, odnosno definira tko su upravni inspektori, na način da propisuje da inspekcijski nadzor provode upravni inspektor tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije. Osim toga, propisano je da inspekcijski nadzor mogu provoditi i drugi državni službenici koje za to ovlasti čelnik tijela i koji ispunjavaju uvjete za obavljanje poslova upravnih inspektora, čelnik upravne inspekcije te čelnici unutarnjih ustrojstvenih jedinica upravne inspekcije. Prije izmjena Zakona iz 2019. godine, inspekcijski nadzor provodili su državni upravni inspektori i upravni inspektori ureda, obzirom da je do tada, kako je već rečeno, upravna inspekcija bila ustrojena pri uredima državne uprave u županijama. Upravni inspektori mogu biti raspoređeni na radna mjesta upravnog inspektora- specijaliste, višeg upravnog inspektora i upravnog inspektora. Neovisno o kojem radnom mjestu je riječ, osim radnog mjesta upravnog inspektora, Zakon o upravnoj inspekciji ne razlikuje potrebno radno iskustvo kao stručni uvjet za raspored na radno mjesto. Shodno tome, poslove čelnika upravne inspekcije, čelnika unutarnje ustrojstvene jedinice

³⁶ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08), članak 1. Ovim zakonom uređuje se nadležnost, organizacija, dužnost i ovlaštenje republičkog organa uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije (u daljem tekstu: upravna inspekcija) u obavljanu inspekcijskog nadzora kao i druga pitanja značajna za ostvarivanje toga nadzora.

upravne inspekcije, višeg upravnog inspektora - specijaliste i višeg upravnog inspektora može obavljati magistar prava koji ima četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima i položen državni ispit. U odnosu na raniji način regulacije potrebnog radnog iskustva kao stručnog uvjeta za raspored na različite razine radnog mjesta upravnog inspektora, Zakon o upravnoj inspekciji ne razlikuje broj godina radnog iskustva koji je potreban za raspored na različito rangirana radna mjesta upravnog inspektora. Naime, potrebno radno iskustvo kao stručni uvjet za raspored za sva radna mjesta, osim radnog mjesta upravnog inspektora, propisan je na ujednačen način. Drugim riječima, na različito rangirana radna raspored je moguć ukoliko kandidat ima najmanje četiri godina ranog iskustva, dok je samo za radno mjesto upravnog inspektora, kao najniže rangirano radno mjesto, potrebno imati tri godine radnog iskustva. Moglo bi se reći da to možda i nije najbolje rješenje, jer se na taj način ne djeluje motivirajuće za upravne inspektore raspoređene na niža radna mjesta u smislu napredovanja a istovremeno dovodi i do mogućnosti da netko s manje radnog iskustva i stručnosti bude raspoređen na više radno mjesto ili nadređen nekome tko ima daleko više radnog iskustva i stručnosti. Osim radnog iskustva, kao stručni uvjet za sva radna mjesta upravnih inspektora propisan je državni ispit. Osim poslova inspekcijskog nadzora, Zakon propisuje koji su to poslovi čelnika upravne inspekcije, odnosno propisuje da čelnik upravne inspekcije upravlja radom upravne inspekcije te obavlja druge poslove iz djelokruga upravne inspekcije te da je tijekom obavljanja tih poslova ovlašten davati upute za rad, pratiti izvršenje poslova, nadzirati zakonitost rada i postupanja upravnog inspektora. Kao što je već rečeno poslovi upravne inspekcije su poslovi s posebnim uvjetima rada. Naime Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi³⁷ propisivala je, između ostalog, kako su poslovi inspekcijskog nadzora u pojedinom upravnom području za čije je obavljanje zakonom ustrojena inspekcija, poslovi s posebnim uvjetima rada. Sukladno tome upravni inspektori ostvarivali su dodatak na poslove s posebnim uvjetima rada koji se određivao u visini od 10 % od osnovne plaće. Ovu, nazovimo povlasticu nisu ostvarivali službenici koji obavljaju upravne nadzore sukladno Zakonu o sustavu državne uprave³⁸ (u daljnjem tekstu: Zakon o sustavu države uprave), obzirom da isti nisu inspektori. Ovdje je potrebno istaknuti specifičnost upravne inspekcije. S jedne strane riječ je o inspekcijskim poslovima sukladno Zakonu o sustavu državne uprave, no s druge strane nije riječ o inspekcijskom nadzoru u smislu nadzora koji obavljaju inspekcije Državnog inspektorata

³⁷ Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi („Narodne novine“, broj 74/2002, 92/2005, 81/2006, 58/2008, 119/2011, 65/2012, 33/2013, 65/2015, 2/2017, 63/2021, 155/2023). Uredba je prestala važiti donošenjem Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama („Narodne novine“ broj 155/23)

³⁸ Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine, broj 66/19 i 155/23)

sukladno Zakonu o državnom inspektoratu³⁹ kao središnjem tijelu državne uprave nadležnom za inspekcijski nadzor. Naime, postoje razlike između ove dvije vrste inspekcija kako u odnosu na predmet nadzora tako i na subjekte nadzora. Definirajući inspekcijski nadzor Zakon o sustavu državne uprave propisuje da inspekcijski nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima⁴⁰. Provođenje inspekcijskog nadzora predviđeno je isključivo od strane upravnih inspektora stoga ne postoji mogućnosti da se drugi službenici ovlaste na provođenje inspekcijskih nadzora od strane nadležne osobe, kao što je to slučaj kod provođenja upravnog nadzora, osim iznimno kada se druge državne službenike može ovlastiti od strane čelnika tijela samo ukoliko ispunjavaju uvjete za obavljanje poslova upravnih inspektora. Iz gore navedene definicije inspekcijskog nadzora prema Zakonu o sustavu državne uprave, jasno je da su nadzirani subjekti pravne i fizičke osobe u odnosu na njihovo poslovanje, dok su s druge strane nadzirani subjekti kod provođenja inspekcijskog nadzora upravne inspekcije javnopravna tijela, odnosno tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela i upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima (u daljnjem tekstu- javnopravna tijela). Dakle riječ je isključivo o subjektima javnog prava i nadzoru njihova postupanja pri izvršavanju javnih ovlasti koje treba biti u skladu sa zakonima i podzakonskim propisima te u javnom interesu. S druge strane ukoliko se upravna inspekcija uspoređuje primjerice s prosvjetnom inspekcijom, koja se kao i upravna inspekcija uređuje posebnim zakonom⁴¹, uočiti će se specifičnosti upravne inspekcije u odnosu na nadzirane subjekte iz razloga što su to navedena javnopravna tijela, dok prosvjetna inspekcija provodi inspekcijski nadzor nad subjektima odnosno tijelima u sustavu odgoja i obrazovanja. Drugim riječima, nadzirani subjekti kod provođenja inspekcijskog nadzora prosvjetne inspekcije su samo određena javnopravna tijela, odnosno tijela koja obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja. Točnije, riječ je samo o predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama i učeničkim domovima i drugim pravnim osobama koje obavljaju odgojno-obrazovnu djelatnost, osim visokih učilišta. Isti slučaj je i s primjerice inspekcijom u sustavu socijalne skrbi, ⁴²koja provodi nadzor na samo određenim javnopravnim tijelima, odnosno

³⁹ Zakon o državnom inspektoratu („Narodne novine“, broj 115/18, 117/21, 67/23, 155/23)

⁴⁰ Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19, 155/23), članak 21.

⁴¹ Zakona o prosvjetnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 61/11, 16/12 98/19, 52/21)

⁴² Zakon o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, broj 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23), članak 268.- Inspekcijski nadzor provodi se nad primjenom i izvršavanjem zakona, drugih propisa te općih i pojedinačnih akata, nad radom obiteljskog centra, doma socijalne skrbi, centra za pružanje usluga u

onima koji svoju djelatnost obavljaju u sustavu socijalne skrbi, i to u odnosu na propise kojima se uređuje njihova stručna djelatnost.

O specifičnosti inspekcijskog nadzora upravne inspekcije možemo govoriti i u odnosu na predmet nadzora. Kako je već rečeno, državni inspektorat nadzire poslovanje fizičke ili pravne osobe. Shodno vrsti poslovanja, odnosno djelatnosti kojom se pojedini nadzirani subjekt bavi, nadzor će se vršiti nad propisima koji uređuju tu vrstu djelatnosti⁴³, dakle vrste propisa koji se nadziru u subjektima nadzora nisu iste, odnosno predmet nadzora razlikuje se od subjekta do subjekta nadzora, ovisno o tome kojom djelatnošću se nadzirani subjekt bavi. S druge strane kod provođenja inspekcijskog nadzora upravne inspekcije predmet nadzora, odnosno propisi čiju primjenu upravni inspektori nadziru točno su određeni u Zakonu o upravnoj inspekciji, i odnose se na sve subjekte nadzora, neovisno o djelokrugu ili djelatnosti javnopravnog tijela. Iz svega navedenog vidljivo je da upravna inspekcija provodi nadzor u javnopravnim tijelima neovisno o vrsti djelatnosti koju obavljaju i to samo u odnosu na točno određeni predmet nadzora određen u Zakonu o upravnoj inspekciji. S druge strane, ostale inspekcije uređene posebnim zakonima provode inspekcijske nadzore samo u određenim javnopravnim tijelima, ovisno o kojoj je vrsti djelatnosti riječ i samo u odnosu na propise kojim se uređuje njihovo područje djelatnosti. To istovremeno znači da upravna inspekcija provodi nadzore u javnopravnim tijelima neovisno o inspekcijama koje su osnovane u tim tijelima posebnim zakonom obzirom da one ne nadziru propise koji su u nadležnosti uprave inspekcije i koji se odnose na sva javnopravna tijela koje nadzire upravna inspekcija. Iz tog kuta gledanja, može se reći da su upravni inspektori u povoljnijem položaju u odnosu na druge inspektore, u smislu stjecanja novih znanja. Naime, osim stručnog znanja koje upravni inspektori moraju imati u odnosu na propise koje nadziru, u okviru pripreme za provođenje nadzora moraju u određenoj mjeri proučiti djelokrug i nadležnost nadziranog subjekta. Ovo se posebice odnosi na veliki broj pravnih osoba s javnim ovlastima koje obavljaju različite djelatnosti i u odnosu na koje još uvijek ne postoji normativno uređenje kojim bi se ujednačili kriteriji njihovog osnivanja te uvjeti za njihov rad.

zajednici, centra za pomoć u kući te druge pravne osobe ili fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi sukladno ovome Zakonu i propisu kojim se uređuje udomiteljstvo.

⁴³ Primjerice ukoliko je riječ o nadzoru subjekta u području trgovine, usluga, zaštite potrošača i sigurnosti neprehrambenih proizvoda, tada će tržišni inspektori Državnog inspektorata nadzirati propise kojim se uređuje obavljanje trgovine, obavljanje usluga, zabrana i sprječavanje neregistriranog obavljanja trgovine i usluga i dr.

Osim određenih razlika koje postoje u odnosu na druge inspekcije, trebalo bi povući paralelu između inspekcijskog nadzora upravne inspekcije i upravnog nadzora. Iako Zakon o sustavu državne uprave jasno razlikuje inspekcijski nadzor od upravnog nadzora, u praksi se nerijetko događa da se inspekcijski nadzor upravne inspekcije i upravni nadzor poistovjećuju, kako od strane javnopravnih tijela, tako i od strane podnositelja predstavki. Razlog tome je što sam naziv upravna inspekcija asocira, osobito laike, na upravni nadzor. S druge strane, nije za očekivati da će prosječni građanin poznavati propise u dovoljnoj mjeri da bi mogao točno razlučiti ove pojmove, odnosno da će proučavati propise o tome što je inspekcijski nadzor upravne inspekcije, a što upravni nadzor. Stoga se nerijetko događa da podnositelji predstavki traže od upravne inspekcije provođenje upravnog nadzora nad određenim javnopravnim tijelom. Osim pojmovne sličnosti, poistovjećivanje nastaje i u odnosu na predmet nadzora. Prema Zakonu o sustavu državne uprave, upravni nadzor obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave. Provedbom upravnog nadzora osobito se nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama, osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave⁴⁴, pri čemu upravni nadzor provode tijela državne uprave u skladu sa zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Iz ovog je jasno da se upravnim nadzorom nadzire zakonitost i pravilnost obavljanja poslova države uprave, dakle nadzire se djelatnost nadziranih subjekata samo u dijelu koji se odnosi na poslove državne uprave. U odnosu na navedeno postoji sličnost s upravnom inspekcijom obzirom da je riječ o inspekcijskom nadzoru obavljanja poslova državne uprave nadziranih tijela, međutim u odnosu na točno određene propise Zakonom o upravnoj inspekciji, primjerice propise kojim se uređuje službeničko zakonodavstvo ili opći upravni postupak. Dakle, riječ je o užem i točno određenom predmetu nadzora uprave inspekcije, nego što je to slučaj s upravnim nadzorom. Važno je spomenuti da nadzor nad zakonitošću rada i općih akata, u odnosu na predstavnička tijela jedinica lokalne područne (regionalne) samouprave propisan je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, sukladno kojem država radi zaštite ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite prava građana obavlja nadzor nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pri čemu nadzor rada predstavničkog tijela jedinica obavlja tijelo državne uprave nadležno za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, dok nadzor zakonitosti općih akata tijela jedinica obavljaju nadležna tijela državne uprave, svako u svojem djelokrugu, sukladno posebnom zakonu. Osim toga, propisana je obveza nadležnih tijela

⁴⁴ Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19,155/23), članak 28.

državne uprave da provode upravni nadzor nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave upravnim tijelima jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Također, kao i kod usporedbe s drugim inspekcijama, i ovdje je riječ o tome da pojedino tijelo državne uprave provodi samo nadzor nad određenim subjektima. Kao primjer se ponovno može navesti sustav socijalne skrbi, u kojem upravni nadzor provodi nadležno ministarstvo nad radom Hrvatskog zavoda za socijalni rad⁴⁵ i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u dijelu koji se odnosi na priznavanje prava u sustavu socijalne skrbi. Dakle, upravna inspekcija neće biti nadležna nadzirati zakonitost općeg akta određenog javnopravnog tijela kojim to tijelo uređuje pitanja iz područja svog djelovanja, primjerice Pravilnika o visini iznosa i načinu isplate naknade za skrbnika, međutim bit će nadležna nadzirati pravilnik o unutarnjem redu toga tijela⁴⁶.

Nakon nastojanja da se ukaže na određene sličnosti i razlike inspekcijskog nadzora s ostalim inspekcijskom nadzorima i upravnim nadzorom, nastavljam s analizom ostalog sadržaja Zakona. U svom radu upravni inspektor služi se službenom iskaznicom kako bi utvrdio odnosno dokazao službeno svojstvo, identitet i ovlasti. Evidencija službenih iskaznica vodi se u upisniku pri tijelu državne uprave nadležnom za poslove upravne inspekcije. Postupak upisa u navedeni upisnik kao i obrazac i sadržaj službene iskaznice propisuje pravilnikom čelnik tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije⁴⁷. Pravilnik je od donošenja imao nekoliko izmjena koje su se odnosile na usklađivanje pojmova s obzirom na izmjenu Zakona o upravnoj inspekciji 2019. godine, kao i promjene u nazivu središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije. Inspekcijski redoviti neposredni nadzori provode se u skladu s godišnjim planom rada upravne inspekcije, kojeg donosi čelnik tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije. Godišnji plan rada donosi se do kraja kalendarske godine za iduću godinu. Zakonom je propisana obveza objave godišnjeg plana rada upravne inspekcije na mrežnoj stranici tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije, stoga je isti dostupan javnosti⁴⁸.

⁴⁵ Članak 178. Zakona o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, broj 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23)

⁴⁶ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne Novine“ , broj 15/18, 98/19, 14/24), članak 4. stavak 1.- U tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave upravni inspektor obavlja sljedeće poslove: nadzire primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela...

⁴⁷ Pravilnik o službenoj iskaznici upravnog inspektora („ Narodne novine, broj 81/2018, 33/2020, 129/2020, 71/2024)

⁴⁸<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20rada%20upravne%20inspekcije%20za%202023.%20godinu%20.pdf>

Donošenje godišnjeg plana rada predlaže čelnik upravne inspekcije a koji je ravnatelj uprave nadležne za poslove upravne inspekcije, sukladno pravilniku o unutarnjem redu tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije. U istom se utvrđuje zakonska osnova za donošenje plana rada, nadzirani subjekti i predmet nadzora. Osim toga, utvrđuje se broj nadzora koji se planira provesti u godini za koju se plan rada donosi, u odnosu na tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima te u odnosu na jedinice lokalne, područne (regionalne) samouprave. Nadalje se navodi da će se nadzori provoditi u slučaju opravdanih razloga, i mimo nadzora utvrđenih godišnjim planom rada. U tom slučaju riječ je o neplaniranim neposrednim nadzorima o čijoj provedbi odlučuje čelnik tijela nadležan za poslove upravne inspekcije. Pod opravdanim razlogom za takvo postupanje, smatra se primjerice učestalo zaprimanje predstavki na nezakonito djelovanje određenog javnopravnog tijela. Ovisno o tome što je razlog za provođenje neplaniranog neposrednog nadzora, upravni inspektori postupat će u odnosu na cjelokupan predmet nadzora ili samo u odnosu na određeni dio (primjerice nadzor ugovora o djelu). Osim utvrđenih neposrednih nadzora, godišnjim planom rada utvrđuje se da će upravni inspektori postupajući po predstavkama, u vezi s istima provoditi inspekcijske nadzore, ukoliko se to pokaže osnovanim. Provođenje nadzora i postupanje po predstavkama možemo nazvati „glavnim“ poslovima upravnih inspektora, međutim, osim toga planom rada utvrđuje se obavljanje i ostalih poslova. Ostali poslovi obuhvaćaju kontinuirani rad na unosu točnih i potpunih podataka u propisani e- Očevidnik kao i poduzimanje radnji kojima će se navedeni sustav nadograđivati, sudjelovanje u provedbi upravnih nadzora sa službenicima ustrojstvenih jedinica tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije⁴⁹ te poduzimanje radnji kojim će se razvijati suradnja upravne inspekcije s ostalim ustrojstvenim jedinicama unutar tijela, kao i s drugim inspekcijskim službama i državnim tijelima, kako bi se suzbile moguće nezakonitosti u području iz nadležnosti upravne inspekcije. Naposljetku se utvrđuje da će se upravni inspektori educirati i stručno usavršavati. Očevidnik inspekcijskih nadzora, već je ranije spomenut, kao novina koja je uvedena Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. , s obzirom da Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. nije propisivao obvezu vođenja očevidnika takve vrste. Naime, riječ je o očevidniku koji se vodi pri tijelu nadležnom za poslove upravne inspekcije, sa svrhom evidentiranja obavljenih inspekcijskih nadzora, poduzetim mjerama i drugim aktima koje

⁴⁹ Ovdje ponovno možemo vidjeti kako su upravni inspektori ovlašteni provoditi upravni nadzor, no službenici koji provode upravni nadzor ne mogu provoditi inspekcijski nadzor uprave inspekcije. Osim toga, iz ovog je vidljivo da su upravni inspektori stručni za obavljanje upravnog nadzora, a što ukazuje na ranije spomenutu sličnost između inspekcijskog nadzora i upravnog nadzora, obzirom na predmet nadzora.

donosi upravna inspekcija. Detaljan sadržaj očevidnika i način vođenja propisan je pravilnikom čelnika tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije⁵⁰.

