

Uloga ureda državne uprave u županijama u hrvatskom sustavu državne uprave

Šinko, Sanja

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:976778>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-02**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Stručni prijediplomski studij Javna uprava

Sanja Šinko

**ULOGA UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA U
HRVATSKOM SUSTAVU DRŽAVNE UPRAVE**

Završni rad

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

Zagreb, rujan 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, SANJA ŠINKO pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Sanja Šinko, v.r.

Sažetak

Model dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave u teritorijalnim jedinicama Republike Hrvatske zamijenjen je u siječnju 2020. godine novim modelom prenesenog djelokruga koji je kao rezultat procesa upravne decentralizacije doveo do trajnog ukidanja ureda državne uprave u županijama te povjeravanja obavljanja njihovih poslova županijama u preneseni djelokug. Vezano na predmetnu upravnu reformu, ovim se radom istraživala i analizirala uloga županijskih ureda kao i ureda državne uprave u županijama tijekom skoro tridesetak godina njihova djelovanja, ali i razlozi koji su posljedično doveli do njihova trajnog ukidanja kao prvostupanjskih tijela državne uprave. Kao svojevrsna baza za provođenje analize, korišteni su zakonski i podzakonski akti, dostupna znanstvena literatura kao i znanstveni radovi koji su analizirali predmetnu tematiku.

Ključne riječi:

sustav državne uprave, preneseni djelokrug, uredi državne uprave, upravna decentralizacija, županija, reforma javne uprave

Summary

The model of decentralized performance of state administration tasks in the territorial units of the Republic of Croatia in January 2020 was replaced by a new model of transferred scope, which as a result of the process of administrative decentralization led to the permanent abolition of the County Administrative Offices in the counties and the entrustment of their tasks to the counties in the transferred scope. Regarding the public administration reform in question, this work investigated and analyzed the role of county offices and state administration offices in counties during their nearly thirty years of operation, as well as the reasons that consequently led to their permanent abolition as first-instance bodies of state administration. As a kind of base for conducting the analysis, legal and by-laws, scientific literature, as well as available scientific works that analyzed the topic in question were used.

Keywords:

state administration system, transferred scope, county administrative offices, administrative decentralization, county, public administration reform

Sadržaj:

1. UVOD.....	5
2. MODELI OBAVLJANJA POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE NA TERITORIJU U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	6
2.1. Dekoncentrirana državna uprava.....	6
2.2. Preneseni djelokrug.....	7
3. ŽUPANIJSKI UREDI.....	8
3.1. Dekoncentrirana državna uprava u razdoblju od 1993. do 2001. godine.....	8
3.2. Osnivanje županijskih ureda.....	11
3.3. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug županijskih ureda.....	14
3.4. Nadzor županijskih ureda.....	16
3.5. Uloga županijskih ureda.....	17
4. UREDI DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA.....	19
4.1. Dekoncentrirana državna uprava u razdoblju 2001. do 2020. godine.....	19
4.2. Osnivanje ureda državne uprave u županijama.....	21
4.3. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug ureda državne uprave u županijama.....	24
4.4. Uloga ureda državne uprave u županijama.....	27
5. UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA.....	29
5.1. Preneseni djelokrug kao model obavljanja državnih poslova na teritoriju od 2020. godine.....	29
5.2. Tijek provođenja reforme ukidanja ureda državne uprave u županijama.....	32
5.3. Strateški dokumenti Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ministarstva uprave.....	34
5.4. Dosadašnji rezultati upravne reforme.....	35
6. ZAKLJUČAK	38
7. POPIS LITERATURE.....	41

1. UVOD

Potaknuti upravnom reformom iz siječnja 2020. godine koja je dovela do trajnog ukidanja ureda državne uprave u županijama te povjeravanja njihovih poslova županijama u preneseni djelokrug procesom upravne decentralizacije, u radu želimo analizirati koja je uopće bila njihova uloga u upravno-političkom sustavu Republike Hrvatske zbog koje su skoro tridesetak godina djelovali kao prvostupanjska tijela državne uprave za obavljanje državnih poslova na teritoriju. Naime, Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993.¹ (dalje u tekstu: ZSDU-93) osnovani su županijski uredi kao tijela državne uprave koja obavljaju poslove državne uprave u prvom stupnju, a njihov je rad koordinirao župan koji je djelovao prije svega kao predstavnik državne vlasti na teritoriju. Kasnijim Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave iz 2011. godine² (dalje u tekstu: ZID ZSDU-01) županijski uredi integrirani su u urede državne uprave u županijama kao područne organe za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja, dok su župani prestali biti predstavnici državne vlasti u županijama. U srpnju 2019. godine na snagu stupa novi Zakon o sustavu državne uprave³ (dalje u tekstu: ZSDU-19) koji kao tijela državne uprave ustrojava samo ministarstva i državne upravne organizacije što znači da dolazi do trajnog ukidanja ureda državne uprave u županijama kao i središnjih državnih ureda koji postaju integrirani u državne upravne organizacije. Županije su na taj način u svoj preneseni djelokrug preuzele sve poslove koji su se prije obavljali u okviru ureda državne uprave u županijama, osim provođenja upravnog i inspekcijskog nadzora koji nadalje ostaju pridržani državnoj upravi. S obzirom da su uredi državne uprave u županijama prilično slabo istraženi u dostupnoj znanstvenoj literaturi, u radu ćemo kroz modele obavljanja poslova državne uprave na teritoriju pokušati prikazati koje su to uloge pripadale županijskim uredima odnosno uredima državne uprave u županijama kao njihovim sljednicima. Upravo iz predmetnog razloga kao temelj za provođenje analize korišteni su prvenstveno zakonski i podzakonski akti kao i dostupna znanstvena literatura te znanstveni radovi koji su se bavili predmetnom tematikom. U posljednjem dijelu rada osvrnut ćemo se na sam tijek procesa ukidanja ureda državne uprave odnosno razloge koji su doveli do istoga te pokušati zaključiti da li je predmetna upravna reforma bila opravdana odnosno da li je model prenesenog djelokruga koji je zamijenio model dekoncentrirane državne uprave, bolja opcija za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju.

¹ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07)

² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01)

³ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 155/23)

2. MODELI OBAVLJANJA POSLOVA DRŽAVNE UPRAVE NA TERITORIJU U REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. Dekoncentrirana državna uprava

Neosporna je potreba da se određeni poslovi državne uprave obavljaju na teritoriju u Republici Hrvatskoj, bilo da je riječ o razlozima tehničke ili interesne prirode. Stoga, treba razlikovati dva modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju odnosno *model dekoncentrirane državne uprave* koji je institucionalno rezultat procesa dekoncentracije nasuprot *modela prenesenog djelokruga* koji je rezultat procesa upravne decentralizacije (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 838). Model dekoncentrirane državne uprave prvi je organizacijski model koji se primjenjivao na teritoriju Republike Hrvatske u razdoblju od 1993. do 2001. kada su glavni nositelji državne aktivnosti na teritoriju bili županijski uredi. Razlog tome je što je upravo u fazi formiranja državne vlasti, prodiranje države u teritorijalne jedinice ključno za kontrolu procesa koji se odvijaju na terenu, ali i za legitimiranje državne vlasti pred lokalnim stanovništvom. Također u nešto drugačijem obliku primjenjivao se i u kasnijoj fazi od 2001. do 2020. kada su županijski uredi integrirani u urede državne uprave u županijama (Lopižić, 2018, str. 35).