Zakon je od donošenja imao dvije izmjene, jedna izmjena je bila izmjena Zakona o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 98/19) godine, koja je bila potaknuta donošenjem novog Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19, 155/23) kojim je u članku 33. i članku 67. propisano da će se određeni poslovi državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave u županijama posebnim zakonom povjeriti županijama koje će preuzeti službenike i namještenike, pismohranu i drugu dokumentaciju te opremu i sredstva za rad, razmjerno povjerenim poslovima. Navedeno iz razloga što su uredi države uprave u županijama ukinuti te su njihove poslove preuzele županije. Shodno navedenom, poslove upravne inspekcije koje su do tada obavljali uredi državne uprave u županijama ponovno je preuzelo ministarstvo nadležno za poslove upravne inspekcije, odnosno tadašnje Ministarstvo uprave. Donošenje novog Zakona o sustavu države uprave 2019., a slijedom toga i ove izmjene Zakona o upravnoj inspekciji, bilo je potaknuto provođenjem mjere Nacionalnog plana reformi 2019⁵¹. Naime radilo se o mjeri 1.4.4. *Decentralizacija i racionalizacija*, čiji je cilj bio unaprijediti sustav državne uprave kroz normativni okvir kojim će se omogućiti učinkovitije obavljanje poslova državne uprave te istovremeno postići i profesionalizacija državne uprave. Provođenje ovog cilja i mjere bilo je predviđeno kroz aktivnosti 1.4.4.2. *Donošenje Zakona o sustavu državne uprave*. U skladu s navedenim donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave⁵² ali osim toga bilo je potrebno uskladiti i posebne zakone koji su uređivali sadržaj koji se odnosio na najveću novinu uvedenu novim zakonom a to je prestanak rada ureda državne uprave u županijama. Slijedom toga izmijenjena je u uredba kojim se regulira unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije kao i pravilnik o unutarnjem redu. Iako je novi Zakon o sustavu države uprave propisivao da će se određeni poslovi iz nadležnosti ureda državne uprave u županijama povjeriti županijama, poslove upravne inspekcije preuzelo je tadašnje Ministarstvo uprave kao tijelo državne uprave nadležno za poslove upravne inspekcije iz razloga što se poslovi upravne inspekcije po svojoj prirodi ali i sukladno Zakonu o sustavu države uprave, ne mogu povjeriti županijama⁵³. Važno je napomenuti, da su upravni

⁵⁰ Pravilnik o sadržaju, obliku i načinu vođenja elektroničkog očevidnika upravne inspekcije („Narodne novine“, broj 81/2018, 33/2020)

⁵¹ <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Vijesti/2019/04%20Travanj/30%20travnja/NRP%202019%20i%20Odluka%20Vlade/Nacionalni%20program%20reformi%202019..pdf>

⁵² Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19, 155/23)

⁵³ Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19, 155/23), članak 33, stavak 1.

inspektori ureda državne uprave u županijama, iako po novom zakonu preuzeti od ministarstva nadležnog za poslove upravne inspekcije, nastavili obavljati inspekcijske nadzore kao upravni inspektori- samostalni izvršitelji s mjestom rada u svakoj pojedinoj županiji. Navedeno iz razloga pristupačnosti strankama odnosno subjektima nadzora, ekonomičnosti i učinkovitosti obavljanja nadzora kao i postupanja općenito. Osim navedenog, izmjena Zakona o upravnoj inspekciji odnosila se i na pojmovno usklađivanje, stoga je pojam „državna upravna inspekcija“ i „državni upravni inspektor“ te „upravni inspektor ureda“ zamijenjen pojmovima „upravna inspekcija“ i „upravni inspektor“. Također i pojam „godišnji plan rada državne upravne inspekcije“, koji je inače donosio čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije, kao i „godišnji plan rada upravne inspekcije ureda“, a koji je donosio predstojnik ureda uz prethodnu suglasnost čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije, zamijenjen je jednim pojmom odnosno „godišnji plan rada uprave inspekcije“. Slijedom navedenog, izmjene su se odnosile i na same nazive radnih mjesta, pa su tako nazivi radnih mjesta „viši državni upravni inspektor- specijalist“, „viši državni upravni inspektor“, „državni upravni inspektor“, „viši upravni inspektor“ i „upravni inspektor“, zamijenjeni nazivima „viši upravni inspektor- specijalist“, „viši upravni inspektor“ i „upravni inspektor“. Pojam „čelnici unutarnjih ustrojstvenih jedinica državne upravne inspekcije“ zamijenjen je pojmom „čelnici unutarnjih ustrojstvenih jedinica upravne inspekcije“. Druga izmjena bila je izmjena Zakona o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 14/24) koja se odnosila na izmjenu pojma „državni stručni ispit“ pojmom „državni ispit“, potom na uređivanje prekršajnih kazni na način da su kazne iskazane u kunama propisane u eurima te značajniju izmjenu koja se odnosila na članak 24. Zakona kojim je uređen sadržaj zapisnika. Naime prema navedenom člankom, a prije izmjene, upravni inspektor sastavljao je zapisnik o inspekcijskom nadzoru u slučaju kad utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u radu nadziranog tijela, kao i u slučaju da ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u radu nadziranog tijela, neovisno radi li se o neposrednom ili posrednom inspekcijskom nadzoru. Izmjenom članka 24. Zakona, dodan je stavak kojim je propisano da upravni inspektor ne sastavlja zapisnik ako je provedbi posrednog inspekcijskog nadzora ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u radu nadziranog tijela. U vezi s tim izmijenjen je i članak 33. Zakona koji uređuje postupanje upravnog inspektora po predstavkama. Naime, iz odredbi navedenog članka, a prije njegove izmjene proizlazilo je da upravni inspektor u postupanju povodom predstavki o provođenju inspekcijskog nadzora sastavlja zapisnik o istom, neovisno o tome jesu li utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci ili ne. Izmjenom članka 33. Zakona, dodan je stavak kojim je propisano da ukoliko se u postupanju po predstavci ne utvrde nezakonitosti,

nepravilnosti odnosno nedostatci upravni inspektor o tome obavještava čelnika nadziranog tijela. Na ovaj način zakonodavac je htio pridonijeti učinkovitosti rada uprave inspekcije jer se slanjem obavijesti čelniku tijela umjesto izrade zapisnika o provedenom inspekcijskom nadzoru izbjegava mogućnosti podnošenja primjedbi na zapisnik od strane čelnika nadziranog tijela a time podnositelj predstavke bude brže obaviješten o ishodu provedenog posrednog inspekcijskog nadzora povodom podnesene predstavke. Osim ove izmjene i izmjena kojom je članku 33. Zakona dodan stavak koji propisuje ovlaštenje upravnog inspektora, ukoliko navodi u predavci upućuju na nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u radu nadziranog tijela, da uz traženje izvješća, uputi i upozorenje nadziranom tijelu radi žurnog otklanjanja mogućih nezakonitosti, nepravilnosti odnosno nedostataka, bila je usmjerena na učinkovitost rada upravne inspekcije. Naime, na ovaj način nastojalo se pridonijeti učinkovitosti cjelokupnog postupanja time što će nadzirana tijela već pri zaprimanju dopisa upravne inspekcije kojim se traži izvješće vezano uz navode iz predstavke, uočiti nezakonitosti, nepravilnosti odnosno nedostatke te sami pristupiti otklanjanju istih čime bi se izbjegao postupak utvrđivanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka od strane upravnih inspektora u inspekcijskom nadzoru, sastavljanje zapisnika i izricanje mjera koje bi bile usmjerene na otklanjanje utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka⁵⁴. Dakle, na ovaj način nadziranim tijelima je pružena prilika da sama učine ono što bi im ionako bilo određeno u zapisniku nakon provedenog upravnog inspekcijskog nadzora, u slučaju da se u nadzoru utvrde nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatci.

3. Ustrojstvo upravne inspekcije

Zakonom o upravnoj inspekciji propisano je da se upravna inspekcija ustrojava u sastavu tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije. Tijelo državne uprave nadležno za poslove upravne inspekcije je Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (u daljnjem tekstu- Ministarstvo). Unutarnje ustrojstvo Ministarstva uređeno je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije (u

⁵⁴ Tijekom javnog savjetovanja o prijedlogu izmjene zakona upućena je jedna primjedba koja nije prihvaćena s obzirom da se odnosila na pitanje koje nije uređeno Zakonom o upravnoj inspekciji. Navedena izmjena bila je sadržana u inicijalnom prijedlogu zakona, prije nego li je isti išao u postupak e-savjetovanja. Razlog za navedenu izmjenu odnosno uvođenje mogućnosti izricanja upozorenja čelniku tijela navedeno je u obrazloženju Konačnog prijedloga zakona o izmjenama zakona o upravnoj inspekciji, studeni 2023. godine, P.Z. br. 550, prema kojem je u praksi uočena potreba za dostavom upozorenja čelnicima nadziranog tijela, već prilikom traženja izvješća o navodima iz predstavke, kako bi isti što je prije moguće uočili moguće nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke te pristupili otklanjanju istih.

daljnjem tekstu- Uredba)⁵⁵sukladno kojoj upravna inspekcija obavlja inspekcijski nadzor u okviru Službe za inspekciju državne uprave i Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su ustrojene u Sektoru za upravnu inspekciju, Upravi za pravosudnu i upravnu inspekciju.

Uredbom je propisano da Služba za inspekciju državne uprave obavlja inspekcijske poslove koji se odnose na primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tijela državne uprave i drugih državnih tijela; primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuju službenički odnosi u navedenim tijelima; primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak, primjenu propisa o uredskom poslovanju, propisa o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola te propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske u nadziranim tijelima te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač Republika Hrvatska, u dijelu obavljanja javnih ovlasti; postupa po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora; nadzire uvjete i način ostvarivanja javnosti rada nadziranih tijela i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti; provodi inspekcijski nadzor u slučajevima utvrđenim posebnim zakonom; po potrebi provodi inspekcijski nadzor nad tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; po potrebi sudjeluje s drugim ustrojstvenim jedinicama u provedbi upravnog nadzora te obavlja i druge upravne i stručne poslove koji su posebnim zakonima i drugim propisima stavljani u djelokrug upravne inspekcije; daje stručna mišljenja u okviru svoga djelokruga na dostavljene nacрте prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa i akata; obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga⁵⁶.

Služba za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave obavlja inspekcijske poslove koji se odnose na primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tijela i upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuju službenički odnosi u navedenim tijelima; primjenu zakona kojim se uređuje upravni postupak, primjenu propisa o uredskom poslovanju, propisa o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola te propisa o pečatima i

⁵⁵ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije („Narodne novine“ broj 72/24)

⁵⁶ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije („Narodne novine“ broj 72/24), članak 433.

žigovima s grbom Republike Hrvatske u nadziranim tijelima te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u dijelu obavljanja javnih ovlasti; postupa po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora; nadzire uvjete i način ostvarivanja javnosti rada nadziranih tijela i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti; provodi inspekcijski nadzor u slučajevima utvrđenim posebnim zakonom; po potrebi provodi inspekcijski nadzor nad tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač Republika Hrvatska; po potrebi sudjeluje s drugim ustrojstvenim jedinicama u provedbi upravnog nadzora te obavlja i druge upravne i stručne poslove koji su posebnim zakonima i drugim propisima stavljeni u djelokrug upravne inspekcije; daje stručna mišljenja u okviru svoga djelokruga na dostavljene nacрте prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa i akata; obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga⁵⁷.

Iz navedenog je vidljivo da su poslovi obiju službi u većem dijelu jednaki, s razlikom što se nadzor u okviru Službe za inspekciju državne uprave provodi u odnosu na tijela državne uprave i druga državna tijela, dok se u Službi za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave inspekciji nadzor obavlja nad tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U odnosu na propise o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola te propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske, u Službi za inspekciju državne uprave navedeni propisi se nadziru u nadziranim tijelima te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač Republika Hrvatska, dok se kod Službi za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave navedeni propisi nadziru u nadziranim tijelima te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako je već i ranije navedeno poslovi inspekcijskog nadzora obavljaju se u sjedištu Ministarstva i na područjima županija. Poslovi iz djelokruga Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju se u 20⁵⁸ županija i Gradu Zagrebu. Upravni inspektori – samostalni izvršitelji poslove inspekcijskog nadzora obavljaju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te njihovim upravnim tijelima, kao i pravnim osobama kojima su navedene jedinice osnivači, na području jedne županije. Iznimno je moguće da upravni inspektor - samostalni izvršitelj obavlja

⁵⁷ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije („Narodne novine“ broj 72/24), članak 434.

⁵⁸ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije („Narodne novine“ broj 72/24), članak 435.

inspekcijski nadzor na području druge županije. U odnosu na Zagrebačku županiju, Grad Zagreb posebno je naveden u Uredbi, s obzirom na činjenicu da Zagreb imam poseban status grada i županije. Inspektori – samostalni izvršitelji za područje Zagrebačke županije i Grada Zagreba smješteni su u sjedištu Ministarstva, za razliku od ostalih inspektora- samostalnih izvršitelja koji su smješteni u zgradama županija. Broj upravnih inspektora u Službi za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave veći je u odnosu na broj inspektora u Službi za inspekciju države uprave, što je i očekivano s obzirom na broj nadziranih tijela koja su u nadležnosti ovih dviju službi, kao i broj predstavki koji se upućuju upravnim inspektorima ovisno o tome na rad kojeg tijela se podnositelji predstavki pritužuju⁵⁹. Osim upravnih inspektora, voditelji službi kao i načelnik Sektora za upravnu inspekciju također imaju status upravnog inspektora i provode inspekcijske nadzore, ovisno o potrebi i složenosti određenog predmeta nadzora.

4. Subjekti i predmet inspekcijskog nadzora

U postupku provođenja nadzora mogu sudjelovati različiti subjekti kao što su upravna tijela, upravne organizacije i službenici. Oni se mogu pojaviti kao: a) subjekti koji provode nadzor – nadzor uprave i b) subjekti nad kojima se provodi nadzor – nadzor nad upravom⁶⁰. Prema navedenoj podjeli subjekti koji su obuhvaćeni inspekcijskim nadzorom upravne inspekcije javljaju se u obje uloge, i kao subjekti koji provode nadzor i kao subjekti nad kojima se provodi nadzor, odnosno inspekcijski nadzor upravne inspekcije istovremeno je i nadzor uprave i nadzor nad upravom. Kada govorimo o tome tko provodi inspekcijski nadzor, člankom 2. Zakona propisano je da je to tijelo državne uprave nadležno za poslove upravne inspekcije, odnosno Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije. Točnije, propisano je da inspekcijski nadzor provode upravni inspektori navedenog tijela. Iznimno, inspekcijski nadzor može provoditi i drugi službenik koji je za to ovlašten od strane čelnika tijela te koji ispunjava stručne uvjete koji se Zakonom traže za popunjavanje radnog mjesta upravnog inspektora. Ovdje se upravni inspektori, odnosno iznimno drugi ovlašteni službenici, javljaju kao aktivni subjekti nadzora. Kao subjekti nad kojim se nadzor provodi, odnosno pasivni subjekti nadzora

⁵⁹ Broj općina, gradova, županija daleko je veći u odnosu na tijela državne uprave i državne upravne organizacije, što znači da je broj nadziranih subjekata u okviru Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave time veći. S obzirom da je djelovanje upravnih inspektora u okviru navedene Službe usmjereno na područje županija, to povlači za sobom potrebu za minimalno 20 upravnih inspektora- samostalnih izvršitelja na području županija te uz to određen broj upravnih inspektora koji djeluju u okviru te Službe u sjedištu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije.

⁶⁰ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.

definirana su u članku 2. Zakona, tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela i upravna tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Osim toga, članak 3. Zakona taksativno navodi koja su to tijela, odnosno pored tijela državne uprave, drugih državnih tijela propisuje da su to i Grad Zagreb i upravna tijela Grada Zagreba, tijela i upravna tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti u dijelu obavljanja javnih ovlasti. Ovdje je važno istaknuti da se nadzor u odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima provodi samo u dijelu obavljanja javnih ovlasti, s obzirom da je nerijetko slučaj da pravne osobe kao i podnositelji predstavki smatraju da je upravna inspekcija nadležna za nadzor cjelokupnog postupanja i djelovanja istih, odnosno osim nadzora postupanja u okviru javnih ovlasti i za nadzor postupanja u okviru stručnog djelokruga poslova pravne osobe. Predmet inspekcijskog nadzora inicijalno je određen u članku 2. Zakona navodeći da su to zakoni i drugi propisi utvrđeni Zakonom, dok u članku 4. stavku 1. i stavku 2. taksativno navodi koji su to propisi u odnosu na tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela i upravna tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave, a koji u odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima. Kako je već i ranije spomenuto, predmet inspekcijskog nadzora šire je određen kada je riječ o prvoj kategoriji nadziranih subjekata, dok je u odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima uže određen. Razlika postoji u odnosu na nadzor primjene zakona i drugih propisa kojim se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada nadziranih subjekata, nadzor primjene propisa i drugih propisa kojim se uređuje službeničko zakonodavstvo te nadzor primjene propisa o sadržaju naziva tijela i uporabi propisanih obilježja i simbola. Navedeno je obuhvaćeno predmetom nadzora tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela i upravnih tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave no nije obuhvaćeno predmetom nadzora u odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima. Ostali zakoni i propisi koju su zajednički predmet nadzora obiju kategorija subjekata su zakon kojim se uređuje upravni postupak, propisi o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske, propisi o uredskom poslovanju, postupanje po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora, uvjete i način ostvarivanja javnosti rada te provođenje inspekcijskog nadzora u slučajevima utvrđenim posebnim zakonom. Upravna inspekcija najčešće postupa u odnosu na nadzor zakona kojim se uređuje upravni postupak, odnosno nadzor Zakona o općem upravnom postupku, potom u odnosu na nadzor propisa o uredskom poslovanju odnosno Uredbe o uredskom poslovanju te postupka po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora. Prilikom provođenja neposrednih inspekcijskih nadzora upravni inspektori u zapisniku obrađuju

navedene predmete nadzora, komentirajući propise i stvarno stanje u nadziranom tijelu vezano za mjerodavne propise, ukazujući na eventualne nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke. Zakon o općem upravnom postupku i Uredba o uredskom poslovanju obuhvaćaju najveći dio postupanja obiju kategorija nadziranih tijela, slijedom toga je nadzor i najobuhvatniji u odnosu na te predmete nadzora. Osim toga, u tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnih tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave nadzor se u većoj mjeri provodi u odnosu na primjenu zakona i drugih propisa kojim se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada nadziranih subjekta, u pravilu je to pravilnik o unutarnjem ustrojstvu, potom primjenu zakona i drugih propisa kojim se uređuju službenički odnosi, prvenstveno Zakon o državnim službenicima. Slijedom toga, najveći je broj utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke, a samim tim i izrečenih mjera u odnosu na navedene predmete. Kada je riječ o postupanju po predstavkama, predmet nadzora je u Zakonu jasno određen, upravni inspektori obvezni su postupati po predstavkama podnesenim radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora. Međutim, nejasnoće koje se javljaju kod podnositelja predstavki vezan je za dio odredbe koja navodi da se predstavka mora odnositi na predmet inspekcijskog nadzora. Drugim riječima, sadržaj predstavke kojim se podnositelj pritužuje na nadzirano tijelo mora biti u vezi s nekim od gore navedenih predmeta nadzora, odnosno zakona i propisa. Nije za očekivati da će prosječni građanin odnosno laik proučavati propise u dovoljnoj mjeri da bi bio u stanju razlučiti što točno obuhvaća predmet nadzora upravne inspekcije. U pravilu, podnositelji predstavke obraćaju se upravnoj inspekciji na temelju saznanja da je ista nadležna nadzirati navedene subjekte, ne ulazeći dublje u to što je upravna inspekcija točno nadležna nadzirati i u kojoj mjeri. Stoga se nerijetko događa da se zahtjevi u predstavkama odnose na provođenje upravnog nadzora, izricanje naredbi provedbe upravnog nadzora nadležnom tijelu, zahtjev da nadzirani subjekt izađe na teren ili razmotri njihov zahtjev i slično. U pravnim osobama s javnim ovlastima često se događa da se predstavkom traži nadzor nad zapošljavanjem, ostvarivanjem prava iz radnih odnosa, uvjete rada i slično. U takvim slučajevima upravna inspekcija ukazuje na svoju nenadležnosti te predstavku ustupa nadležnom tijelu. Vezano za postupanje upravne inspekcije više će biti rečeno u jednom od narednih poglavlja.

5. Ovlasti upravne inspekcije

Ovlasti upravnog inspektora Zakonom su utvrđene u poglavlju III. *Ovlasti i obveze upravnog inspektora te obveze tijela*, pri čemu je najprije navedeno da je upravni inspektor u

svom radu samostalan i da se nitko ne smije koristiti službenim položajem ili na drugi način onemogućavati ili ometati upravnog inspektora u obavljanju inspeksijskog nadzora i poduzimanju mjera i radnji za koje je ovlašten. Navedenim odredbama ukazuje se da rad upravnog inspektora ne smije biti narušen ili ugrožen bilo kakvim utjecajem drugih osoba, odnosno da se rad upravnog inspektora mora temeljiti na njegovom samostalnom zapažanju tijekom nadzora i ocjeni onoga što je relevantno, kao i donošenju odluka u povodu istog. Na njegov rad, odnosno izradu zapisnika o utvrđenim nezakonitostima, nepravilnostima, te izrečenim ili predloženim mjerama, kao i odluke u povodu podnesenih predstavki ne smije se utjecati od strane drugih osoba na način da postupa drugačije od načina koji se temelji na onom što je upravni inspektor utvrdio neposrednim ili posrednim utvrđivanjem činjenica. S druge strane, navedeno također znači da je upravni inspektor dužan postupati samostalno i ne smije dozvoliti da bilo tko utječe ili ometa odnosno onemogućava njegov rad. U provedbi nadzora to znači da upravni inspektor donosi odluke o tome što je potrebno ispitati u povodu ponesene predstavke, što će u izvješću u vezi navoda iz predstavke zatražiti od nadziranog tijela, koje radnje će poduzeti u povodu dobivenog izvješća te što će biti sadržaj obavijesti upućene podnositelju predstavke u povodu postupanja po istoj. Važno je napomenuti da upravni inspektori sami potpisuju dopise kojima od nadziranih tijela traže izvješća o navodima iz predstavki, obavijesti upućene podnositeljima predstavki kao i ostale dopise u vezi postupanja po podnesenim predstavkama. Isto tako upravni inspektori sami potpisuju i zapisnike o provedenim nadzorima, kao i dopunske zapisnike i obavijesti u povodu izjavljenih primjedbi na zapisnik. Navedeno ukazuje da su upravni inspektori odgovorni za svoje postupanje kao i sadržaj potpisanog. Isto tako, upravni inspektor je samostalan u provođenju nadzora na način da procjenjuje, ovisno o konkretnom slučaju, što je potrebno ispitati, zatražiti dodatne podatke ili dokumente, izvršiti uvid u spise. Naposljetku, upravni inspektori su samostalni prilikom izrađivanja zapisnika i određivanja sadržaja zapisnika, utvrđivanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka, i u konačnici izricanju mjera i poduzimanju radnji na koje je ovlašten. Naravno to ne znači da upravni inspektori mogu postupati bez ikakvih ograničenja i nadzora. Svako postupanje mora biti na zakonu utemeljeno kao i korištenje ovlasti. Osim toga, svaki stav, utvrđena nezakonitost, nepravilnost i nedostatak, izrečena ili predložena mjera upravnog inspektora mora imati svoje pravno uporište, u protivnom nadzirani subjekt isto može pobijati primjedbom na zapisnik a u konačnici i tužbom pred upravnim sudom.