Model dekoncentrirane državne uprave provodi se na način da središnja državna vlast određene poslove državne uprave dodjeljuje područnim upravnim tijelima odnosno područnim upravnim jedinicama formiranima na svome teritoriju (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 838). Sam pojam dekoncentracije čiji je rezultat predmetni model izvorno potječe iz francuske upravnopravne terminologije, a podrazumijeva procese kojim se državni upravni poslovi prenose iz djelokruga središnjih državnih organa na teritorijalno dislocirane ispostave tih organa, a da pri tome ne dolazi do mijenjanja odgovornosti već ispostave i dalje ostaju podvrgnute hijerarhiji centra (Koprić et al., 2014, str. 314). Ono što se postiže dekoncentracijom poslova državne uprave jest prije svega jednaka primjena propisa na cijelom državnom teritoriju, dostupnost usluga jednake kvalitete svim građanima te konačno povećanje efikasnosti sustava državne uprave obavljanjem njezinih poslova na terenu. No, ovaj model sadrži i određene nedostatke koji se u očituju u činjenici da smanjuje prostor za razvoj lokalne samouprave (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 839).

Dekoncentrirana državna uprava općenito obuhvaća dijelove državne uprave čija je mjesna nadležnost ograničena teritorijalno odnosno područna upravna tijela, područne upravne jedinice ili državne predstavnike na teritoriju. Dakle, unutar samog modela dekoncentrirane državne uprave možemo razlikovati funkcionalno fragmentirani model, personalno integrirani

model i model organizacijske integracije. Funkcionalno fragmentirani model se sastoji od osnivanja područnih jedinica tijela državne uprave koje na teritoriju djeluju samostalno jedna u odnosu na drugu, a odgovornost područnih jedinica se ostvaruje u odnosu prema središnjim organima čije su one organizacijske jedinice. Personalno integrirani model uključuje postavljanje državnog predstavnika na teritoriju koji snosi odgovornost za poslove koji su preneseni sa središnjih organa te kao funkcionar odgovara Vladi. U modelu organizacijske integracije sve poslove državne uprave na teritoriju obavlja jedinstveno tijelo državne uprave koje odgovara Vladi (Lopižić, 2017, str. 83-85). Sukladno navedenoj podjeli, u Republici Hrvatskoj od 1993. do 2001. godine prevladava personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave koji uključuje postavljanje državnog predstavnika na teritoriju te je isti u radobljju od 2001. do 2020. godine zamijenjen modelom organizacijske integracije u kojem su jedinstvena tijela odnosno uredi državne uprave u županijama obavljali poslove državne uprave na teritoriju. Na teritoriju su osim županijskih ureda odnosno ureda državne uprave u županijama, čitavo razdoblje od 1993. do 2020. godine djelovale područne jedinice središnjih tijela državne uprave koje su obavljale poslove državne uprave na teritoriju te odgovarale središnjim organima čije su one organizacijske jedinice.

2.2. Preneseni djelokrug

Riječ je dakle o drugom modelu obavljanja poslova državne uprave na teritoriju u Republici Hrvatskoj koji je rezultat procesa upravne decentralizacije. On podrazumijeva povjeravanje poslova državne uprave od strane središnje državne vlasti jedinicama lokalne samouprave u njihov preneseni djelokrug te je riječ o modelu koji je zaživio na našim prostorima od siječnja 2020. godine odnosno procesom ukidanja ureda državne uprave u županijama i povjeravanja njihovih poslova u preneseni djelokrug jedinica područne (regionalne) samouprave. Sam pojam upravne decentralizacije čiji je predmetni model rezultat potječe iz njemačke upravno-pravne terminologije, a podrazumijeva proces kojima se državni upravni poslovi prenose iz djelokruga središnjih državnih organa u preneseni djelokrug lokalnim samoupravnim jedinicama koje o istima ne mogu samostalno odlučivati te su podvrgnute strogom nadzoru državne vlasti u pogledu njihova obavljanja. Od upravne treba razlikovati političku decentralizaciju koja uključuje povjeravanje državnih upravnih poslova u samoupravni djelokrug lokalnih jedinica koje na taj način mogu o njima samostalno odlučivati putem izabranih političkih tijela (Koprić et al., 2014, str. 314).