Prilikom provođenja nadzora ili postupanja po predstavkama upravni inspektor je ovlašten zatražiti svu dokumentaciju za koju smatra da je relevantna u konkretnom predmetu i

pri tome odrediti rok za dostavu traženog. Osim toga, tijekom nadzora može uzimati izjave od osoba za koje smatra da bi mogle imati određena relevantna saznanja. Sa svim podacima koje upravni inspektor prikupi tijekom nadzora bilo posredno bilo neposredno mora postupati u skladu s odredbama članka 21. Zakona o državnim službenicima i odredbama članka 15. Zakona o upravnoj inspekciji, odnosno sve podatke mora čuvati kao tajnu. Prije nego li upravna inspekcija počne s obavljanjem nadzora, upravni inspektor je dužan o namjeri provođenja nadzora obavijestiti čelnika nadziranog tijela, pri tome je ovlašten od njega zatražiti da se upravnim inspektorima osigura prostor i oprema koji su potrebni za provođenje nadzora. Upravni inspektor u odnosu na svoje postupanje i ovisno o vrsti utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostataka ovlašten je izreći mjere naredbe, zabrane, prijedloga ali i druge mjere sukladno posebnom zakonu⁶¹.

5.1. Mjere naredbe

Mjere naredbe obuhvaćaju sve mjere kojima je cilj otkloniti utvrđene povrede zakona ili drugog propisa, nepravilnosti i nedostatke u radu nadziranog tijela. Osim što Zakon općenito određuje mjere koje je upravni inspektor ovlašten izreći, također i taksativno određuje koje radnje upravni inspektor može narediti čelniku tijela. Sukladno tome, upravni inspektor može narediti usklađivanje organizacije i načina rada nadziranog tijela s propisima, donošenje i javnu objavu akata kojima se određuju radno vrijeme i uredovni dani, postupanje u zakonom propisanom roku u slučaju podnošenja prigovora ili pritužbe na rad nadziranog tijela, poduzimanje radnji u svrhu osiguranja javnosti rada nadziranog tijela prema posebnim propisima, ukidanje, poništavanje ili oglašavanje ništavim nezakonitoga upravnog akta kojim se odlučuje o pravima i obvezama iz službe te donošenje zakonitog akta, donošenje akta o prestanku službe po sili zakona ako su ispunjene zakonom propisane pretpostavke, postupanje po odlukama nadležnih sudova i tijela nadležnog za postupanje po žalbama državnih i lokalnih službenika iz područja službeničkih odnosa, otklanjanje nezakonitosti u provedbi upravnog postupka, provedbu postupka izvršenja upravnog akta, otklanjanje nepravilnosti ili nedostataka u primjeni propisa o uredskom poslovanju i drugih propisa kojima se uređuje javnost i način rada nadziranog tijela, druge mjere sukladno posebnom zakonu⁶².

⁶¹ Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 15/18, 98/19 i 14/24), članak 16., članak 23. i članak 24.

⁶² Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne Novine“, broj 15/18, 98/19, 14/24), članak 28.

U odnosu na prvu radnju, odnosno usklađivanje organizacije i načina rada nadziranog tijela s propisima, primjerice upravni inspektor može narediti usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu nadziranog tijela sa Zakonom o državnim službenicima u odnosu na odredbe kojima je propisana obveza polaganja državnog ispita. Ukoliko javnopravno tijelo nema donesen akt kojim određuje radno vrijeme i uredovne dane sukladno Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, tada će upravni inspektor narediti da se takav akt donese⁶³. Naredba kojim se određuje postupanje u zakonom propisanom roku u slučaju podnošenja prigovora ili pritužbe na rad nadziranog tijela, upravni inspektor izreći će u slučaju da se podnositelj predstavke pritužuje na tzv. „šutnju uprave“, ili u slučaju da tijekom nadzora uoči da nadzirani subjekt ne postupa u propisanom roku u povodu podnesenog prigovora ili pritužbi. Propisi kojima se uređuje postupanje javnopravnog tijela u slučaju podnošenja prigovora ili pritužbi su Zakon o općem upravnom postupku⁶⁴ te Zakon o sustavu države uprave. Zakon o općem upravnom propisuje institut prigovora i postupanje po prigovoru u okviru upravnog postupka, navodeći da se isti izjavljuje čelniku tijela, koji o njemu odlučuje rješenjem u roku od 8 dana od kad je prigovor izjavljen. U odnosu na doneseno rješenje od strane čelnika tijela podnositelj prigovora može na isto izjaviti žalbu. U slučaju da je rješenje u povodu prigovora donijelo drugostupanjsko tijelo, tada podnositelj prigovora može pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom. Na isti način podnositelj prigovora postupit će i u slučaju da nema drugostupanjskog tijela kojem bi mogao izjaviti žalbu na prigovor. Osim toga, mogućnost podnošenja prigovora predviđena je prilikom primjene instituta upravnih ugovora. Mogućnost izjavljivanja prigovora ima stranka upravnog ugovora u slučaju da javnopravno tijelo s kojim je sklopila upravni ne ispunjava obveze iz istog. Ukoliko zbog neispunjavanja

⁶³ Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave („Narodne Novine“, broj 70/19) uređena su, između ostalog, opća pravila o rasporedu radnog vremena i uredovnog vremena. U vezi s tim utvrđeno je da se tjedno radno vrijeme raspoređuje se u pravilu na 5 radnih dana, od ponedjeljka do petka a dnevno radno vrijeme traje osam sati, a raspoređuje se u pravilu između 7.30 i 16.30 sati. Nadalje je utvrđeno da se pobliži raspored tjednog radnog vremena i raspored dnevnog radnog vremena određuje se pravilnikom o unutarnjem redu. Člankom 29. i 30. iste Uredbe utvrđeno je uredovno vrijeme za rad sa strankama, koje se raspoređuje na način koji strankama omogućuje pristup tijelima državne uprave svakog radnog dana, tijekom redovitog radnog vremena. Uredovno vrijeme unutarnjih ustrojstvenih jedinica koje neposredno rade sa strankama pobliže se uređuje pravilnikom o unutarnjem redu. Za obavljanje određenih poslova državne uprave u mjestima izvan sjedišta tijela državne uprave odnosno izvan sjedišta njihovih područnih jedinica mogu se odrediti uredovni dani. Poslove koji će se obavljati u uredovne dane te mjesto i vrijeme uredovnih dana određuje čelnik tijela državne uprave odlukom. Odluka o uredovnim danima objavljuje se na mrežnim stranicama tijela državne uprave.

⁶⁴ Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09, 110/21)

ugovora stranci nastane šteta, također će se moći izjaviti prigovor radi naknade štete. Za razliku od ranije navedenog prigovora, ovdje se prigovor se izjavljuje i predaje tijelu koje na temelju zakona obavlja nadzor nad javnopravnim tijelom s kojim je stranka sklopila upravni ugovor. Protiv rješenja kojim je navedeno tijelo odlučilo o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Do sada se u praksi upravna inspekcija nije susrela s pritužbama u vezi nedonošenja rješenja u povodu ove vrste prigovora. Naposljetku, Zakon o općem upravnom postupku uređuje mogućnost podnošenja prigovora kao vrstu pravne zaštite od postupanja javnopravnih tijela i pružatelja javnih usluga. Predstavke u vezi nepostupanja javnopravnih tijela najčešće se odnose na ovu vrstu prigovora. Ukoliko zainteresirana osoba uputi zahtjev javnopravnom tijelu o uvjetima, načinu i postupku ostvarivanja ili zaštite njezinog prava ili pravnog interesa u određenoj upravnoj stvari, javnopravno tijelo dužno je uputiti istoj obavijest u pisanom obliku i to u roku do petnaest dana. U slučaju da javnopravno tijelo odbije izdati obavijest u pisanom obliku ili ne izda obavijest zainteresirana osoba u roku od osam dana ima pravo izjaviti prigovor. Osim zaštite koja je propisana u odnosu na upravne stvari, prigovor se može podnijeti i u slučaju kada je riječ o drugom postupanju javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, pri čemu se prigovor može podnijeti sve dok takvo postupanje traje ili dok traju njegove posljedice. Ovakav način propisivanja prava na izjavljivanje prigovora vrlo je pogodan za podnositelje prigovora obzirom da je pojmom „*drugim postupanjem javnopravnog tijela*“ obuhvaćen široki raspon mogućih situacija koje se odnose na postupanja javnopravnih tijela. S druge strane, rok za podnošenje prigovora nije točno određen nego se mogućnosti podnošenja prigovora veže za vrijeme trajanja postupanja odnosno njegovih posljedica, stoga podnositelj prigovora ne može propustiti rok za podnošenje istog te posljedično ostati bez pravne zaštite. Institut prigovora kao pravno sredstvo zaštite od pružatelja javnih usluga uređen je nešto drugačije nego kod javnopravnih tijela. Podnositelj prigovora je korisnik javne usluge pružatelja usluge te kao takav ima pravo podnijeti prigovor u slučaju da smatra da su mu postupanjem pružatelja javnih usluga povrijeđena njegova prava ili pravni interesi. Pri tome se postupanje pružatelja javnih usluga mora odnositi na poduzimanje ili propuštanje radnji koje imaju učinak na prava, obveze ili pravne interese fizičkih i pravnih osoba (korisnike usluga), a o kojima se ne rješava u upravnom postupku. Prigovor se podnosi tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem određene vrste javnih usluga. Ovdje kao i u slučaju prigovora na postupanje javnopravnih tijela nema roka u kojim se prigovor podnosi nego je određeno da se prigovor može izjaviti sve dok radnja ili propuštanje radnje pružatelja javnih usluga traje. Tijelo koje obavlja nadzor nad pružateljem javnih usluga dužno je ispitati okolnosti i navode iz prigovora te bez odgode, a

najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavljivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o mjerama koje je u povodu prigovora poduzelo. U slučaju da podnositelj prigovora nije zadovoljan poduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o poduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.

Zakonom o sustavu državne uprave uređena je obveza tijela državne uprave da podnositelju predstavke kojom traži mišljenje o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa, dostavi odgovor u roku od trideset dana od dana zaprimanja podneska. Također propisana je i obveza upućivanja zaprimljenog podneska nadležnom tijelu, u slučaju da tijelo koje je zaprimilo podnesak nije nadležno. Ova obveza odnosi se i na postupanje upravne inspekcije, stoga u slučaju zaprimljenih predstavki iz kojih je jasno da za postupanje nije nadležna upravna inspekcija te da je nadležno drugo tijelo, upravna inspekcija će predstavku službenim dopisom uputiti nadležnom tijelu. Važno je napomenuti da se navedeno primjenjuje i na predstavke, pritužbe i druge podneske koji upućuju na nezakonitost ili nepravilnost u obavljanju poslova državne uprave, uključujući i predstavke kojima državni službenici ukazuju na neučinkovitost u primjeni zakona i drugih propisa odnosno na neučinkovitost u radu tijela državne uprave. Ovakvim načinom uređenja sadržaja predstavki obuhvaćen je niz mogućih razloga u vezi kojeg se podnositelji predstavki mogu obratiti tijelu državne uprave. Moglo bi se reći da su upravo ove odredbe Zakona o sustavu države uprave najčešća zakonska osnova za nalog nadziranom subjektu da postupi u skladu sa zakonom. Važno je napomenuti da se odredbe Zakona o sustavu državne uprave primjenjuju samo u slučaju da se predstavka odnosi na postupanje tijela države uprave, odnosno na ministarstva i državne upravne organizacije, s obzirom da isti uređuje sustav državne uprave. Upravna inspekcija stoga će u slučaju zaprimljenih predstavki koji se odnose na nepostupanje javnopravnog tijela u povodu podnesenog prigovora ili predstavke biti nadležna ispitati okolnosti zbog kojih isto nije postupilo u rokovima te naložiti postupanje sukladno mjerodavnim propisima. Kao što je već i spomenuto, ova vrste mjere često se izriče u praksi upravnih inspektora.

Mjera kojom upravni inspektor naređuje ukidanje, poništavanje ili oglašavanje ništavim nezakonitoga upravnog akta kojim se odlučuje o pravima i obvezama iz službe te donošenje zakonitog akta, izreći će se u slučaju da je tijekom nadzora ili u povodu predstavke utvrđeno da doneseni akt nije u skladu sa zakonom. Ovisno o tome što je razlog nezakonitosti akta, upravni inspektor naložit će čelniku tijela ukidanje, poništavanje ili oglašavanje rješenja ništavim⁶⁵. Ova

⁶⁵ Članak 128. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09, 110/21) propisuje slučajeve u kojim se rješenje oglašava ništavim:

mjera izriče se primjerice u slučaju da je osoba primljena u državnu službu a nije ispunjavala stručne uvjete za prijam, ili ukoliko je službenik raspoređen na određeno radno mjesto a ne ispunjava stručne uvjete rasporeda za to radno mjesto (primjerice nema položen državni ispit). Mjeru kojom se naređuje ukidanje ili poništenje rješenja neće biti moguće izreći u slučaju da je protekao rok za ukidanje odnosno poništenje⁶⁶, dok kod oglašavanja rješenja ništavim ne postoji rok obzirom da je zakonodavac smatrao da se radi o takvim vrstama povrede zakona kod kojih ne treba rokovima ograničavati mogućnosti da se pravni učinci takvih rješenja stave izvan snage. Mjeru kojom čelniku tijela naređuje donošenje akta o prestanku službe po sili zakona ako su ispunjene zakonom propisane pretpostavke, upravni inspektor izreći će sukladno Zakonu o državnim službenicima (u daljnjem tekstu: Zakon o državnim službenicima) koji taksativno navodi slučajeve u kojima službeniku služba prestaje po sili zakona⁶⁷. Od propisanih razloga

-
1. ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti,
 2. ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku,
 3. ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće,
 4. ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo,
 5. ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala,
 6. ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja. Za razliku od ništavosti čiji su razlozi taksativno određeni u zakonu kod ukidanja i poništenja rješenja to nije slučaj. Članak 129. propisuje da se nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti: 1. ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela, 2. ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena. U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja. U upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, rješenje se može ukinuti samo uz pristanak protivne stranke. Članak 130. propisuje uvjete prema kojim se može ukinuti zakonito rješenje kojim je stranka stekla neko pravo, navodeći da je to moguće u slučaju da je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom, ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja ili je nije ispunila u roku te ako je to potrebno zbog otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Na ništavnost javnopravno tijelo pazi po službenoj dužnosti te ništavo rješenje nema pravni učinak. U slučaju oglašavanja rješenja ništavim, smatraju se ništavim i pravni učinci tog rješenja. Kod ukidanja ili poništenja rješenja odluka javnopravnog tijela, a u slučaju izricanja mjere upravnog inspektora, ovisit će o težini povrede zakona koja se počinila donesenim rješenjem. Shodno tome za lakše povrede odredit će se mjera ukidanja, pri čemu rješenje ne proizvodi pravne učinke za ubuduće (*djelovanje ex nunc*) dok će se poništenje odrediti u slučaju teže povrede zakona a čime će se poništiti i pravni učinci koje je to rješenje proizvelo do poništenja (*djelovanje ex tunc*).

⁶⁶ Prema članku 131. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09, 110/21) nezakonito rješenje može se poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dana dostave rješenja stranci, u kojim slučajevima rješenje mora biti u tom roku otpremljeno iz tijela koje je rješenje donijelo.

⁶⁷ Članak 152. Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 155/23, 85/24) 1) propisuje da državnom službeniku prestaje državna služba po sili zakona:

1. smrću

za prestanak službe u praksi upravne inspekcije najčešće se javljaju razlozi koji se odnose na polaganje državnog ispita u propisanom roku, ispunjenje uvjeta za prijam u državnu službu ili postojanja zapreka za prijam u državnu službu.

Mjeru kojom se čelniku tijela nalaže postupanje po odlukama nadležnih sudova i tijela nadležnog za postupanje po žalbama državnih i lokalnih službenika iz područja službeničkih odnosa, upravni inspektor izreći će najčešće u slučaju da se nadzirani subjekt oglašuje na takve odluke, bilo na način da uopće nije postupio u skladu s mjerodavnom odlukom bilo da je ponovno postupao međutim na isti način je riješio upravnu stvar. Takve situacije su najčešće kad je riječ o rješenjima Odbora za državnu službu donesenim u povodu žalbe službenika na rješenja javnopravnog tijela⁶⁸. Žalbe se u pravilu odnose na rješenja javnopravnog tijela kojim se službenik raspoređuje na radno mjesto niže ili iste složenosti poslova. Takve vrste rasporeda mogu biti potaknute donošenjem novog pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u određenom

2. danom dostave obavijesti državnom tijelu o pravomoćnosti rješenja o priznanju prava na invalidsku mirovinu zbog potpunog gubitka radne sposobnosti

3. kad navrši 65 godina života i najmanje 15 godina mirovinskog staža, osim ako se čelnik tijela i državni službenik drukčije ne dogovore, vodeći računa o potrebama službe

4. kad je osuđen na kaznu zatvora ili kaznu dugotrajnog zatvora ili djelomičnu uvjetnu osudu za kazneno djelo - danom saznanja za pravomoćnost presude, osim ako mu je pravomoćnom presudom izrečena uvjetna osuda ili mu je kazna zatvora zamijenjena radom za opće dobro

5. kad je osuđen za kazneno djelo s obilježjima korupcije - danom saznanja za pravomoćnost presude

6. kad je osuđen za kazneno djelo i izrečena mu sigurnosna mjera zabrane potpunog obavljanja dužnosti državnog službenika - danom saznanja za pravomoćnost presude

7. kad neopravdano izostane s rada pet radnih dana uzastopce - danom napuštanja službe odnosno prvog dana odsutnosti s rada

8. ako ne položi državni ispit u propisanom roku - istekom roka u kojem je bio obavezan položiti državni ispit, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano

9. ako se sazna da u vrijeme prijma u državnu službu nije ispunjavao uvjete za prijam u državnu službu propisane ovim ili drugim zakonom ili da je u vrijeme prijma u državnu službu postojala zapreka za prijam u državnu službu propisana ovim Zakonom - danom saznanja za to

10. kad mu je izrečena kazna prestanka državne službe zbog teške povrede službene dužnosti - danom izvršnosti rješenja službeničkog suda

11. ako se prilikom premještaja ne javi na novu dužnost u utvrđenom roku - danom kojim se morao javiti na dužnost

12. kada je ocijenjen ocjenom »ne zadovoljava« - danom dostave odluke o zahtjevu za zaštitu prava u postupku ocjenjivanja, a ako zahtjev nije podnesen, istekom roka za podnošenje zahtjeva sukladno općem propisu o radu

13. u drugim slučajevima utvrđenim zakonom.

⁶⁸ Člankom 43. Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 155/23, 85/24), propisano je da Odbor za državnu službu neovisno tijelo za rješavanje žalbi sukladno odredbama ovoga Zakona. Člankom 42. je propisano da o žalbama na rješenje kojim se odlučuje prijmu u državnu službu, rasporedu na radno mjesto, premještanju, napredovanju, plaći, produženju roka za polaganje državnog ispita, stavljanju na raspolaganje te prestanku državne službe, odlučuje Odbor za državnu službu.

javnopravnom tijelu⁶⁹. Naime, prilikom rasporeda službenika sukladno novom pravilniku čelnik je obvezan voditi se potrebama tijela i stručnom znanju službenika. Pojam „*potrebama tijela*“ fleksibilno je određen i stoga daje veliki prostor i slobodu čelniku tijela prilikom donošenja odluka o novim rasporedima. U pravilu, čelnik tijela formalno je vezan samo stručnim uvjetima stupnja obrazovanja i radnim iskustvom službenika. Problem nastaje u slučajevima kada službenik bude raspoređen s radnog mjesta više složenosti poslova na radno mjesto niže složenosti poslova, a u okviru istih stručnih uvjeta. Primjerice, službenik koji je do donošenja novog pravilnika o unutarnjem redu bio raspoređen na radno mjesto voditelja službe ili načelnika sektora, nakon donošenja novog pravilnika bude raspoređen na radno mjesto stručnog savjetnika. Naravno, cijela problematika leži u visini koeficijenta predviđenih za ta radna mjesta i posljedično tome visini plaće. Razlog takvog rasporeda može biti i ukidanje dotadašnjeg radnog mjesta, a koje je posljedica preustroja u okviru javnopravnog tijela. Međutim i u takvim situacijama ostaje pitanje činjeničnog utemeljenja takve odluke, odnosno razloga za raspored, kao i elemenata arbitrarnog ili samovoljnog odlučivanja ili pak kažnjavanja državnih službenika. U rješenjima Odbora za državnu službu donesenim u povodu žalbi službenika, u bitnom se ukazuje da je prilikom rasporeda državnih službenika na radna mjesta potrebno obrazložiti potrebe službe u odnosu na konkretnog službenika te da obrazloženje potreba službe ne može i niti smije biti općenito i primjenjivo na bilo koju osobu, nego mora biti konkretizirano i mora jasno upućivati na nužnost rasporeda upravo tog (određenog) službenika. Odbor za državnu službu⁷⁰ nadalje u svojim odlukama ukazuje da čelnik javnopravnog tijela može, prema slobodnoj ocjeni, uvažavajući potrebe službe, rasporediti državne službenike na radna mjesta sukladno propisanim uvjetima, ali svaka odluka o rasporedu službenika na radna mjesta mora biti činjenično utemeljena, odnosno mora sadržavati razloge za raspored te time otkloniti sumnju da je prilikom rasporeda na radno mjesto bilo elemenata arbitrarnog ili samovoljnog odlučivanja ili pak kažnjavanja državnih službenika. Ovakvo sadržajno uređenje odluka Odbora za državu službu, ipak ponekad nije dovoljno da bi javnopravno tijelo postupilo u skladu s istima te donijelo sadržajno drugačije rješenje od ranije donesenog, a koje je za službenika nepovoljno. Odbor za državnu službu, kao ni upravna inspekcija nisu ovlašteni donijeti rješenje o rasporedu umjesto čelnika tijela, stoga se javlja

⁶⁹ Člankom 140. Zakona o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 155/23, 85/24) propisano je da se državni službenici raspoređuju se na radna mjesta iz pravilnika o unutarnjem redu koji je donesen na temelju novog akta unutarnjem ustrojstvu tijela, pri čemu se navedeni raspored vrši prema potrebama službe i stručnom znanju.

⁷⁰ Odluka KLASA: UP/II-112-07/22-01/252, URBROJ: 566-01/15-22-2 od 17. studenog 2022. godine, Odluka KLASA: UP/II-112-07/22-01/641, URBROJ: 566-01/13-22-2 od 30. rujna 2022. godine

situacija u kojoj je nezadovoljni službenik u *začaranom krugu* opetovanog donošenja rješenja čelnika tijela u skladu s odlukom Odbora za državnu službu ali koje se u svom meritumu ne razlikuje od ukinutog rješenja. Nažalost, ovdje je riječ o pravnoj praznini koja omogućava neograničeno ukidanje rješenja i vraćanje na ponovno odlučivanje u žalbenom postupku pri čemu tijelo donese novo rješenje koje se meritumu ne razlikuje od ukinutog.

Mjera kojom upravni inspektor nadziranom tijelu nalaže otklanjanje nezakonitosti u provedbi upravnog postupka, može se izreći u nizu slučajeva u kojim se javnopravno tijelo nije pridržavalo zakona kojim se uređuje upravni postupak. Dakle, pod mjeru se mogu podvesti različite nezakonitosti, primjerice da upravni akt nije donesen u zakonom propisanom roku, da rješenje nema sve propisane dijelove sukladno Zakonu o općem upravnom postupku, da tijelo nije odlučilo o pravnom lijeku u roku, da se o pravima, obvezama i pravnim interesima ne odlučuje o upravnom postupku, da upravni postupak vode i/ili rješavaju osobe koje nemaju položen državni ispit. Ovisno o vrsti nezakonitosti, odnosno koje odredbe Zakona o općem upravnom postupku su povrijeđene mjera se izriče pozivajući se na povrijeđenu odredbu toga Zakona. Izricanje takvih mjera često je pri izradi zapisnika o provedeni neposrednih inspekcijskih nadzora.

Što se tiče mjere kojom upravni inspektor naređuje provedbu postupka izvršenja upravnog akta, ista se nešto rjeđe izriče s obzirom da se ta vrsta nezakonitosti rijetko susreće kod nadziranih subjekata. Kao primjer takve situacije mogli bismo navesti neizvršenje odluke kojom je utvrđeno pravo na naknadu troškova prijevoza dolaska na posao i odlaska s posla. Isto kao i sa prethodnom mjerom, i kod mjere kojom se naređuje otklanjanje nepravilnosti ili nedostataka u primjeni propisa o uredskom poslovanju i drugih propisa kojima se uređuje javnost i način rada nadziranog tijela, druge mjere sukladno posebnom zakonu, niz je razloga zbog kojih se ista može izreći. Mjera se često izriče nakon obavljenih nadzora s obzirom na to da rijetko koje nadzirano tijelo, neovisno radi li se o tijelima države uprave i drugim državnim tijelima, jedinicama lokalne, područne (regionalne) samouprave ili pravnim osobama s javnim ovlastima, nema utvrđenih nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostataka u području primjene propisa uredskog poslovanja. Temeljni propis koji regulira uredsko poslovanje je Uredba o uredskom poslovanju⁷¹. Uredsko poslovanje od velike je važnosti za kvalitetan i ured rad

⁷¹ Uredba o uredskom poslovanju („Narodne novine“, 75/23), predstavlja reformu državne i javne uprave u smislu službenog dopisivanja, s obzirom na to da su javnopravna tijela prema Uredbi obvezna službeno dopisivanje obavljati primarno elektroničkim putem, kako međusobno tako i s fizičkim i pravnim osobama. Također, prema Uredbi su sva javnopravna tijela bila dužna uspostaviti informacijski sustav uredskog poslovanja do 1. siječnja 2023. godine.

javnopravnih tijela. Broj obveznika primjene Uredbe sve je veći obzirom da se u sve većoj mjeri povećava prenošenje javnih ovlasti na ustanove i trgovačka društva i druga tijela. U nadležnosti upravne inspekcije je primjena propisa o uredskom poslovanju u tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) te pravnim osobama s javnim ovlastima. Do sada se u provedenim nadzorima pokazalo da su utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci u ovom području primjene propisa češće u pravnim osobama s javnim ovlastima nego u tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne), što je i razumljivo obzirom da su u pravnim osobama nerijetko zaposlene osobe koje se nisu imale priliku susresti s upravnim poslovima. Iako se nadzirani subjekti u pravilu još uvijek nisu u potpunosti uskladili s Uredbom o uredskom poslovanju iz 2021. godine, nastojanja usmjerena ka tome u različitoj mjeri, ovisno o javnopravnom tijelu. Niz je faktora koje je potrebno ispuniti i uskladiti kako bi sustav u potpunosti funkcionirao. Potpuni prelazak na elektroničko uredsko poslovanje neće biti moguć sve dok se, prvenstveno fizičke osobe obraćaju javnopravnim tijelima sa svojim zahtjevima putem zemaljske pošte ili osobno u pisarnici javnopravnog tijela. U svakom slučaju, nadzirani subjekti, do potpunog usklađivanja s novom Uredbom, kombiniraju dotadašnji način rada s načinom rada koji su u obvezi primjenjivati. Ovisno o kojem tijelu i djelatnosti je riječ ovisit će i uspjeh u usklađivanju odnosno primjeni Uredbe o uredskom poslovanju iz 2023. godine. Do sada se pokazalo da su pravne osobe s javnim ovlastima u određenoj mjeri u prednosti kad je riječ o prelasku sa fizičke administracije na elektroničku, no s druge strane iste su sklonije ne pridržavati se pravila i koraka prilikom postupanja a koja su predviđena Uredbom. Navedeno je i očekivano obzirom da su postupanja u pravnim osobama manje birokratizirana, djelatnosti su takve da zahtijevaju brže postupanje i jednostavnije procedure nego li je to slučaj kod tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela i upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Mjere koje se često izriču u zapisnicima u slučaju da se utvrde nepravilnosti ili nedostaci u području uredskog poslovanja su mjere vezane za uredno vođenje spisa koji mora sadržavati sve akte koji se odnose na spis i koji moraju biti propisano brojčano označeni, mjere koje se odnose na ispravan način otvaranja predmeta koji mora imati svoju KLAS-u, potom mjere vezane za urednu otpremu pismena ili arhiviranje istih. Nerijetko se događa, osobito u pravnim osoba s javnim ovlastima, da javni službenici nisu svjesni važnosti urednog vođenja administrativne procedure i postupanja na ujednačen, dostupan i transparentan način. Predmeti po kojima se postupa u javnopravnim tijelima moraju se voditi na način da su jasni te da se u svakom trenutku nedvojbeno može zaključiti gdje se predmet nalazi, kad je zaprimljen, na koga je zadužen, tko

je i kada postupao po istom, što je sadržaj postupanja, kada je rad na predmetu završen te kada je isti arhiviran. Ponekad je percepcija javnih službenika u uredskom poslovanju takva da je dovoljno znati gdje je predmet trenutno, tko po njemu postupa i kada, međutim svrha uredskog poslovanja nije da je pojedinac upoznat sa stanjem predmeta, nego da bilo tko u bilo kojem trenutku može izvršiti uvid u spis predmeta te da prema stanju spisa bude jasno na koji način je postupljeno u predmetu.

Ovlast upravnih inspektora za nalogom poduzimanja drugih mjera sukladno posebnom zakonu, odnosi se primjerice na mjere sukladno Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom⁷² koji propisuje da upravna inspekcija nadzire provode li tijela državne uprave, tijela sudbene vlasti, tijela državne vlasti i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezu da prilikom zapošljavanja osobi s invaliditetom daju prednost pod jednakim uvjetima. Da bi osoba s invaliditetom ostvarila prednosti pri zapošljavanju potrebno je da se na svoje pravo pozove u prijavi na natječaj ili oglas navedenih tijela te da priloži dokaze o ispunjavanju uvjeta ostvarivanja prednosti pri zapošljavanju. Uvjet pod kojim upravna inspekcija može postupati u ovom slučaju je da je osoba s invaliditetom koja smatra da joj je povrijeđeno pravo prednosti pri zapošljavanju podnijela žalbu na rješenje o prijmu u službu izabranog kandidata. Rok u koje se podnositelj žalbe može obratiti upravnoj inspekciji sa zahtjevom za provođenje inspekcijskog nadzora je od 30 dana od dana podnošenja žalbe. Upravna inspekcija je u tom slučaju obvezna u roku od 8 dana od dana primitka zahtjeva za nadzor obavijestiti donositelja rješenja o prijmu u službu o pokretanju postupka inspekcijskog nadzora radi ostvarenja prava prednosti pri zapošljavanju. Ukoliko donositelj rješenja o prijmu donese rješenje o rasporedu izabranog kandidata prije nego li upravna inspekcija okonča provedbu inspekcijskog nadzora, upravna inspekcija će navedeno rješenje ukinuti. U slučaju da je doneseno samo rješenje o prijmu a upravna inspekcija tijekom nadzora utvrdi da je došlo do povrede prava prednosti pri zapošljavanju, upravna inspekcija donosi rješenje kojim će ukinuti rješenje o prijmu u službu. Protiv rješenja upravnog inspektora žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. S druge strane, ukoliko upravna inspekcija utvrdi da do povrede navedenog prava nije došlo, uputiti će pisanu obavijest podnositelju nadzora i čelniku tijela o rezultatima provedenog inspekcijskog nadzora u roku od 8 dana od dana provedbe inspekcijskog nadzora. Zakon o hrvatskim braniteljima iz

⁷² Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, broj 157/13, 152/14, 39/18, 32/20)

Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji⁷³ također propisuje nadležnosti upravne inspekcije u primjeni odredbi navedenog Zakona koji se odnosi na ostvarivanje prava na prednost pri zapošljavanju i popunjavanju radnog mjesta hrvatskih radnih vojnih invalida, hrvatskih branitelja, hrvatskih dragovoljca i članova njihove obitelji kao i članova obitelji smrtno stradalog i nestalog hrvatskog branitelja u tijelima državne uprave, tijelima sudbene vlasti i drugim državnim tijelima, upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kao i kod osoba s invaliditetom, potrebno je da se osoba koja ostvaruje pravo prednosti pozove na isto i priloži dokaze iz kojih je vidljivo da ispunjava uvjete za ostvarivanje toga prava. Postupanje upravne inspekcije u slučaju podnošenja zahtjeva za provođenjem nadzora radi zaštite navedenog prava propisano je na jednak način kao i prema Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom.

5.2. *Mjere zabrane*

Mjere zabrane podrazumijevaju zabranu poduzimanja radnji koje su protivne zakonu ili drugom propisu. Kao i u slučaju mjera naredbi, Zakon taksativno navodi radnje koje je upravni inspektor ovlašten zabraniti. Tako je u članku 29. stavku 2. Zakona navedeno da upravni inspektor može zabraniti rad službenika na radnom mjestu za koje ne ispunjava uvjete propisane zakonom ili drugim propisom. Zabrana se izriče u odnosu na službenike u tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima te upravnim tijelima jedinica lokalne (područne) regionalne samouprave ukoliko su u službu primljeni i raspoređeni na radna mjesta a ne ispunjavaju uvjete propisane zakonom ili drugim propisom⁷⁴. Mjeru zabrane koja se odnosi na rad osobe zatečene u obavljanju službeničkih poslova iz djelokruga državnog tijela na temelju ugovora o djelu upravni inspektori izriču u slučaju kršenja članaka 4. i članka 5. Zakona o državnim službenicima. Naime, člankom 4. navedenog Zakona propisano je da poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici, pri čemu su državni službenici definirani kao osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, zakonom ili drugim propisima donesenim na

⁷³ Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji („Narodne novine“, broj 121/17, 98/19, 84/21, 156/23)

⁷⁴ Primjerice, službenik je raspoređen na radno mjesto u nadziranom tijelu a nema položen državni ispit sukladno članku 99. Zakona o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 155/23, 85/24) ili članku 14. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 86/2008, 61/2011, 4/2018, 96/2018, 112/2019), službenik nema potrebno radno iskustvo ili odgovarajuću stručnu spremu i slično.

temelju Ustava i zakona. Osim toga, državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove. S druge strane, člankom 5. istog Zakona je propisano da pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu mogu se na temelju ugovora o djelu povjeriti pružateljima stručnih usluga izvan državne službe. Međutim, ta mogućnost isključena je ukoliko je riječ o poslovima državnih službenika koji se odnose na poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. U odnosu na drugu kategoriju državnih službenika, odnosno onih koji obavljaju administrativne, računovodstvene i druge poslove takva mogućnost je dozvoljena. Zakon jasno naglašava kako pružatelji stručnih usluga na temelju ugovora o djelu ne mogu postati državni službenici bez provođenja postupka prijma u državnu službu u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. Subjekti nadzora krše navedene članke na način da poslove koji se odnose na poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona povjeravaju pružateljima usluga na temelju ugovora o djelu. Ponekad je teško iz samog sadržaja ugovora o djelu sa sigurnošću utvrditi radi li se zaista o takvim poslovima, s obzirom da su isti nedovoljno razrađeni i nejasni u smislu da ne određuju na nedvojben način poslove koje se ugovorom o djelu povjeravaju pružateljima usluga.

Mjeru kojom se zabranjuje rad osobi zatečenoj u obavljanju službeničkih poslova bez zakonitog akta o prijmu u službu ili rasporedu na radno mjesto upravni inspektor izriče ukoliko službenik nema valjanu pravnu osnovu za rad u službi. Riječ je o kršenju odredbi Zakona o državnim službenicima koji uređuju rješenje o prijmu i rješenje o rasporedu u državnu službu. Zabranu rada po nalogu koji je izdan protivno zakonu upravni inspektor izreći će u slučaju da su prekršene odredbe članka 20. Zakona o državnim službenicima koje reguliraju izvršavanje poslova koji nisu u opisu radnog mjesta državnog službenika, odnosno rad po nalogu. Navedeni članak propisuje mogućnost da državni službenik obavlja poslove koji nisu u opisu poslova radnog mjesta na koje je raspoređen ali samo u iznimnim ili hitnim slučajevima, a najduže 30 dana neprekidno, sukladno njegovim stručnim sposobnostima i vještinama. Najčešće utvrđene nezakonitosti u vezi naloga su rad državnog službenika po nalogu na radnom mjestu u odnosu na koje ne ispunjava uvjete za raspored ili rad po nalogu duže od 30 dana. Trenutno važećim Zakonom o državnim službenicima⁷⁵ popunjena je to tada postojeća pravna praznina koja se

⁷⁵ Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 155/23, 85/24) stupio je na snagu 1. siječnja 2024. godine.

odnosila na ispunjavanje uvjeta vezanih za raspored radnog mjesta za koje se nalog izdaje na način da je jasno propisano da se državnom službeniku ne može dati nalog za obavljanje poslova radnog mjesta ako ne ispunjava uvjete za raspored za to radno mjesto, osim ako je riječ o iznimci odnosno poslovima koji ne trpe odgodu i u posebnom su interesu službe. Do donošenja navedenog zakona, u nadziranim tijelima događalo se da službenici sa srednjom stručnom spremom ili višom stručnom spremom obavljaju poslove radnog mjesta za koje je kao uvjet propisana visoka stručna sprema, pri čemu se nije čak radilo niti o iznimkama koje su trenutno važećim zakonom predviđene. Dodatna nezakonitost u vezi naloga vezana je za vrijeme trajanja naloga. Zakon izričito propisuje da nalog može trajati najduže neprekidno 30 dana, međutim događa se da se nalozi u nadziranim tijelima izdaju na vrijeme koje u kontinuitetu traje više mjeseci ili godina, pri čemu je upitno tko obavlja poslove radnog mjesta na kojem je raspoređen službenik koji nalog obavlja u tako dugom razdoblju. Navedeno se ostvaruje na način da se državnom službeniku izda jedan nalog za duži period od 30 dana ili se uzastopno izdaju nalozi za razdoblje od 30 dana, pri čemu se ne prekida kontinuitet toga rada. Mjere zabrane izriču se u manjem broju u odnosu na mjere naredbe, s obzirom da se u većoj mjeri utvrđuju nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatci za koje se, s obzirom na njihov sadržaj, izriču mjere naredbe.

5.3. *Mjere prijedloga*

Mjere koje upravni inspektor može predložiti čelniku tijela za njega nisu obvezne, međutim čelnik tijela obavezan je izvijestiti upravnog inspektora o postupanju po prijedlozima, odnosno razlozima nepostupanja po prijedlozima. Upravni inspektor ovlašten je predložiti čelniku tijela obnovu postupka u kojem je doneseno rješenje ako su ispunjeni uvjeti za obnovu postupka propisani zakonom⁷⁶, pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti i postupka

⁷⁶ Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09, 110/21), u članku 123. propisuje uvjete za obnovu postupka navodeći da se obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci: 1. ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u prijašnjem postupku, 2. ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu, 3. ako je rješenje donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta, 4. ako kolegijalno tijelo koje je donijelo rješenje nije rješavalo u propisanom sastavu ili ako za rješenje nije glasovala propisana većina, 5. ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku, 6. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, 7. ako osobi koja je sudjelovala u postupku

udaljenja iz službe a koje pretpostavke i uvjeti su propisani Zakonom o državnim službenicima, preispitivanje organizacije rada radi osiguranja upravnog rješavanja u zakonom predviđenom roku te poduzimanje drugih mjera radi otklanjanja nepravilnosti, nedostataka u radu ili unapređenje rada nadziranog tijela. Od navedenih prijedloga, u zapisnicima se najčešće predlažu posljednja dva prijedloga iz dva razloga. Prvi razlog je što se stvarno stanje u nadziranom tijelu najčešće može podvesti upravo pod ta dva prijedloga dok su s druge strane prijedlozi mjera preispitivanja organizacije rada radi osiguranja upravnog rješavanja i poduzimanje drugih mjera radi otklanjanja nepravilnosti, nedostataka u radu ili unapređenje rada nadziranog tijela definirane na način da se istima može obuhvatiti niz mogućih različitih situacija koje se javljaju u nadziranim tijelima. Primjerice u okviru prijedloga kojim se preispituje organizacija rada radi osiguranja upravnog rješavanja u zakonom predviđenim rokovima upravni inspektor može čelniku tijela predložiti dodatno zapošljavanje javnih službenika koji će obavljati poslove upravnog rješavanja ili pak poduzimanje mjera kojim će se osigurati edukacija javnih službenika koji vode i/ili rješavaju u upravnom postupku. U okviru prijedloga poduzimanja drugih mjera radi otklanjanja nepravilnosti, nedostataka u radu ili unapređenju rada, upravni inspektor može čelniku tijela predložiti mjere kojim će osigurati edukaciju javnih službenika iz područja uredskog poslovanja, ustrojavanje dodatnih ustrojstvenih jedinica radi bolje raspodjele poslova i slično. Prijedlog obnove postupka i pokretanja postupka zbog povrede službene dužnosti i postupka udaljenja iz službe, jasni su sami po sebi. Riječ je o radnjama koje je ovlašteno i obvezno poduzeti nadzirano tijelo odnosno čelnik tijela, u slučajevima kada su ispunjene zakonom propisane pretpostavke, tako da je upravni inspektor u tom slučaju ovlašten samo na predlaganje poduzimanja tih radnji odnosno na neki način ukazati nadziranom tijelu na njegovo ovlaštenje i obvezu. Prijedlozi zapravo podrazumijevaju one radnje koje upravni inspektori nisu ovlašteni narediti i zabraniti međutim poduzimanje takvih radnji je korisno, potrebno i nužno u nadziranom tijelu kako bi se rad istog poboljšao i dosegao višu razinu.