Glavne prednosti ovog modela odnose se upravo na jačanje lokalne autonomije, kapaciteta lokalnih jedinica, poboljšanje kvalitete javnih usluga te eventualne modernizacije u obavljanju državnih poslova. No, jednako tako predmetni model zahtijeva osim profesionalnog osoblja i značajan financijski kapacitet pa ukoliko lokalne samoupravne jedinice ne raspolažu dostatnim financijskim sredstvima, one neće moći financirati niti uspješno obavljati povjerene poslove. Negativne posljedice koje može prouzročiti primjena modela prenesenog djelokruga odnose se na smanjivanje kvalitete obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga kao i ograničavanje lokalne autonomije (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 839).

3. ŽUPANIJSKI UREDI

3.1. Dekoncentrirana državna uprava u razdoblju od 1993. do 2001. godine

Ulogu županijskih ureda promatrati ćemo upravo kroz prizmu cjelokupnog sustava državne uprave te sustava lokalne samouprave i uprave koji su bili na snazi u razdoblju njihova djelovanja kao tijela državne uprave. Dakle, riječ je o razdoblju prve faze razvoja dekoncentrirane državne uprave u Republici Hrvatskoj odnosno periodu od 1993. kada su osnovani županijski uredi kao tijela državne uprave pa do 2001. godine kada županijski uredi prestaju djelovati odnosno postaju integrirani u urede državne uprave u županijama. Razvoj dekoncentrirane državne uprave usko je vezan uz volju i odluke središnje razine državne vlasti, dok se sam sustav lokalne samouprave u nekoj mjeri razvija neovisno o središnjoj državi. U prvoj fazi prevladava personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave odnosno župan je djelovao kao nositelj izvršne vlasti u županijama, ali i kao predstavnik državne vlasti na teritoriju koji je raspolagao određenim ovlastima prema županijskim uredima. Na teritoriju su osim županijskih ureda na čelu sa županom, djelovale područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija.

Dakle, Ustavom RH iz 1990.⁴ (dalje u tekstu: Ustav) osnovane su prije svega temeljne institucije vlasti na središnjoj državnoj razini, dok je sama organizacija kao i funkcioniranje hrvatske državne uprave nakon toga detaljno regulirana ZSDU-93-om. Promjene su se paralelno događale i na lokalnoj razini pa je konačno oblikovanje tadašnjeg „sustava lokalne samouprave i uprave“ završeno donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992.⁵ (dalje u tekstu:

⁴ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00 i 105/00)

ZLSU-92) koje predstavlja jedno od najvećih reformskih zahvata u samostalnoj Republici Hrvatskoj. Razlog provođenja predmetne reforme bio je dvostruk odnosno prije svega jačanje utjecaja središnje razine vlasti putem mehanizma nadzora nad čitavim sustavom izgrađenog na razini županija, ali i slabljenja moći u dotadašnjim jakim i zatvorenim općinama (Koprić, 2001a, str. 65-66).

Dakle, u kolovozu 1993. godine na snagu je stupio ZSDU-93 kojeg je 29. srpnja 1993. godine donio Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske te proglasio tadašnji predsjednik Republike Hrvatske dr. Franjo Tuđman na temelju članka 89. Ustava-90. ZSDU-93 tijelima državne uprave određuje ministarstva, državne upravne organizacije, županijske urede i gradske urede Grada Zagreba, s time da su županijski uredi i gradski uredi Grada Zagreba određeni kao tijela državne uprave koja obavljaju poslove državne uprave u prvom stupnju. Što se tiče područnih upravnih tijela i jedinica, ministarstva i državne upravne organizacije mogu za obavljanje zakonom određenih poslova državne uprave u županijama, gradovima i općinama osnivati svoje područne jedinice, dok županijski uredi i gradski uredi Grada Zagreba mogu u gradovima i općinama osnivati svoje ispostave⁶. U okviru primjenjenog personalno integriranog modela, na teritoriju su također djelovali župan odnosno gradonačelnik Grada Zagreba kao predstavnici državne vlasti u županijama odnosno Gradu Zagrebu koji snose odgovornost za poslove koji su preneseni sa središnjih organa⁷. Dakle, tzv. državna uprava u županiji obuhvaćala je županijske urede na čelu sa županom kao i njihove ispostave u gradovima i općinama te područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija (Lopižić, 2018, str. 33).