6. Način rada upravne inspekcije

nije bila dana mogućnost da se služi svojim jezikom ili pismom.(2) Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja:1. ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvog kaznenog djela,2. ako se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta,3. ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije.

Djelovanje upravne inspekcije načelno bi se moglo podijeliti na provođenje inspekcijskih nadzora i postupanje po predstavkama podnesenim na rad nadziranih subjekata. Inspekcijski nadzori u pravilu se provode prema godišnjem planu rada, kao neposredni planirani inspekcijski nadzori, međutim njihovo provođenje može biti potaknuto predstavkama drugih tijela ili građana, pri čemu govorimo o posrednim ili neposrednim izvanrednim inspekcijskim nadzorima. Postupak inspekcijskog nadzora pokreće se po službenoj dužnosti. Upravni inspektori dužni su razmotriti zaprimljene predstavke te ovisno o tome na što se predstavka odnosi postupati u skladu sa svojim ovlastima. Shodno tome, postupanje po predstavci može ići u smjeru ispitivanja nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka i obavijesti podnositelja predstave o postupanju ili provođenju posrednog ili neposrednog nadzora i sastavljanja zapisnika o istom. U odnosu na obje vrste djelovanja odnosno postupanja upravne inspekcije više će biti rečeno u naredna dva poglavlja.

6.1. Provođenje inspekcijskih nadzora

Za početak važno je naglasiti da je upravna inspekcija specifična po tome što inspekcijski nadzori koje ista provodi nisu upravni postupci, za razliku od drugih inspekcija čiji nadzor se provodi kao upravni postupak i nakon kojeg se donosi rješenje⁷⁷. Obzirom na to upravni inspektori nisu vezani Zakonom o općem upravnom postupku u dijelu koji se odnosi na vođenje upravnog postupka, primjerice odredbe vezane za rokove, uvid u spis predmeta, obavješćavanje stranke u tijeku postupka i drugo. Inspekcijski nadzori koje provodi upravna inspekcija mogu biti redovni ili planirani, izvanredni odnosno neplanirani te posredni i neposredni. U pravilu je većina nadzora koje provodi upravna inspekcija redovna i neposredna. Redovni inspekcijski nadzor znači da je provođenje istog predviđeno godišnjim planom rada za godinu u kojoj se provodi, dok izvanredni znači da isti nije predviđen godišnjim planom rada nego je proveden na inicijativu drugih tijela, podnositelja predstave ili je riječ o učestalom nepostupanju nadziranog tijela po traženjima upravnih inspektora odnosno postoje drugi opravdani razlog za provođenjem izvanrednog nadzora. U slučaju provođenja redovnih nadzora nije potrebno da čelnik tijela nadležnog za poslove upravne inspekcije, odnosno ministar,

⁷⁷ Primjerice prema Zakonu o državnom inspektoratu („Narodne novine“, broj 115/18, 117/21, 67/23, 155/23), građevinski inspektori u povodu provedenog inspekcijskog nadzora donose rješenja kojima naređuju inspekcijske i druge mjere propisane ovim investitoru, vlasniku građevine odnosno drugoj stranci određenoj tim Zakonom. Protiv rješenja koje je donio građevinski inspektor može se pokrenuti upravni spor.

donosi posebnu odluku o provedbi nadzora s obzirom da se isti provodi s već unaprijed odobrenim godišnjim planom rada. Međutim u slučaju provođenja izvanrednog nadzora takva odluka biti će potrebna a temelji se na procjeni okolnosti potrebe provođenja nadzora u svakom pojedinačnom slučaju. Redovni nadzori su neposredni nadzori što znači da upravni inspektori odlaze u nadzirano tijelo te vrše uvide u opće i pojedinačne akte, elektroničke baze podataka, uvjete i način rada, razgovaraju sa javnim službenicima koji su zaduženi za koordinaciju nadzora a ponekad i sa čelnicima tijela, potom uzimaju izjave, prikupljaju neposredno podatke od osoba na koje se ti podatci odnose. Osim toga, prije samog odlaska u nadzor upravni inspektori pripremaju se za isti na način da proučavaju tijelo koje je subjekt nadzora u odnosu na djelatnost kojom se bavi, ustrojstvo, akte koji su javno dostupni, vrše uvid u Registr zaposlenih i centraliziranom obračunu plaća u državnoj službi i javnim službama⁷⁸. Potrebne podatke ili dopune pribavljenih podataka moguće je pribaviti i nakon obavljenog nadzora, kao i dodatne opće ili pojedinačne akte. Prije odlaska u neposredni nadzor upravni inspektor je dužan o namjeri provođenja nadzora obavijesti čelnika nadziranog tijela i to najkasnije tri dana prije samog početka nadzora. Takva obavijest u pravilu sadrži datum i vrijeme u kojem će se nadzor obaviti, u odnosu na koji predmet nadzora te tko će obaviti nadzor. Iznimno, nadzor se može provesti i bez prethodne obavijesti ukoliko za to postoje opravdani razlozi, no takvi slučajevi su rijetki. Posredni nadzor znači provođenje nadzora isključivo uvidom u elektroničke baze podataka, zatražene i dostavljene podatke i dokumentaciju. Takva vrsta nadzora provodit će se u slučajevima kada nije potrebno neposredno djelovanje upravnih inspektora, nego se o predmetu nadzora može riješiti na temelju dostupnih podataka i dokumentacije. Nakon obavljenog nadzora upravni inspektori sastavljaju zapisnik koji ima određene specifičnosti

⁷⁸ Prema Zakonu o Registru zaposlenih i centraliziranom obračunu plaća u državnoj službi i javnim službama („ Narodne novine „, broj 59/23), državna tijela i javne službe (a za koje je taksativno navedeno u zakonu koja su) dužni su unositi podatke o svojim zaposlenicima u Registar te obračunavati i isplaćivati plaće, ostala materijalna prava, naknade i drugi dohodak svojim zaposlenicima putem COP-a (informacijski sustav Centraliziranog obračuna plaća u državnoj službi i javnim službama), neovisno o izvorima financiranja u državnom proračunu iz kojih se isplaćuju. Registar zaposlenih u državnoj službi i javnim službama je središnja baza podataka o zaposlenicima i vanjskim suradnicima u državnoj službi i javnim službama koja se vodi radi kvalitetnog i učinkovitog upravljanja ljudskim potencijalima i centraliziranog obračuna plaća u državnoj službi i javnim službama. U odnosu na podatke koji se upisuju u Registar za upravne inspektore od važnosti su oni koji se odnose na broj zaposlenih, način zapošljavanja odnosno prijama u državnu službu, radno mjesto, stručna sprema, ispunjenje stručnog uvjeta položenog državnog stručnog ispita. Pristup Registru strogo je ograničen skladu s propisima o pravu na pristup informacijama i zaštiti osobnih podataka i tajnosti podataka. Shodno tome, upravni inspektori moraju imati ovlaštenu certifikat za pristup istom a koji izdaje Financijska agencija (FINA).

ovisno o tome tko je nadzirani subjekt u konkretnom slučaju te kakve su nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci utvrđeni tijekom nadzora.

6.1.1. Općenito o zapisniku

O provedenom inspekcijskom nadzoru, neovisno je li riječ o neposrednom redovnom ili izvanrednom nadzoru, posrednom izvanrednom nadzoru, upravni inspektor sastavlja zapisnik. U zapisniku se utvrđuju nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci koji su uočeni tijekom nadzora. Obvezni sadržaj zapisnika propisan je Zakonom o upravnoj inspekciji, odnosno određeno je da isti mora sadržavati naznaku predmeta nadzora. Drugim riječima mora se navesti u odnosu na što se provodio nadzor odnosno koji propisi su bili predmet nadzora (propisi kojim se uređuje uredsko poslovanje, službenički odnosi i dr.). Nakon toga potrebno je konstatirati što je sve tijekom nadzora utvrđeno, odnosno kakvo je činjenično stanje zatečeno u nadziranom tijelu. Točno se mora navesti koje su povrede zakona i drugog propisa, nepravilnosti i nedostaci utvrđeni u radu nadziranog tijela. Sukladno utvrđenom upravni inspektor izreći će potrebne mjere, odnosno naredbe, zabrane i prijedloge. Obvezan sadržaj zapisnika je i uputa čelniku tijela o pravu na primjedbe na zapisnik te na posljertku obveza izvještavanja upravnog inspektora od strane čelnika tijela o poduzetim mjerama, obzirom da se primjedbe ne podnose u odnosu na prijedloge iz zapisnika. Zakon također predviđa slučaj u kojem prilikom neposrednog nadzora u nadziranom tijelu nisu utvrđene nepravilnosti, nezakonitosti i nedostaci. U tom slučaju zapisnik će sadržavati samo naznaku predmeta nadzora, utvrđeno činjenično stanje i uputu o pravu na primjedbe iz zapisnika. Ukoliko je riječ o posrednom inspekcijskom nadzoru tada se ne sastavlja zapisnik nego će upravni inspektor pisano obavijestiti čelnika tijela da tijekom provedbe nadzora nisu utvrđene nepravilnosti, nezakonitosti i nedostaci. Prije provedbe nadzora upravni inspektor dužan je obavijestiti čelnika tijela o namjeri provođenja nadzora, najkasnije tri dana prije početka nadzora, osim u slučaju da postoje opravdani razlozi za hitno postupanje, u kom slučaju nije potrebna pisana obavijest. Obavijest se u pravilu čelniku tijela šalje službenim dopisom s naznakom osnove za provođenje nadzora, naznakom predmeta nadzora, vremena obavljanja nadzora te naznakom upravnih inspektora koji će nadzor provoditi. Osim toga, obavijest se nadziranom tijelu šalje i elektroničkim putem na službenu e- adresu javnopravnog tijela predviđenu za dopisivanje s drugim državnim tijelima. Uz obavijest, nadziranom tijelu odnosno osobi koju isto odredi kao kontakt osobu s upravnim inspektorima ukaže se na to što je potrebno pripremiti od podatka i dokumentacije za sam nadzor. Osim toga obavijest elektroničkim putem omogućava bolju

pripremu nadziranog tijela za nadzor obzirom da obavijest na taj način nadzirnomo tijelu stigne puno brže nego li službeni dopis. Nakon izrade zapisnika isti se dostavlja čelniku nadziranog tijela odnosno u slučaju nadzora nad radom tijela i upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu. Postoji mogućnost ali ne i obveza, dostave zapisnika tijelu koje, ovisno o tome koje nadzirano tijelo je u konkretnom slučaju bilo subjekt nadzora, nadležno na vršenje nadzora sukladno propisima o ustrojstvu državne uprave odnosno lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na zaprimljeni zapisnik čelnik tijela ima pravo izjaviti pisane primjedbe u roku od 8 dana od dana dostave zapisnika. Primjedbe se mogu izjaviti na zapisnik u cijelosti. Najčešći razlozi za izjavljivanje primjedbi su izrečene mjere kao i rokovi za njihovo izvršenje. Međutim u odnosu na rokove koje upravni inspektori određuju pojedinačno za svaku izrečenu mjeru, a uzimajući u obzir sve okolnosti i činjenice koje su od važnosti u odnosu na izricanje pojedinačne mjere, odnosno primjereni rok, čelnik tijela može zatražiti produljenje roka za izvršenje mjera. Takvim zahtjevima se najčešće udovoljava jer je upravnoj inspekciji prvenstveno u interesu da se utvrđeno stanje u nadziranom tijelu uskladi sa zakonom i drugim propisima a time i poboljša rad tijela. Naravno, predloženi rokovi trebaju biti objektivni, razumni i opravdani. U odnosu na izjavljene primjedbe upravni inspektor će o istima sastaviti dopunski zapisnik ili obavijest, ovisno o tome je li utvrdio da su primjedbe osnovane ili ne. U slučaju da upravni inspektor utvrdi da su primjedbe djelomično ili u cijelosti osnovane sastavit će dopunski zapisnik, dok će u suprotnom sastaviti pisanu obavijest. Rok u kojem upravni inspektor mora ispitati osnovanost izjavljenih primjedbi i utvrditi jesu li iste osnovane ili ne je 30 dana od dana primitka primjedbi. Protiv dopunskog zapisnika ili obavijesti, ovisno što je odlučeno u povodu primjedbi, čelnik tijela može zatražiti sudsku zaštitu. Naime Zakon propisuje pravo čelnika tijela da tužbom pred nadležnim sudom zatraži da isti ocijeni zakonitost postupanja upravnih inspektora u odnosu na predmet nadzora i sam zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru. Slučajevi u kojima dolazi do ovog stadija, odnosno podnošenja tužbe protiv upravne inspekcije su rijetki, obzirom da su zapisnici jasni a izrečene mjere na zakonu utemeljene. Moglo bi se prije reći da se nadzirana tijela koriste ovom mogućnošću odnosno pravom kako bi dobile na vremenu u odnosu na usklađivanje utvrđenog stanja sa zakonom a kako je to u zapisniku konstatirano. U slučaju da čelnik tijela ne izjavi primjedbe na zapisnik, rok za izvršenje mjera utvrđen zapisnikom počinje teći od dana dostave zapisnika. Nakon isteka roka za izvršenje mjera čelnik nadziranog tijela ima obvezu izvijestiti upravnu inspekciju o izvršenju mjera odnosno razlozima zbog kojih mjere nisu izvršene, i to u roku od 15 dana od isteka roka za izvršenje mjera. U slučaju da su primjedbe izrečene, rok za izvršenje mjera počeo će teći od dana dostave

dopunskog zapisnika, odnosno pisane obavijesti, ovisno o tome što je o primjedbama odlučeno. Ukoliko čelnik tijela podnese tužbu pred nadležnim sudom u odnosu na dostavljeni dopunski zapisnik ili pisanu obavijest, rok za izvršenje mjera ne teče sve dok traje sudski postupak. Osim izvješća, čelnik nadziranog tijela dužan je dostaviti i dokaze o izvršenju mjera. U vezi s tim upravni inspektor izvršit će nadzor izvršenja izrečenih mjera. Najčešće se nadzor vrši posrednim uvidom u dostavljenu dokumentaciju, podatke, potvrde, Registar i slično, međutim Zakon propisuje i mogućnost da se isti obavi neposredno u javnopravnom tijelu. Rokovi za izrečene mjere ne moraju biti određeni u jednakom trajanju, odnosno najčešće i nisu tako određeni što je i razumljivo jer se za svaku pojedinu mjeru izriče primjereni rok. Stoga je praćenje izvršenja mjera ponekad postupak koji traje mjesecima, ovisno o tome koliko je potrebno za izvršenje određene mjere. U slučaju da čelnik tijela ne izvrši mjere utvrđene zapisnikom upravni inspektor će o tome izvijestiti, ovisno tko je bio subjekt nadzora, Vladu Republike Hrvatske, ukoliko mjere nisu izvršene od strane tijela državne uprave ili drugih državnih tijela, čiji čelnik neposredno odgovara Vladi, tijelo državne uprave koje provodi nadzor nad radom nadziranog tijela, u skladu sa zakonom (primjerice Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike u odnosu na Hrvatski zavod za socijalni rad⁷⁹) te tijelo državne uprave nadležno za sustav i ustrojstvo državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako mjere nisu izvršene od strane tijela ili upravnog tijela jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave.

6.1.2. Sadržaj zapisnika Službe za inspekciju državne uprave

U okviru Službe za inspekciju državne uprave, Sektora za upravnu inspekciju, Uprave za pravosudnu i upravnu inspekciju, Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije obavlja se inspekcijski nadzor nad radom tijela državne uprave, drugih državnih tijela te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač Republika Hrvatska. O obavljenim nadzorima upravni inspektori sastavljaju zapisnik, koji se po svom sadržaju razlikuje ovisno o tome je li subjekt nadzora tijelo državne uprave, drugo državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima. Osim toga sadržaj zapisnika, osim obveznog dijela propisanog Zakonom, sadržava različite dijelove ovisno o tome što je utvrđeno u nadziranom subjektu i kakve specifičnosti se vežu za pojedini subjekt nadzora. Neovisno o kojem zapisniku je riječ ne postoji propisani obrazac sadržaja ili dijelova koje isti mora sadržavati, stoga se isti izrađuje sukladno potrebama i

⁷⁹ Članak 265-286. Zakona o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, broj 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23)

specifičnostima pojedinog nadzora ali u okviru onoga što Zakon propisuje kao obvezni sadržaj. Naravno to ne znači da se upravni inspektori pri izradi zapisnika ne pridržavaju određenog koncepta zapisnika koji je vremenom razrađen, kako bi se osigurala ujednačenost i jednoobraznost zapisnika, odnosno usklađeno postupanje pri izradi zapisnika. Sukladno Uredbi o uredskom poslovanju⁸⁰ zapisnik sadržava brojčanu oznaku akta koja jednoznačno određuje akt, odnosno sadrži klasifikacijsku oznaku i urudžbeni broj, zaglavlje akata. Prvi dio zapisnika za koji se neformalno može reći da je uvodni dio sadrži naznaku vrste nadzora i subjekta nadzora. Nakon toga se navode propisi na temelju kojih je zapisnik sastavljen, što je bilo predmetom nadzora, koji upravni inspektori su provodili nadzor, tko su osobe koje su ispred nadziranog subjekta bile nazočne prilikom provođenja nadzora. Nakon toga opisuje se činjenično stanje u vezi nadziranog subjekta a koje je vezano za predmet nadzora, odnosno konstatira se kakvo je stvarno stanje u nadziranom subjektu u vrijeme provođenja nadzora. Primjerice, utvrđuje se stanje upisa u Registru, broj zaposlenih i način zapošljavanja, daje se osvrt na pravilnik o unutarnjem redu, uvjete i način rada javnopravnog tijela, analiziraju se ugovori o djelu, prekovremeni rad, rad po nalogu, pasivno dežurstvo, ugovori o školovanju, premještaji, utvrđuje se ispunjenje odnosno neispunjenje uvjeta položenog državnog ispita i drugo. Dakle, u ovom dijelu zapisnika navodi se, osim zapažanja koja se konstatiraju u odnosu na sve subjekte nadzora (primjerice državni ispit), i sve ono što je u nadzoru u odnosu na konkretan subjekt nadzora utvrđeno kao nezakonitost, nepravilnost i nedostatak. U tom smislu, zapisnik se može razlikovati od jednog do drugog nadzora. Uz svaku eventualno utvrđenu nezakonitost, nepravilnost i nedostatak, ukazuje se na odgovarajuće odredbe propisa odnosno ukazuje se na propise s kojima nadzirani subjekt mora uskladiti svoj rad i postupanje. Drugim riječima upravni inspektori konstatiraju uočene probleme u nadziranom subjektu te ukazuju nadziranom subjektu na prekršene propise kao i obvezu usklađivanja sa istim. O tom smislu, upravni inspektori nisu ograničeni sadržajem zapisnika, odnosno daje im se mogućnosti konstatirati sve ono što u pojedinom slučaju smatraju relevantnim, odnosno sve ono što je vezano za predmet inspekcijskog nadzora za čiji nadzor su nadležni. Dio zapisnika u kojem se daje osvrt na utvrđeno činjenično stanje u nadziranom subjektu kao poseban podnaslov sadržava upravno postupanje i uredsko poslovanje. Navedeno iz razloga što nadzor u najvećoj mjeri obuhvaća upravo propise kojim se uređuje upravni postupak i uredsko poslovanje. Osim