ZSDU-93 kao poslove državne uprave određuje: neposrednu provedbu zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te druge upravne i stručne poslove. Iako poslove državne uprave primarno obavljaju tijela državne uprave, posebnim zakonom se određeni poslovi državne uprave mogu prenijeti u djelokrug tijela jedinica lokalne samouprave i uprave ili eventualno nekim drugim pravnim osobama koje imaju javne ovlasti prema određenom zakonu⁸. Neposredna provedba zakona i drugih propisa podrazumijeva da tijela državne uprave neposredno primjenjuju zakone i druge propise prilikom rješavanja u upravnim stvarima, vođenja propisanih očevidnika, izdavanja uvjerenja i drugih potvrda te obavljanja drugih upravnih stručnih poslova. Sljedeći posao tijela državne uprave odnosi se isključivo na čelnike ministarstva i državnih upravnih organizacija koji mogu, u granicama dobivenih ovlasti te u slučajevima kada su na to izrijekom ovlašteni, donositi pravilnike, naredbe

⁶ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 3.-6.

⁷ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 50.

⁸ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 1.-2.

i naputke za provedbu zakona i drugih propisa⁹. Nadziranje provedbe zakona i drugih propisa te zakonitosti rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnih osoba koje ima javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave, posao je tijela državne uprave prilikom provođenja upravnog nadzora. No dok ministarstva i državne upravne organizacije nadziru rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave, posao je županijskih ureda odnosno gradskih ureda da nadziru rad tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave na području županije odnosno Grada Zagreba, opet u granicama svog djelokruga¹⁰. ZSDU-93 također sadrži posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru kao poslu koji provode inspektori i drugi državni službenici ovlašteni za provedbu nadzora, kad je to određeno posebnim zakonom, na način da provode izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima. Riječ je o poslovima koje u prvom stupnju obavljaju županijski odnosno gradski uredi, a u drugom stupnju ministarstva¹¹. Drugi upravni i stručni poslovi koje obavljaju tijela državne uprave su praćenje stanja, izrada nacрта prijedloga propisa i drugi stručni poslovi iz njihova djelokruga, ostvarivanje domaće i inozemne stručne suradnje te davanje u granicama svog djelokruga odgovarajuća objašnjenja pravnim osobama i građanstvu, opet u granicama svog djelokruga¹². Kao dužnosnike Republike Hrvatske koji predstavljaju tijela državne uprave i upravljaju njihovim radom, ZSDU-93 u članku 6. navodi ministre, njihove zamjenike, ravnatelje državnih upravnih organizacija, župane, podžupane, gradonačelnika Grada Zagreba i njegove zamjenike.

ZSDU-93 propisuje da su ministarstva tijela državne uprave koja se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja te obavljaju upravne i stručne poslove iz svog djelokuga poput neposredne primjene zakona, osiguravanja provedbe zakona i drugih propisa, pripremanja nacрта prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa, rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju, provođenja upravnog odnosno inspekcijskog nadzora te praćenja stanja u svom djelokrugu. Na čelu ministarstva je ministar koji predstavlja

⁹ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 16.-17.

¹⁰ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 16.-17.

¹¹ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 19.-24.

¹² Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 33.-35.

ministarstvo i upravlja njegovim radom, a osobito provodi utvrđenu politiku Vlade, donosi provedbene propise kad je na to izrijekom zakonom ovlašten, brine o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa, osigurava suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne samouprave i uprave, pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te drugim pravnim osobama. Ministar može imati zamjenika te jednog ili više pomoćnika, a svako ministarstvo ima tajnika. Svi oni za svoj rad odgovaraju ministru i Vladi¹³.