⁸⁰ Sukladno člancima 4., 24., 27., 28., 33., 35.- 39. Uredbe o uredskom poslovanju („Narodne novine“, 75/23)

toga, ove dvije vrste predmeta nadziru se kod svih vrsta subjekata nadzora. Pored navedenog u slučaju nadzora u tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima potrebno je istaknuti nadzor propisa kojim se uređuje službeničko zakonodavstvo. U odnosu na propise kojim se uređuju upravni postupak najčešće utvrđene nezakonitosti su kršenje članka 23. Zakona o općem upravnom postupku kojim je propisano da službene osobe u javnopravnom tijelu koje vode i/ili rješavaju u upravnom postupku moraju imati položen državni ispit. Ovisno o tome koje javnopravno tijelo je subjekt nadzora razlikuje se i vrsta nezakonitosti. U tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima najčešće se javljaju situacije u kojima državni službenici nemaju položen državni ispit, neovisno o tome rješavaju li ili postupaju u upravnom postupku, ili nemaju položen državni ispit propisane razine. U slučaju da je riječ o državnom službeniku koji nema državni ispit a rješava i/ili vodi upravni postupak, istovremeno su prekršene odredbe članka 23. Zakona o općem upravnom postupku i članka 99. Zakona o državnim službenicima, sukladno kojem je državni službenik dužan položiti državni ispit propisane razine za radno mjesto na koje je raspoređen najkasnije u roku od godine dana od dana početka rada u državnoj službi utvrđenog rješenjem o rasporedu na radno mjesto. Događa se da državni službenik ima položen državni ispit I. razine sukladno srednjoj stručnoj spremi, međutim tijekom vremena stekne višu ili visoku stručnu spremu te ga čelnik tijela rasporedi na radno mjesto za koje se za raspored traži ispunjene stručnih uvjeta viša ili visoka stručna sprema i državni ispit II. razine, međutim državni službenik ne položi propisanu razinu državnog ispita. Katkad je riječ jednostavno o tome da državni službenik nema položen ispit propisane razine za radno mjesto na koje je raspoređen iz različitih razloga. Kada govorimo o pravnim osobama s javnim ovlastima, relevantan je spomenuti članak 23. Zakona o općem upravnom postupku, koji upućuje na primjenu instituta državnog ispita propisanog Zakonom o državnim službenicima. Ovdje se situacija razlikuje u odnosu na prvu vrstu subjekta nadzora. Naime, nerijetko se događa da pravne osobe s javnim ovlastima imaju zaposlene službene osobe koje rješavaju i/ili vode u upravnom postupku a nemaju položen ispit. Za to je više razloga ali oni na koje se pravne osobe s javnim ovlastima najčešće pozivaju je da oni nisu tijela državne uprave pa stoga se na njih ne primjenjuje Zakon o državnim službenicima, da se na radne odnose u pravnim osoba s javnim ovlastima primjenjuju opći propisi u radu, da službene osobe imaju položen stručni ispit koji smatraju alternativom državnim ispitu i slično. Međutim nekad je jednostavno riječ, kako u odnosu na institut državnog ispita, tako i u odnosu na ostale propise, o tome da do poduzimanja nezakonite ili nepravilne radnje dolazi iz neznanja ili nehata službenika koji tu radnju poduzima, te koji će, ukoliko ga se upozori na njezinu nezakonitost ili nepravilnost, takvu radnju ispraviti i provesti sukladno zakonu. U tom kontekstu do izražaja dolazi

edukativna uloga upravnih inspektora, kako kroz zapisnike tako i usmenom komunikacijom s zaposlenim u nadziranom tijelu, davanjem uputa i savjeta o tome kako ispraviti nepravilnosti i nedostatke u radu. Postupanje pravnih osoba s javnim ovlastima na propisani način u odnosu na državni ispit i upravno postupanje ali i uredsko poslovanje nije iznenađujuće obzirom da veliki broj istih obavlja stručne djelatnosti koje nisu bliske propisima o upravnom postupanju ili uredskom poslovanju, stoga tamošnji javni službenici nisu upoznati s istima te ih primjenjuju tek onoliko koliko je nužno da obavljaju svoju osnovnu stručnu djelatnosti. Riječ je o drugačijem načinu i pristupu radu, administraciji i postupanju, što samo po sebi nije problematično, međutim službene osobe koje u pravnim osobama s javnim ovlastima vode i/ili rješavaju u upravnom postupku moraju biti svjesne da one svojim postupanjem odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, stoga se njihovo postupanje i odluke koje donose izravno odražavaju na pojedince. Potrebno ih je osvijestiti da oni u upravnom postupanju obavljaju javnu ovlast i to je ono što ih razlikuje od ostalih zaposlenih i istom tijelu, odnosno konkretnoj pravnoj osobi s javnim ovlastima. Osim toga, riječ je o nespornom kršenju odredaba zakona i drugih propisa kojim se uređuju određena područja. Osim državnog ispita kao uvjeta za postupanje u upravnim stvarima, javljaju se i druge nezakonitosti, primjerice nepoštivanje rokova za donošenje odluka o postupanju, izrada rješenja koja nisu u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku, rješenja koja izdaje javnopravno tijelo nisu obrazložena sukladno Zakonu o općem upravnom postupku i slično. Drugi predmet nadzora, pored upravnog postupanja, u odnosu na koji se provodi veći dio nadzora su propisi kojim se uređuje uredsko poslovanje, odnosno Uredba o uredskom poslovanju. U tijelima države uprave i drugim državnim tijelima nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci u odnosu na propise o uredskom poslovanju javljaju se u manjoj mjeri nego li u pravnim osobama s javnim ovlastima. Razlog navedenog je kao i kod upravnog postupanja. Zaposleni u pravnim osobama s javnim ovlastima često nisu osviješteni da su i oni dio sustava javne uprave i da shodno tome moraju poštovati određena pravila tijekom svog postupanja. Upravo iz tog razloga upravni inspektori često predlože čelniku pravne osobe s javnim ovlastima da poduzme radnje kojim će educirati svoje zaposlene o primjeni propisa iz područja upravnog postupanja i uredskog poslovanja. U tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima upravni inspektori utvrđivali su u pravilu manje nezakonitosti i nepravilnosti u odnosu na uredsko poslovanje, primjerice akti nemaju dostavnu uputu, uputu za arhiviranje, naznačenu klasu i urudžbeni broj i slično. U odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima situacija je ipak nešto drugačija, stoga se događalo da primjerice ista nemaju ustrojenu pisarnicu ili arhivu, ne otvara predmete za zaprimljena pismena u odnosu na koja postupa i slično. Nadzor propisa kojim se uređuje službeničko

zakonodavstvo jedan je od značajnih predmeta nadzora, no samo u odnosu na tijela države uprave i druga državna tijela. Riječ je prvenstveno o nadzoru Zakona o državnim službenicima, Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi i Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi. Najčešće utvrđene nezakonitosti odnose se na nezakonite rasporede, premještaje, rad po nalogu, prekovremeni rad. Nakon što upravni inspektori u zapisniku opisno ukažu na sve utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke, pokrepljujući ih odnosno pozivajući se konkretne primjere zapaženog tijekom nadzora (primjeni rješenja, spisa, dosjea i slično), uz navođenje konkretnih propisa, izdvojeno ponovno navode odnosno nabrajaju utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke zbog jasnoće i boljeg razumijevanja. Naposljetku se navode mjere koje se tijelu izriču sukladno utvrđenom, odnosno navode se eventualni prijedlozi sukladno Zakonu. Za svaku izrečenu mjeru jasno se naznačuje rok za izvršenje iste te se navodi uputa o pravnom lijeku, odnosno mogućnosti izjavljivanja primjedbi na zapisnik a u konačnici i korištenja sudske zaštite. Zapisnik potpisuje upravni inspektor odnosno više njih, ovisno o tome koliko je upravnih inspektora provodilo inspekciji nadzor. U pravilu u provođenju nadzora sudjeluje dva ili više upravna inspektora, ovisno o veličini nadziranog subjekta odnosno broju zaposlenih i broju ustrojstvenih jedini ili pak ovisno o složenosti stvarnog stanja u određenom javnopravnom tijelu, a u koje je upravnim inspektorima ukazano brojim predstavkama na rad tog tijela. Zapisnici mogu imati i drugačiji sadržaj od navedenog u slučaju da se nadzor provodi samo u odnosu na određeni institut odnosno na određenu vrstu nezakonitosti, primjerice u odnosu na ugovore o djelu, premještaje, donošenje rješenja u pravnom postupku. U tom slučaju zapisnici u odnosu na uvod i završeni dio su sadržajno jednaki zapisnicima koji se izrađuju u slučaju provođenja nadzora u odnosu na sve predmete nadzora, dok je u dijelu kojim se utvrđuju nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci prilagođen konkretnom slučaju odnosno pojedinačnom predmetu nadzora. Takvi zapisnici izrađuju se u pravilu nakon provođenja izvanrednih posrednih nadzora koji su incirani predstavkama drugih tijela, fizičkih i pravnih osoba.

6.1.3. Sadržaj zapisnika Službe za inspekciju lokalne područne (regionalne) samouprave

Zapisnici o provedenim inspekcijskim nadzorima u tijelima i upravnim tijelima jedinca lokalne, područne (regionalne samouprave) te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u dijelu obavljanja javnih ovlasti sastavljaju se u okviru Službe za inspekciju lokalne, područne (regionalne) samouprave. Nadzor se prvenstveno odnosi na nadzor primjene Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj)

samoupravi i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, kao i Zakona o općem upravnom postupku i Uredbe o uredskom poslovanju. Koncept zapisnika u većoj mjeri isti je kao i kod zapisnika Službe za inspekciju države uprave. Na isti način sastavlja se zaglavlje uvodni, glavni i završni dio zapisnika. Naravno, u odnosu na takozvani glavni dio zapisnika sadržaj će se u određenoj mjeri razlikovati, s obzirom na to da su ponekad u pitanju i drugačije vrste nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka nego li je to slučaj kod provođenja nadzora na državnoj razini. Obvezni sadržaj zapisnika propisan Zakonom o upravnoj inspekciji na jednak način odnosi se i na zapisnike o provedenim nadzorima nad tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave) te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u dijelu obavljanja javnih ovlasti. U odnosu na sadržaj zapisnika Službe za inspekciju države uprave bilo bi korisno istaknuti određene posebnosti. Naime, predmet nadzora koji se odnosi na primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuje sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela i propisa kojim se uređuju službenički odnosi, na lokalnoj razini je nešto obuhvatniji. Osim što je upravna inspekcija nadležna nadzirati statut jedinice lokalne, područne (regionalne) samouprave, kao temeljni ustrojstveni opći akt koji, na lokalnoj razini više se pitanja iz područja ustrojstvo i načina rada kao i službeničkih odnosa uređuje općim aktima⁸¹ tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. Primjerice ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela određenog grada ili općine uređuje se odlukom o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela tog grada ili općine, u području službeničkih odnosa odluku u kojoj će se utvrditi visina koeficijenata za obračun plaća službenika i namještenika u upravnim tijelima grada ili općine donosi tijelo tog grada ili općine kao i odluku o utvrđivanju visine osnovice za obračun plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima grada, kolektivni ugovor za zaposlene u gradskoj upravi određenog grada sklapa gradonačelnik toga grada s predstavnicima sindikata, donošenje općih akta kojima su utvrđena prava dužnosnika su u nadležnosti predstavničkog tijela jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave. S druge strane na državnoj razini koeficijenti za obračun plaća u državnim ili javnim službama uređuju se uredbom Vlade Republike Hrvatske za navedena tijela na jednak način. Kolektivni ugovor Vlada Republike Hrvatske sklapa s predstavnicima sindikata državnih službi, čime su prava i obveze za sve državne službenike uređena na jednak način. Načela i opća pravila za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjeti za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim

⁸¹ Opće akte, u smislu odredbe članka 73. stavka 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, u svom samoupravnom djelokrugu donosi predstavničko tijelo općine, grada i županije.

ustrojstvenim jedinicama uređuje Vlada Republike Hrvatske uredbom na jednak način za sva tijela države uprave. U tom kontekstu, nadzorom nad tijelima jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave obuhvaćen je veći broj propisa a koji se razlikuje od županije do županije, od grada do grada, odnosno od općine do općine. Shodno tome, javlja se mogućnost većeg odstupanja općeg akta od zakona i propisa, jer donositelji istima uređuju širu materiju. Osim toga, u području upravnog postupanja na lokalnoj razini provode se određeni specifični upravni postupci. Primjerice upravni postupci kojima se utvrđuje obveza plaćanja komunalnog doprinosa, obveza plaćanja komunalne naknade, obveza plaćanja naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, oslobođenje od obveze plaćanja odvoza kućnog smeća, upravne stvari koje se odnose na komunalno redarstvo. S druge strane, postoje određene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci koji se na isti način utvrđuju na lokalnoj kao i državnoj razini. Primjerice nezakoniti prijemi u službu, nezakoniti rasporedi na radna mjesta, nezakonito sklopljeni ugovori o djelu, nezakoniti rad po nalogu, kršenje odredi Uredbe o uredskom poslovanju i drugo. Kod nadzora nad tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne, područne (regionalne samouprave) zapisnici se dostavljaju županu, gradonačelniku i načelniku kao čelnicima tih tijela, odnosno kod pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u dijelu obavljanja javnih ovlasti, zapisnici se u najvećem broju slučajeva dostavljaju ravnateljima pravnih osoba kao čelnicima istih.

6.2. Postupanje po predstavkama

Postupanje po predstavkama propisano je člankom 33. Zakona o upravnoj inspekciji, pri čemu je propisana obveza upravnog inspektora razmotriti zaprimljenu predstavku. Ukoliko sadržaj predstavke upućuje na moguće nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u tijelu na čiji se rad podnositelj predstavke pritužuje, upravni inspektor zatražit će izvješće od istog te ga upozoriti na žurno otklanjanje mogućih nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka. Upućivanje upozorenja ovlast je upravnog inspektora koju upravni inspektor koristi prema svojoj procjeni sadržaja predstavke. Na taj način, daje se mogućnost tijelu da preventivno djeluje te samo ispravi nezakonitosti, nedostatke i nepravilnosti ukoliko iste postoje te na taj način izbjegne provođenje nadzora i postupanje po zapisniku u kojem bi takvo postupanje bilo naređeno. Osim toga na taj način i rad upravne inspekcije postaje učinkovitiji i ekonomičniji. Navedena ovlast upravnog inspektora a istovremeno mogućnost javnopravnog tijela uvedena je Zakonom o

izmjenama Zakona o upravnoj inspekciji⁸² U slučaju da upravni inspektor ne uputi upozorenje ili da javnopravno tijelo ne postupi sukladno upozorenju, nego samo dostavi traćeno izvješće upravni inspektor će, ukoliko utvrdi da u javnopravnom tijelu postoje određene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci, odnosno da je potrebno izricanje mjera, provesti inspekcijski nadzor sukladno Zakonu. U suprotnom, obavijest će čelnika javnopravnog tijela da nisu utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti i nedostaci. U oba slućaja upravni inspektor je obavezan obavijestiti podnositelja predstavke o postupanju u povodu njegove predstavke. Odredba kojom je propisano da ukoliko podnositelj predstavke ponovno podnese predstavku koja se u odnosu na prethodno podnesenu predstavku ne razlikuje u svom sadržaju, odnosno u istoj nisu iznesene nove činjenice ili dokaze, smatrat će se kao da je o njoj već postupljeno uvelike pridonosi učinkovitosti i ekonomičnosti rada upravne inspekcije. Na taj način upravni inspektori imaju više vremena za rad na ostalim predstavkama kao i izradi zapisnika, ne trošeći vrijeme na predstavke u kojima su već postupali, osim toga time su izbjegnuti i nepotrebni troškovi dostave. Ukoliko prema sadržaju predstavke upravni inspektori utvrdi da nije nadležan za postupanje po predstavi obavezan je predstavku uputiti nadležnom tijelu na postupanje sukladno članku 32. Zakona o sustavu države uprave⁸³. Upravna inspekcija tijekom godine zaprimi veliki broj predavki a vrijeme koje je potrebno da bi se postupilo po svakoj od njih ovisi o sadržaju predstavke, postupanju prituženog tijela i podnositelja predstavke. Osim toga, veliku ulogu u vremenu potrebnom za rješavanje u povodu određene predstavke ima složenost problema, vrsta i težina nezakonitosti utvrđena tijekom postupanja. Katkad su to jednostavne pravne situacije pri ćijem rješavanju nema prostora nejasnoćama i brzo se rješavaju na način da se udovolji zahtjevu podnositelja predstavke, odnosno da se istog obavijesti o postupanju ili se njegova predstavka ustupi nadležnom tijelu. Međutim češće su situacije u kojima iz konkretnog slućaja proizaće potreba za postupanjem na višoj razini, odnosno razini kojom je obuhvaćeno više subjekta ili koja se odnosi na cjelokupno postupanje odnosno rad tijela u vezi sa spornim

⁸² Zakon o izmjenama Zakona o upravnoj inspekciji ("Narodne novine" broj, 14/24)

⁸³ Prema Članku 32. stavku 2. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19,155/23), ukoliko nenadležno tijelo zaprimi podnesak kojim se traži mišljenje o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa, obvezno je isti ustupiti nadležnom tijelu i o tome obavijestiti podnositelja podneska. Stavkom 3. istog članka je propisano da se obveza o ustupanju odnosi i na predstavke, pritužbe i druge podneske kojim se upućuje na nezakonitosti ili nepravilnosti u obavljanju poslova državne uprave, uključujući i predstavke kojima državni službenici ukazuju na neučinkovitost u primjeni zakona i drugih propisa, odnosno kojima ukazuju na neučinkovitost u radu tijela državne uprave. Iako pravne osobe s javnim ovlastima nisu tijela državne uprave pa se shodno tome na njih ne primjenjuju odredbe Zakona o sustavu državne uprave, sa slijedom toga ni ne obvezuju upravnog inspektora da na navedeni način postupaju u slučaju da se predstavka odnosi na pravnu osobu s javnim ovlastima, upravni inspektori ipak u takvim slućajevima postupaju na opisani način.

predmetom. Najveći broj predstavki sadržajno se odnose na pritužbe na neodgovaranje tijela na podneske ili nepostupanje tijela po u zakonom predviđenim rokovima, odnosno u slučaju tzv. *šutnje uprave*. Osim toga, pritužbe javnih službenika u najvećem broju slučajeva odnose se na pitanja vezana za raspored na radna mjesta, napredovanje ili ostvarivanje prava iz radnih odnosa. Vezano za to, prikladno bi bilo navesti primjer vrlo čestog ustupa. Naime kod postupanja u povodu predstavki kojima se podnositelji istih pritužuju na pitanja iz radnih odnosa u pravnim osobama s javnim ovlastima, upravni inspektor oglašava se nenadležnim i predmet ustupa nadležnom tijelu, odnosno prosvjetnoj inspekciji⁸⁴.

Kada govorimo o predstavkama važno je spomenuti kako članak 21. Zakona kojim je propisano da se izvanredni inspekcijski nadzor provodi izvan godišnjeg plana rada upravne inspekcije na inicijativu drugih tijela, podnositelja predstavke ili u slučaju učestalog nepostupanja nadziranog tijela po traženjima upravnog inspektora te iz drugih opravdanih razloga, dovodi do nerazumijevanja kod podnositelja predstavki. Naime podnositelji predstavke smatraju da je upravna inspekcija dužna provesti inspekcijski nadzor u povodu njihovog zahtjeva, upravo na osnovu navedene odredbe. Pri tome ne uzimaju u obzir članak 19. Zakona kojim je propisano da se inspekcijski nadzor pokreće po službenoj dužnosti. Osim toga, u članku 21. stavku 2. Zakona propisano je da će odluku o provedbi izvanrednog neposrednog inspekcijskog nadzora upravne inspekcije donijeti čelnik tijela državne uprave nadležnog za poslove upravne inspekcije a koja odluka je inicirana, između ostalog, i od strane podnositelja predstavki. Dakle, radi se o procjeni čelnika tijela o tome treba li u konkretnom slučaju uvažiti zahtjev podnositelja predstavke za provođenjem nadzora ili ne. U suprotnom bi upravna inspekcija bila preopterećena provođenjem brojnih nadzora a koji bi u pravilu u većini bili neosnovani. Zakon ne propisuje rok u kojem je upravni inspektor dužan postupiti po zaprimljenoj predstavci, no upravni inspektor je vezan rokom od 30 dana propisanim Zakonom o sustavu države uprave⁸⁵. Ponekad se događa da upravni inspektor nije u mogućnosti ispoštovati propisani rok jer mu nadzirano tijelo traženo izvješće ne dostavi u roku. U tom slučaju upravni inspektor tijelu šalje požurnicu kako bi ubrzao postupak podnošenja izvješća a istovremeno i cjelokupan postupak postupanja po zaprimljenoj predstavci. Često se događa da se podnositelj predstavke i nakon zaprimljene obavijesti, ponovno obraća upravnoj inspekciji

⁸⁴ Članak 32. Zakona o sustavu države uprave („Narodne novine“, broj 66/19,155/23).

iz razloga nezadovoljstva sadržajem obavijesti. Ovisno o sadržaju ponovljenog obraćanja upravnoj inspekciji upravni inspektor upućuje podnositelju predstavke ponovnu obavijest ili rad na predmetu završava službenom bilješkom. Postupanje po predstavkama katkad može dovesti do spora pred upravnim sudom. Katkad podnositelji predstavki iste zloupotrebljavaju te ih koriste kao sredstvo manipulacije i iskazivanja nezadovoljstva prema javnopravnom tijelu čijim radom i postupanjem su nezadovoljni na način da upravnu inspekciju koriste kao posrednika u odnosu i komunikaciji prema tom javnopravnom tijelu. Važno je spomenuti da se svake godine povećava broj predavki zaprimljen elektroničkim putem odnosno putem e-mail poruke te se na takve predstavke odmah odgovara putem e-maila, npr. u slučaju da se ukazuje na nenadležnost upravne inspekcije za postupanje ili kada se traži dopuna nejasne predstavke.

7. Učinkovitost rada upravne inspekcije

7.1. Određivanje indikatora učinkovitosti rada upravne inspekcije

Kako bi se utvrdila učinkovitost rada upravne inspekcije kao indikatori odnosno pokazatelji mjerenja učinkovitosti, u radu su korišteni podatci iz godišnjih izvještaja o radu Uprave za pravosudnu i upravnu inspekciju, Sektora za upravnu inspekciju, za razdoblje 2020.-2023. godine. Podatci koji su analizirani kroz navedeno vremensko razdoblje su: broj zaposlenih upravnih inspektora u izvještajnoj godini, broj provedenih neposrednih i posrednih inspeksijskih nadzora u izvještajnoj godini, broj mjera izrečenih zapisnicima, broj ukinutih i poništenih rješenja, broj zaprimljenih predavki i broj riješenih predavki izvještajnoj godini. Razdoblje od 2020.-2023. godine uzeto je kao razdoblje u okviru kojeg su analizirani navedeni pokazatelji iz razloga što je obveza e- očevidnika propisana Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. godine, stoga je praćenje podataka koji su navedeni kao pokazatelji bilo moguće tek nakon 2018. godine. 2019. godina bila je godina prilagodbe novom sustavu, odnosno godina u kojoj se e- očevidnik uspostavljao, osposobljavao i nadograđivao.

7.2. Obrada indikatora, rezultati i preporuke

Prema izvješću o radu Sektora upravne inspekcije za 2020. godinu u Sektoru su bila raspoređena 32 izvršitelja - upravna inspektora.

U Službi za inspekciju državne uprave provedeno je 6 neposrednih inspeksijskih nadzora (5 nadzora u samostalnim državnim tijelima i jedan nadzor u tijelu državne uprave) te

8 posrednih inspekcijskih nadzora (5 nadzora nad pravosudnim tijelima i tri nadzora nad tijelima državne uprave) o kojima su sastavljeni zapisnici. U Službi za inspekciju lokalne, područne (regionalne) samouprave provedena su 52 neposredna inspekcijska nadzora (49 planiranih i tri neplanirana) te 104 posredna inspekcijska nadzora (58 planiranih i 46 neplaniranih). Ukupno je provedeno 58 neposrednih inspekcijskih nadzora i 112 posrednih inspekcijskih nadzora o kojima su sastavljeni zapisnici. Zapisnicima o provedenim inspekcijskim nadzorima izrečeno je ukupno 984 mjera i to iz područja službeničkih odnosa 443 (393 naredbe, 8 zabrana i 42 prijedloga), iz područja uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 137 mjera (128 naredbi, 7 prijedloga i 2 zabrane), iz područja upravnog postupanja 97 mjera (96 naredbi, 1 prijedlog) te iz ostalih područja 303 mjere (296 naredbi, 7 prijedloga). Upravni inspektori Službe za inspekciju državne uprave naredili su poništavanje 1 rješenja (nezakoniti raspored namještenika) i ukidanje 10 rješenja iz područja službeničkih odnosa (2 rješenja - prijam u službu na određeno vrijeme i raspored na radno mjesto u tijelu državne uprave, 1 rješenje – nezakonito izvanredno napredovanje u tijelu državne uprave, 6 rješenja o rasporedu na radno mjesto u sudbenom tijelu, 1 rješenje o prijmu u službu u drugom državnom tijelu).

Upravni inspektori Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave naredili su poništavanje 16 rješenja (10 rješenja o prijmu u službu, 4 rješenja o rasporedu na radno mjesto, 1 rješenje o plaći, 1 rješenje o prestanku službe), ukidanje četiri rješenja (2 rješenja o prijmu u službu i 2 rješenja o rasporedu na radno mjesto). Osim toga, naređeno je donošenje 2 rješenja o prestanku službe po sili zakona i pet rješenja o prestanku službe.

Sektor upravne inspekcije je u 2020. godini zaprimio u rad 522 predstavke, od kojih je riješeno 313. U izvješću o radu Sektora upravne inspekcije za 2020. ukazano je da su postojale određene poteškoće u radu inspektora, organizacijsko-tehničke naravi, uzrokovane primarno pandemijom COVID-19 (rad od kuće), ali dijelom i poteškoće vezane uz osiguranje tehničkih uvjeta za rad upravnih inspektora preuzetih iz ureda državne uprave u županijama (rad u aplikaciji e-Inspektor bez mogućnosti povezivanja na aplikaciju e-Gop (sada i Centrix2)). Osim toga, u vrijeme ograničenja kretanja zbog epidemije uzrokovane korona virusom nije bilo provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora. Provedba neposrednih inspekcijskih nadzora započeta je krajem mjeseca svibnja 2020. godine. Rad inspektora u vrijeme epidemije bio je znatno otežan s obzirom da su inspektori radili od kuće (u ograničavajućim uvjetima), a u Ministarstvu je bilo osigurano dežurstvo (dva do tri inspektora, u smjenama svakih 15 dana) što je negativno utjecalo na učinkovitost rada upravne inspekcije. Navedeno se zasigurno može

smatrati faktorima koji su negativno utjecali na učinkovitost rada upravne inspekcije u 2020. godini.

Prema Izvješću o radu Sektora upravne inspekcije za 2021. nije bilo promjene broja izvršitelja u odnosu na 2020. godinu.

U Službi za inspekciju državne uprave u 2021. godini provedeno je 10 planiranih neposrednih inspekcijskih nadzora i 2 izvanredna (neplanirana) neposredna inspekcijska nadzora. Zapisnicima o provedenim inspekcijskim nadzorima izrečeno je ukupno 226 mjera i to iz područja službeničkih odnosa 78 mjera (65 naredbi, 13 prijedloga), iz područja uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 100 mjera (92 naredbe, 8 prijedloga), iz područja upravnog postupanja 41 mjera (39 naredbi, 2 prijedloga) te iz ostalih područja 7 mjera (6 naredbi, 1 prijedlog). Provedena su 4 posredna neplanirana inspekcijska nadzora. O provedenim posrednim inspekcijskim nadzorima sastavljeni su zapisnici kojima je izrečeno 12 mjera i to iz područja službeničkih odnosa 9 mjera (8 naredbi i 1 prijedlog) i iz područja upravnog postupanja 3 mjere (naredbe).

U okviru Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave provedeno je 105 planiranih neposrednih inspekcijskih nadzora i 2 izvanredna (neplanirana) neposredna inspekcijska nadzora. O provedenim neposrednim inspekcijskim nadzorima, do dana izrade izvješća, bilo je sastavljeno i otpremljeno nadziranim tijelima 80 zapisnika, a 20 zapisnika je bilo u izradi. Zapisnicima je izrečeno ukupno 836 mjera od kojih 817 naredbi, 5 zabrana i 14 prijedloga. 97 mjera izrečeno je u području upravnog postupanja, u području službeničkih odnosa 332 mjere (321 naredba, 3 zabrane, 8 prijedloga), u području uredskog poslovanja 135 mjera (133 naredbe, 2 zabrane) i u ostalim područjima 272 mjere (266 naredbi, 6 prijedloga). Provedeno je 58 planiranih posrednih inspekcijskih nadzora. O provedenim planiranim posrednim inspekcijskim nadzorima sastavljeno je 53 zapisnika koji su otpremljeni nadziranim tijelima, a pet zapisnika je bilo u izradi. Zapisnicima je izrečeno ukupno 179 mjera od kojih 164 naredbe i 13 prijedloga. 1 mjera izrečena je u području upravnog postupanja (naredba), 54 mjera izrečeno je u području službeničkih odnosa (53 naredbe, 1 prijedlog), 7 mjera iz područja uredskog poslovanja (naredbe), u ostalim područjima 115 mjera (103 naredbe, 12 prijedloga). Tijekom 2021. provedeno je 30 posrednih nadzora i temeljem zaprimljenih predstavi ili na zahtjev tijela, o kojima su sastavljeni zapisnici kojima je izrečeno 66 mjera od kojih 59 naredbi, jedna zabrana i šest prijedloga. Mjere su izrečene u odnosu na područje upravnog postupanja i to 22 mjere (21 naredba, 1 prijedlog), u području službeničkih odnosa izrečeno je 28 mjera (24

naredbe, 1 zabrana, 3 prijedloga), u području uredskog poslovanja izrečene su 4 mjere (naredbe) te u ostalim područjima 12 mjera (10 naredbe, 2 prijedloga).

Služba za inspekciju državne uprave je u 2021. godini zaprimila u rad 254 predstavke, od kojih je riješeno 213.

Služba za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2021. godini zaprimila je 301 predstavku od čega je riješeno 207 predstavki.

U Službi za inspekciju državne uprave naređeno je ukidanje šest rješenja (jedno o premještanju i pet o rasporedu službenika) te donošenje rješenja o rasporedu u skladu s propisima. U jednom slučaju naređeno je poništavanje nezakonitog upravnog akta kojim se odlučuje o pravima i obvezama iz službe te donošenje zakonitog akta, a za dvije službenice naređeno je ukidanje rješenja o produženju službe i donošenje akata o prestanku službe po sili zakona.

Upravni inspektori Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave, u području službeničkih odnosa, naredili su: ukidanje 4 rješenja -1 rješenje o imenovanju pročelnika, 2 rješenja o ovlasti za obavljanje poslova pročelnika, 1 rješenje o plaći), 21 rješenje o poništavanju (1 rješenje o imenovanju pročelnika, 5 rješenja o ovlasti za obavljanje radnog mjesta pročelnika, 3 rješenja o prijmu u službu, 11 rješenja o rasporedu na radno mjesto, 1 rješenje o prestanku službe po sili zakona) te donošenje 3 rješenja o prestanku službe po sili zakona.

Prema Izvješću o radu Sektora upravne inspekcije za 2022.godinu u Sektoru su bila raspoređena 32 izvršitelja upravna inspektora.

Služba za inspekciju državne uprave u 2022. godini provela je 10 planiranih neposrednih inspekcijskih nadzora. O provedenim neposrednim inspekcijskim nadzorima sastavljeni su zapisnici kojima su izrečene ukupno 142 mjere od kojih u području službeničkih odnosa 73 mjere (56 naredbi, 17 prijedloga), u području uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske - 30 mjera (28 naredbe, 2 prijedloga), u području upravnog postupanja 35 mjera (25 naredbi, 10 prijedloga), u ostalim područjima 4 mjere (4 naredbe). Također provedena su 4 posredna neplanirana inspekcijska nadzora, povodom zaprimljenih predstavki, o kojima su sastavljeni zapisnici kojima je izrečeno u području službeničkih odnosa 9 mjera (9 naredbi) te u ostalim područjima 1 mjera (1 naredba). Služba za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2022. godini provela je 90

planiranih neposrednih inspekcijskih nadzora u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U zapisnicima o provedenom neposrednom inspekcijskom nadzoru, koji su sastavljeni do 31. prosinca 2022. godine, izrečeno je ukupno 696 mjera od kojih u području službeničkih odnosa 262 mjere (256 naredbi, 6 prijedloga), u području uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 76 mjera (72 naredbe, 1 zabrana, 3 prijedloga), u području upravnog postupanja 87 mjera (87 naredbi), u ostalim područjima 271 mjera (267 naredbi, 5 prijedloga). Također proveden je 1 izvanredni neposredni inspekcijski nadzor u jedinici lokalne samouprave, povodom zaprimljene predstavke, o kojem je sastavljen zapisnik kojim su izrečene 23 mjere i to iz područja službeničkih odnosa 19 mjera (naredbi), iz područja uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 2 mjere (naredbe), iz područja upravnog postupanja 1 mjera (naredbe) te iz ostalih područja 1 mjera (naredbe). Provedena su 45 posredna inspekcijska nadzora o kojima su sastavljeni zapisnici kojima je izrečena 141 mjera. Provedeno je 37 neplaniranih posrednih inspekcijskih nadzora (povodom zaprimljenih predstavlki i zahtijeva tijela) o kojima su sastavljeni zapisnici kojima je izrečeno 176 mjera, od čega u području službeničkih odnosa 58 mjera (55 naredbi, 3 prijedloga), u području uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 6 mjera (naredbi), u području upravnog postupanja 107 mjera (106 naredbi, 1 prijedlog) te u ostalim područjima 5 mjera (5 naredbi).

Problemi koji su u Izvješću navedeni, po područjima nadzora, odnosili su se prvenstvo na službeničke odnose. Najveći broj predstavlki zaprimljen je od državnih službenika nezadovoljnih rasporedom na radno mjesto ili premještajem na drugo radno mjesto u pravilu manje složenosti poslova i manjom plaćom. U primjeni instituta premještaja uočen je problem privremenih premještaja radi zamjene službenika koji nisu odsutni iz službe nego su također premješteni na neko drugo radno mjesto. Odbor za državnu službu u pravilu takva rješenja poništava više puta zbog, kako smatra, nedovoljnog obrazloženja razloga za premještaj. U takvim slučajevima službenici ostvaruju plaću koja je za njih povoljnija pri čemu često premješteni službenici rade na poslovima niže složenosti, a primaju plaću radnog mjesta sa koje kojeg su premješteni (isplata dviju plaća za obavljanje poslova jednog odnosno istog radnog mjesta iako poslove toga radnog mjesta obavlja samo jedan službenik). U nadzoru službeničkih odnosa na lokalnoj razini, uočena je nedovoljna educiranost službenika u području primjene propisa iz područja službeničkih odnosa. Osim toga, problem je bila i činjenica što u nekim malim, ali i velikim lokalnim jedinicama pa i županijama, nisu bili imenovani pročelnici nego

su date ovlasti određenim službenicima za obavljanje poslova pročelnika, od kojih poneki nisu ispunjavali stručne uvjete. Upravni inspektori nalogali su imenovanje pročelnika s obzirom na to da je funkcioniranje upravnog tijela bez pročelnika jako otežano pa i nezakonito imajući u vidu ovlasti pročelnika, posebno u malim jedinicama koje imaju jedinstveni upravni odjel. U Izvješću je također navedeno da se tijekom nadzora često javljao problem koji se odnosio na zakonitosti prijma na određeno vrijeme za potrebe rada na aktivnostima vezanim uz upravljanje projektom koji se financira iz fondova ili programa Europske unije, a zbog nedorečenosti zakonske odredbe. Sukladno odredbi članka 28. stavka 3. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, za potrebe rada na aktivnostima vezanim uz upravljanje projektom koji se financira iz fondova ili programa Europske unije osoba može biti primljena u službu na određeno vrijeme za vrijeme trajanja projekta. Vezano uz upravno postupanje predstavke su se tijekom 2021. najčešće odnosile na dugotrajnost rješavanja predmeta. U području uredskog poslovanja uočeni su problemi tijekom neposrednih inspekcijskih nadzora u pravnim osobama s javnim ovlastima koje, u pravilu, nisu primjenjivale ili su nepravilno primjenjivale propise o uredskom poslovanju, u dijelu obavljanja javnih ovlasti. U Službi za inspekciju državne uprave najviše su zaprimane predstavke iz područja sustava državne uprave odnosno predstavke fizičkih i pravnih osoba koje se odnose na kršenje odredbe o pravu na podnošenje predstavke i pritužbe i dobivanje odgovora u roku propisanom Zakonom o sustavu državne uprave. Također su zaprimane obavijesti Pučke pravobraniteljice o nepostupanju tijela državne uprave po njezinim zahtjevima za dostavu izvješća i očitovanja. U Službi za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave zaprimane su predstavke iz područja sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave kao što su: rad lokalnih dužnosnika i neodgovaranje na predstavke i pritužbe u roku propisanom Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U 2022. godini Služba za inspekciju državne uprave zaprimila je u rješavanje 212 predstavki, od kojih je riješeno 160 tijekom 2022. godine. Služba za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave zaprimila je u rješavanje 281 predstavku, od čega je tijekom 2022. godine riješeno je 208 predstavki. Tijekom 2022. godine inspektori Službe za inspekciju državne uprave naredili su poništavanje jednog rješenja o prijmu u službu te donošenje jednog rješenja o prestanku državne službe (u pravosudnim tijelima).

Upravni inspektori Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave, u području službeničkih odnosa, naredili su: ukidanje 8 rješenja (3 rješenja o imenovanju pročelnika upravnih tijela, 2 rješenja o plaći službenika, 2 rješenja o ukidanju rješenja o

rasporedu na radna mjesta službenika, 1 rješenje o prijmu namještenika), poništavanje 12 rješenja (4 rješenja o prijmu u službu, 4 rješenja o rasporedu na radno mjesto, 1 rješenje o imenovanju pročelnika, 1 rješenje o imenovanju privremenog pročelnika, 1 rješenje o stavljanju službenika na raspolaganje, 1 rješenje o premještanju na drugo radno mjesto) te poništavanje ili ukidanje 4 rješenja (1 rješenje o imenovanju pročelnika upravnog tijela i 3 rješenja o rasporedu – „imenovanju“ na radna mjesta zamjenika pročelnika upravnih tijela. Kao faktori koji su utjecali na učinkovitost rada upravne inspekcije tijekom 2022. godine u Izvješću o radu su navedeni nepopunjenost dva radna mjesta u Službi za inspekciju državne uprave, među kojima i radno mjesto voditelja Službe, nedorečenost odredbi pojedinih propisa koja zahtijeva raspravu o načinu primjene takvih odredbi kao i traženje mišljenja nadležnih tijela odnosno korištenje već danih mišljenja, nedovoljna tehnička oprema potrebna za rad službenika Sektora upravne inspekcije, (većina službenika Sektora upravne inspekcije u radu koristila je računala koja nisu bila opremljena audio-vizualnom opremom ili je oprema zastarjela što je dovodilo do tehničkih poteškoća u radu). Zbog navedenoga, službenici nisu imali mogućnost sudjelovanja u edukacijama koje su se provodile „online“ ili je sudjelovanje u istima bilo ograničeno zbog tehničkih smetnji. Iz istog razloga nije postojala mogućnost organiziranja sastanaka „online“ s inspektorima, na kojima bi se raspravljalo o problemima koji se pojavljuju u radu, a što bi znatno pridonijelo učinkovitosti obavljanja poslova upravne inspekcije, posebno imajući u vidu činjenicu da organiziranje sastanaka u sjedištu Ministarstva, na kojima sudjeluju upravni inspektori - samostalni izvršitelji s mjestom rada u županijama, predstavlja trošak za Ministarstvo i zahtijeva određeno vrijeme za putovanje.

Prema izvješću o radu Sektora upravne inspekcije za 2023. godinu broj izvršitelja upravnih inspektora bio je kao i ranijih godina.

U Službi za inspekciju državne uprave provedeno je 9 planiranih neposrednih inspekcijskih nadzora i 2 neplanirana (izvanredna) neposredna inspekcijska nadzora. Zapisnicima je izrečeno ukupno 99 mjera, od čega u području službeničkih odnosa 73 mjere (48 naredbi, 4 zabrane, 21 prijedlog), u području uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 11 mjera (10 naredbi, 1 prijedlog), u području upravnog postupanja 9 mjera (8 naredbi, 1 zabrana), u ostalim područjima 6 mjera (4 naredbe, 2 prijedloga). Proveden je 1 posredni inspekcijski nadzor, povodom zaprimljene predstavke, o kojem je sastavljen zapisnik (Hrvatska vatrogasna zajednica). Zapisnikom je izrečeno 5 mjera koje se odnose na područje službeničkih odnosa.

U Službi za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave u 2023. godini provedeno je 80 planiranih neposrednih inspekcijskih nadzora. Zapisnicima o provedenim neposrednim inspekcijskim nadzorima, koji su sastavljeni do 31. prosinca 2023. godine, izrečeno je ukupno 958 mjera od kojih u području službeničkih odnosa 401 mjera (393 naredbe, 8 prijedloga), u području uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 99 mjera (97 naredbi, 2 prijedloga), u području upravnog postupanja 106 mjera (106 naredbi), u ostalim područjima 344 mjere (338 naredbi, 6 prijedloga). Provedeno je ukupno 28 posrednih inspekcijskih nadzora povodom zaprimljenih predstavlki o kojima su sastavljeni zapisnici. Zapisnicima je izrečeno 75 mjera, od čega u području službeničkih odnosa 44 mjere (37 naredbi, 1 zabrana, 6 prijedloga), u području uredskog poslovanja i primjene propisa o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske 5 mjera (4 naredbe, 1 prijedlog), u područje upravnog postupanja 2 mjere (2 naredbe), u ostalim područjima 54 mjere (16 naredbi, 1 prijedlog).

U 2023. godini Sektor upravne inspekcije imao je ukupno u rješavanju 907 predmeta od kojih je 603 predmeta zaprimljeno u 2023. godini i 304 predmeta prenijeta iz prethodnih godina. Do 31.12.2023. godine riješeno je 618 predmeta, a u rješavanju je bilo 289 predmeta od kojih 120 predmeta nadzora i 169 predstavlki. Broj zaprimljenih predstavlki u 2023. godini u Službi za inspekciju državne uprave bio je 208 od kojih je riješeno 165. Služba za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave zaprimila je u rješavanje 316 predstavlki, od kojih je do kraja izvještajnog razdoblja riješeno 245. Tijekom 2023. godine inspektori Službe za inspekciju državne uprave naredili su ukidanje četiri rješenja u području službeničkih odnosa. Radi se o rješenjima kojima je obustavljen postupak ocjenjivanja u jednom tijelu državne uprave. Upravni inspektori Službe za inspekciju lokalne i područne (regionalne) samouprave, u području službeničkih odnosa, naredili su ukidanje 6 rješenja (1 rješenje o uvećanju koeficijenta složenosti poslova, 1 rješenje o imenovanju pročelnika, 1 rješenje o prijmu u službu, 3 rješenja o rasporedu na radno mjesto). Osim toga, u 2023. godini naređeno je poništavanje 26 rješenja (11 rješenja o imenovanju pročelnika odnosno davanju ovlasti za obavljanje poslova pročelnika, 2 rješenja o prijmu u službu, 7 rješenja o rasporedu na radno mjesto, 1 rješenje o isplaćenju naknadi za godišnji odmor, 1 rješenje o premještanju s radnog mjesta namještenika na radno mjesto službenika, 2 rješenja o prestanku službe, 1 rješenje o zadržavanju službenika u službi, 1 dopunsko rješenje o trajanju službe na određeno vrijeme).

U 2023. godini Sektor upravne inspekcije proveo je sve planirane neposredne inspekcijske nadzore i dva neplanirana (izvanredna) neposredna inspekcijska nadzora (ukupno

111 nadzora) te 28 posrednih inspekcijskih nadzora povodom zaprimljenih predstavki o kojima su sastavljeni zapisnici.

Kao otegotne okolnosti koje su utjecale na učinkovitost rada upravne inspekcije tijekom 2023. godine, u Izvješću se navodi početak rada u novoj aplikaciji Centrix2 umjesto u dosadašnjoj aplikaciji e-Inspektor, što je uzrokovalo brojne određene probleme i poteškoće tehničke naravi u razdoblju od nekoliko mjeseci, nepopunjenost svih radnih mjesta u Sektoru, pri čemu je posebno ukazano na nepopunjenost radnog mjesta voditelja Službe za inspekciju državne uprave, nedorečenost odredbi pojedinih propisa koje zahtijevaju raspravu o načinu primjene takvih odredbi kao i traženje mišljenja drugih uprava ovoga Ministarstva ili drugih tijela, odnosno korištenje već danih mišljenja i privremena spriječenost za rad pojedinih službenika Sektora.

Tablica 1. Prikaz podataka Izvješća o radu Sektora upravne inspekcije za 2022., 2021., 2022. 2023. godinu

Izvještajna godina	Broj upravnih inspektora	Broj provedenih inspekcijskih nadzora	Broj izrečenih mjera	Broj poništenih i ukinutih rješenja	Broj zaprimljenih predstavki	Broj riješenih predstavki
2020.	32	170	984	31	522	313
2021.	32	211	1319	34	555	420
2022.	32	187	1188	21	493	368
2023.	32	139	1137	36	524	410

Izvor: autorica

Analiza navedenih podataka pokazuje da je broj izvršitelja upravnih inspektora u svim izvještajnim godinama bio jednak, s privremenim odsustvima pojedinaca tijekom godine. Unatoč tome, broj provedenih nadzora varirao je iz godine u godinu, pri čemu je najveći broj inspekcijskih nadzora proveden u 2021. godini, njih 211, pri čemu je, posljedično izrečen i najveći broj mjera odnosno 1319 mjera. Najmanji broj nadzora proveden je u 2023. godini, njih ukupno 139, međutim, to nije za posljedicu imalo i najmanji broj izrečenih mjera, obzirom da je tijekom 2023. godine izrečeno ukupno 1137 mjera dok je u 2020. izrečeno 984 mjera, odnosno najmanji broj mjera u analiziranom razdoblju. 2022. godina, pokazuje pad broja provedenih nadzora u odnosu na 2021. godinu, a posljedično tome i pad izrečenih mjera, stoga je tijekom 2022. provedeno 187 nadzora pri čemu je izrečeno 1188 mjera. Lagani pad broja

nadzora nastavio se i u 2023. godini kada je iznosio 139 nadzora dok je izrečeno 1137 mjera. Broj ukinutih i poništenih rješenja najveći je bio u 2023. godini i iznosio je 36, a najmanji broj ukinutih i poništenih rješenja bio je u 2022. godini, njih ukupno 22. U 2020. godini ukinuto je i poništeno 31 rješenje dok su u 2021. godini ukinuta i poništena 34 rješenja. Kada je riječ o predstavkama, najveći broj zaprimljenih i riješenih predstavki bio je u 2021. godini, gdje je zaprimljeno 555 predstavki od čega je riješeno 410 predstavki. Najmanji broj predstavki zaprimljen je u 2022. godini, odnosno 493 predstavke, dok je najmanji broj riješenih predstavki bio je u 2020. godini, odnosno 313 predstavki. Broj zaprimljenih predstavki je tijekom cijelog izvještajnog razdoblja blago varirao, dok je broj riješenih predstavki u 2021. godini značajnije porastao, potom u 2022. godini pao, da bi u 2023. ponovno značajnije porastao.

Do 2021. godine planom rada upravne inspekcije planirani su, osim neposrednih inspekcijskih nadzora, i posredni inspekcijski nadzori, koje su inspektori provodili na način da su od nadziranih tijela tražili dokumentaciju i sastavljali zapisnike. Broj planiranih posrednih inspekcijskih nadzora je smanjivan u korist broja neposrednih inspekcijskih nadzora. U Planu rada upravne inspekcije za 2022. godinu i Planu rada upravne inspekcije za 2023. godinu planirana je provedba neposrednih inspekcijskih nadzora s obzirom da provedba takvih nadzora u odnosu na posredne nadzore ima više prednosti (neposredni uvid u dokumentaciju i neposredna komunikacija inspektora i zaposlenika nadziranog subjekta omogućuje brže uočavanje nepravilnosti, nedostataka i nezakonitosti u radu nadziranog subjekta te ukazivanje na iste i davanje uputa za njihovo otklanjanje već tijekom neposrednog nadzora, a nakon toga i u zapisniku, što ukazuje i na edukacijsku ulogu upravne inspekcije u provedbi nadzora). Planom rada upravne inspekcije utvrđeno je i postupanje po predstavkama i s tim u vezi provedba posrednih inspekcijskih nadzora ako se utvrde povrede propisa. S obzirom da se broj predstavki ne može unaprijed predvidjeti, broj provedenih posrednih inspekcijskih nadzora i s tim u vezi sastavljenih zapisnika i izrečenih mjera ovisi o broju zaprimljenih predstavki i o tome jesu li u postupanju povodom predstavki utvrđene povrede propisa. Kod planiranja broja neposrednih inspekcijskih nadzora vodi se računa o broju zaposlenih u nadziranom subjektu, predmetu nadzora odnosno o složenosti nadzora i s tim u vezi potrebnom vremenu za provedbu nadzora. Stoga je važno naglasiti da brojčani podaci o broju nadzora nisu i ne mogu biti jedini pokazatelji učinkovitosti rada upravne inspekcije. To najbolje ukazuju naprijed navedeni brojčani podaci (broj nadzora može biti manji u jednoj godini u odnosu na drugi, ali ako je u nadzoru utvrđeno više nepravilnosti, nedostataka i nezakonitosti bit će izrečeno i više mjera).

Osim navedenih brojki postoje i drugi faktori koji su na različite načine utjecali na učinkovitost rada upravne inspekcije. Ovisnost postupanja upravnih inspektora o mišljenju drugog tijela ili uprava Ministarstva prije izricanja mjere u zapisniku a zbog nedorečenosti ili pravnih praznina propisa, potom nepopunjenost radnih mjesta, nedovoljna audio- vizualna opremljenost, određene tehničke poteškoće u radu u e- očevidniku. Osim toga određene izmjene zakona kojim se uređuje upravna inspekcija bile su usmjerene upravo na učinkovitost rada upravne inspekcije. Jedna od takvih izmjena je i izmjena Zakona o upravnoj inspekciji iz 2008. godine kojom je propisano da u slučaju da podnositelj predstavke više puta podnosi upravnoj inspekciji predstavke koje su istog sadržaja, a u odnosu na koje je upravna inspekcija postupala, smatra se da je po istima postupljeno, Razlozi za donošenje novog zakona, odnosno Zakona o upravnoj inspekciji iz 2018. godine, bili su povećanje učinkovitosti rada upravne inspekcije i provedba većeg broja neposrednih inspekcijskih nadzora. Izmjenom članka 33. Zakona o upravnoj inspekciji iz 2018. godine, propisano je da ukoliko se u postupanju po predstavci ne utvrde nezakonitosti, nepravilnosti odnosno nedostaci upravni inspektor o tome obavještava čelnika nadziranog tijela, umjesto sastavljanja zapisnika. Izmjenom istog članka upravni inspektor je ovlašten, ukoliko navodi u predstavci upućuju na nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke u radu nadziranog tijela uputiti upozorenje radi žurnog otklanjanja mogućih nezakonitosti, nepravilnosti odnosno nedostataka. Pozitivan utjecaj na brži i učinkovitiji rad upravne inspekcije imala je i ima trenutno važeća Uredba o uredskom poslovanju donesena 2021., a kojoj je svrha uvođenje elektroničkog uredskog poslovanja u cijelosti.

Uz sve navedeno, zasigurno postoji prostor za određene pomake i unapređenje rada upravne inspekcije, u protivnom bi značilo da je taj rad na besprijekornoj razini a to je malo vjerojatno kao uostalom i u većini drugih slučajeva, odnosno radu bilo kojeg drugog tijela. Takav pomak odnosno unapređenje rada a koje bi naposljetku dovelo i do veće učinkovitosti u radu upravne inspekcije mogao bi se postići davanjem većeg značaja uloge inspekcijskog nadzora u evaluaciji propisa, s obzirom da su upravni inspektori upravo ti koji tijekom provođenja nadzora ali i postupanja po predstavkama uočavaju nedostatke propisa čiju primjenu nadziru. Slijedom toga raspolažu značajnim informacijama o tome u kojem smjeru treba intervenirati u određeni propis i poboljšati njegovu primjenu u praksi. Upravni inspektori trebali bi biti uključeni u donošenje propisa iz njihove nadležnosti, odnosno njihovih izmjena i dopuna na način da radnoj grupi za izradu propisa dostave podatke u vezi stanja na terenu. Na taj način osigurala bi se dostupnost relevantnih podataka radnoj grupi u vezi s pitanjima koja se u praksi javljaju kao problematična iz razloga što zakonski nisu dovoljno razrađena ili nisu

uopće regulirala zbog čega postoje pravne praznine, ili pak podatci o pitanjima koja se u praksi javljaju kao sporna jer zakonska regulacija nije dovoljno jasna pa omogućuje različitu primjenu određenih instituta ili uređenja odnosa. Osim toga, informacije kojima upravni inspektori raspolažu vrijedne su također i unutar samog Ministarstva, s obzirom da su ustrojstvene jedinice istog nadležne za područje službeničkih odnosa, upravnog postupanja i uredskog poslovanja. U tom pogledu važna je kvalitetna interna suradnja i komunikacija unutar matičnog Ministarstva a radi usklađenog i jednoobraznog postupanja. Isto tako bilo bi korisno za nadzirane subjekte osim uputa i mišljenja o primjeni određenog propisa, koja im se upućuju na njihov zahtjev, izraditi neku vrstu smjernica koja bi se odnosila na postupanje u vezi s najčešće utvrđenim nezakonitostima, nepravilnostima i nedostacima. Također neophodno je stalo educiranje i usavršavanje upravnih inspektora, kako u stručnom znanju tako i u tehničkim vještinama. Ustrojstvo upravne inspekcije kao samostalne ustrojstvene jedinice unutar Ministarstva, pri čemu je ministar jedini koji nadzire rad iste, svakako bi doprinijelo smanjenu internih procedura i birokracije a samim tim i bržem i učinkovitijem postupanju upravne inspekcije. Osim toga, na taj način bi se dodatno doprinijelo neovisnom i samostanom položaju i postupanju upravnih inspektora.

8. Zaključak

Iako je poimanje inspekcijskog nadzora upravne inspekcije kao represivnog sredstva, odnosno sredstva kažnjavanja prisutno u značajnoj mjeri, a pojam „inspekcija“ kod većine izaziva osjećaj nelagode i straha, polako se takvo shvaćanje mijenja i to prvenstvo kroz otvorenu i transparentnu te lako ostvarivu komunikaciju inspektora i nadziranih subjekata, partnerske odnose, pružanje pomoći nadziranim subjektima, ostvarivanjem savjetodavne i edukativne uloge upravnih inspektora. Na taj način nadziranim subjektima ukazuje se da inspekcijski nadzor nema za cilj kažnjavati nego usmjeravati i upućivati na zakonit i pravilan rad, odnosno usklađenost rada s propisima. Upravnim inspektorima, baš kao i nadziranim subjektima, nije u cilju utvrditi nezakoniti rad, štoviše pravilan i zakonit rad javnopravnih tijela ukazuje na pozitivne pomake u sustavu i ostvarivanje javnog interesa. Ono na čemu bi se svakako trebalo poraditi je osvijestiti značaj uloge inspekcijskog nadzora u evaluaciji propisa, s obzirom da su upravni inspektori upravo ti koji tijekom provođenja nadzora ali i postupanja po predstavkama uočavaju nedostatke propisa čiju primjenu nadziru. Slijedom toga raspolažu značajnim informacijama o tome u kojem smjeru treba intervenirati u određeni propis i poboljšati njegovu primjenu u praksi. Osim toga, prostora za napredak ima i kada je riječ u

suradnji i komunikaciji upravne inspekcije s drugim tijelima i upravama Ministarstva, a što je vrlo važno s obzirom da je rad uprave inspekcije u određenoj mjeri vezan mišljenima i stavovima istih. Rad upravne inspekcije godinama je bio reguliran Zakonom o upravnoj inspekciji iz 1986, potom Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2008. i naposljetku Zakonom o upravnoj inspekciji iz 2018. godine. Svaki od tih zakona na određeni način je doprinio razvoju upravne inspekcije i unapređenju rada upravne inspekcije. Vremenom je postupanje upravne inspekcije postalo sve prisutnije i traženije od strane građana u vidu podnošenja predstavki dok su s druge strane javnopravna tijela vremenom postala osviještena da postoji tijelo koje nadzire njihov rad u području koje nije predmet upravnog nadzora te da iz tog razloga u svakom trenutku mogu postati subjekt nadzora u odnosu na primjerice propise o službeničkim odnosima ili upravnom postupanju. To se osobito odnosi na pravne osobe s javnim ovlastima ali i jedinice lokalne, područne (regionalne), samouprave, čije postupanje i rad su slobodniji i neujednačen, a osim toga su manjoj mjeri osviještene da kao tijela javne vlasti moraju biti povrgnuti određenom državnom nadzoru. Zasigurno se može reći da se povjerenje građana u postupanje upravne inspekcije svakim danom povećava, a na što ukazuje i sve veći broj predstavki građana kojim se obraćaju upravnoj inspekciji kao tijelu za koje znaju da će reagirati kad druga tijela nisu. Osim toga, mogućnost elektroničkog slanja predstavki značajno doprinosi percepciji građana o dostupnosti tijela javne vlasti i zaštite njihovih interesa. Kao i u većini drugih slučajeva tako i u radu i djelovanju upravne inspekcije postoji određeni prostor za napredak i poboljšanje u radu. U vezi s tim upravna inspekcija kontinuirano ulaže napore, počevši od rada upravnih inspektora kao pojedinaca do djelovanja upravne inspekcije kao ustrojstvene jedinice. Kao viša upravna inspektorica u Službi za inspekciju državne uprave sa sigurnošću mogu reći da upravna inspekcija ispunjava svoju dvosmjernu svrhu. S jedne strane osigurava i štiti prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspekcijskog nadzora a s druge strane provođenjem inspekcijskih nadzora u subjektima nadzora osigurava poštivanje propisa koji su predmet inspekcijskog nadzora upravne inspekcije.

9. Literatura

Knjige i znanstveni članci:

1. Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.
2. Đerđa D; Antić T. Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 165.-205.
3. Džinić, J.; Lopižić, I., *Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022., str. 173-193.
4. Koprić I; Marčetić G; Musa A; Đulabić V; Lalić Novak G. Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2021.
5. Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor kao komponenta regulacijskog menadžmenta*, u: Musa, A.; Banić, S.; Džinić, J.; Đurman, P.; Giljević, T.; Koprić, I.; Lalić Novak, G.; Lopižić, I.; Zelenika, B., *Regulacijski menadžment: Nastavni materijali*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2020.
6. Lopižić, I. Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava // Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023. str. 39-58 doi: 37.014.611:35(497.5)
7. Staničić, F. Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Šibenik: Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2019.
8. Stipić, M., Inspekcijski nadzor - doseg najavljenih izmjena. Financije, pravo i porezi, vol. 5, br. 2, 2017., str. 7-34.

Pravni izvori:

- ^{10.} Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 17/86, 47/90, 26/93, 29/94, 63/08)
- ^{11.} Zakon o upravnoj inspekciji („Narodne novine“ broj 63/08, 15/18)
- ^{12.} Zakon o upravnoj inspekciji (Narodne Novine 15/18, 98/19, 14/24)

13. Zakon o upravi („Narodne novine“, broj 16/78, 50/78, 29/85, 41/90, 47/90, 53A/91, 53/91, 75/93, 74/94)
14. Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“ broj 150/11, 12/13, 93/16, 104/16, 66/19),
15. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine“, broj 36/24)
16. Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19,155/23)
17. Zakon o državnim službenicima („ Narodne novine“, broj 155/23, 85/24)
18. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, broj 157/13, 152/14, 39/18, 32/20)
19. Zakon o državnom inspektoratu („Narodne novine“, broj 115/18, 117/21, 67/23, 155/23)
20. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama („Narodne novine“ broj 155/23)
21. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 123/17, 98/19, 144/20)
22. Zakona o prosvjetnoj inspekciji („Narodne novine“, broj 61/11. i 16/12 98/19, 52/21)
23. Zakon o socijalnoj skrbi („Narodne novine“, broj 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23)
24. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09, 110/21)
25. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom („Narodne novine“, broj 157/13, 152/14, 39/18, 32/20)
26. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji („Narodne novine „ broj 121/17, 98/19, 84/21, 156/23)
27. Zakon o Registru zaposlenih i centraliziranom obračunu plaća u državnoj službi i javnim službama („ Narodne novine „ broj 59/23)
28. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („ Narodne novine“, broj 86/2008, 61/2011, 4/2018, 96/2018, 112/2019)
29. Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi („Narodne novine“ broj, 74/02, 92/05, 81/06, 58/08, 119/11, 65/12, 33/13, 65/15, 2/17, 63/21, 155/23)
30. Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi („Narodne novine“, broj 74/2002, 92/2005, 81/2006, 58/2008, 119/2011, 65/2012, 33/2013, 65/2015, 2/2017, 63/2021, 155/2023)
31. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije („Narodne novine“ broj 72/24)
32. Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi („Narodne novine“, broj 22/24, 33/24)

33. Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (»Narodne novine«, broj 70/19)
34. Uredba o uredskom poslovanju („Narodne novine“, 75/23)
35. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi („Narodne novine broj, 78/17, 89/19, 155/23)
36. Pravilnik o službenoj iskaznici upravnog inspektora („Narodne novine, broj 81/2018, 33/2020, 129/2020, 71/2024)
37. Pravilnik o sadržaju, obliku i načinu vođenja elektroničkog očevidnika upravne inspekcije („Narodne novine“ broj 81/18, 33/20)
38. Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike („Narodne novine“ broj 56/22, 127/22, 58/23, 128/23, 29/24)

Dokumenti:

1. Konačni prijedlog zakona o upravnoj inspekciji, siječanj 2018. godine, P.Z. br. 188
2. Konačnog prijedloga zakona o izmjenama zakona o upravnoj inspekciji, studeni 2023. godine, P.Z. br. 550
3. Nacionalni program reformi 2019., travanj 2019. godine
4. Plan rada upravne inspekcije za 2023. godinu
5. Izvješće o radu Sektora upravne inspekcije za 2020. godinu
6. Izvješće o radu Sektora upravne inspekcije za 2021. godinu
7. Izvješće o radu Sektora upravne inspekcije za 2022. godinu
8. Izvješće o radu Sektora upravne inspekcije za 2023. godinu