ZSDU-93 razlikuje tri vrste državnih upravnih organizacija koje osnivaju se u pravilu kao državne uprave, državni zavodi te konačno državna ravnateljstva. Državne upravne organizacije obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz svog djelokruga, a neki od poslova predviđenih zakonom odnosi se na proučavanje pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a koje je nužno obavljati u okviru državne uprave, vođenje propisanih očevidnike, rješavanje u upravnim stvarima kad su na to izrijekom zakonom ovlašteni, pripremanje stručnih podloga za postupak odlučivanja u državnim tijelima kao i ostvarivanje suradnje s tijelima državne uprave, jedinicama lokalne samouprave i uprave te drugim pravnim osobama. Ravnatelj predstavlja državnu upravnu organizaciju i upravlja njezinim radom. On može imati zamjenika te jednog ili više pomoćnika, a oboje za svoj rad odgovaraju ravnatelju i Vladi¹⁴.

Dakle, u prvoj fazi dekoncentrirane državne uprave tzv. državna uprava u županiji obuhvaćala je župana kao predstavnika državne vlasti na području županije koji je u tom svojstvu obavljao zakonom propisane državne poslove na teritoriju, i to usporedno s obnašanjem dužnosti nositelja izvršne vlasti u županiji. Osim županijskih ureda na čelu sa županom državna uprava u županiji obuhvaćala je i njihove ispostave u gradovima i općinama te područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija. ZSDU-93 je člankom 4.-5. predvidio upravu tu mogućnost osnivanja područnih jedinica ministarstava, odnosno državnih upravnih organizacija za obavljanje zakonom određenih državnih poslova na teritoriju kao i osnivanje ispostava županijskih ureda u gradu odnosno općini za obavljanje određenih poslova državne uprave iz nadležnosti županijskih, odnosno gradskih ureda.

3.2. Osnivanje županijskih ureda

ZLSU-92 člankom 1. određuje županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave pored općina i gradova kao jedinica lokalne samouprave, a njihovo teritorijalno ustrojstvo određeno je

¹³ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 36.-42.

¹⁴ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 45.-49.

Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj¹⁵. Županije su dakle kao jedinice drugog stupnja u hrvatski sustav lokalne samouprave uvedene tijekom 1992/93. isključivo s ciljem da posluže kao sredstvo razbijanja moći dotadašnjih jakih općina, ali i da postanu oslonac tendencijama centralizacije države (Koprić, 2001a, str. 68).

Na državnoj razini ZSDU-93 je paralelno utvrdio organizaciju i funkcioniranje sustava državne uprave te je pored ministarstava i državnih upravnih organizacija koja su djelovala kao tijela državne uprave središnje razine, u novoosnovanim županijama formirao županijske urede (gradske urede Grada Zagreba) kao tijela državne uprave prvog stupnja¹⁶. "Brojni, personalno ekipirani, penetrantni i relativno solidno organizirani županijski uredi bili su objedinjeni u županiji kao jedinici državne uprave na lokalnoj razini" (Koprić, 2001a, str. 82). Tako je primjerice u razdoblju do 1996. godine osnovano ukupno 175 županijskih ureda koji su imali u 107 mjesta ukupno 779 ispostava te zaposlenih 7000 službenika. Usporedno s takvom razgranatom strukturom županijskih ureda osnovane su i mnoge paralelne mreže područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija koje su također zapošljavale izrazito veliki broj službenika (Koprić, 2016, str. 4).

Županijski, odnosno gradski uredi osnivaju se prije svega radi obavljanja poslova državne uprave na području županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave odnosno Grada Zagreba. Poslove državne uprave u županijskim uredima obavljaju državni službenici koji se imenuju na temelju javnog natječaja, dok opće, tehničke i pomoćne poslove obavljaju namještenici¹⁷. U odnosu prema državnim službenicima županijskih ureda, župan je imao sve ovlasti i obveze čelnika tijela državne vlasti što konkretno znači da je donosio rješenja o njihovom prijmu u državnu službu, rješenja o prestanku službe, rješenja o njihovoj stegovnoj odgovornosti te je odlučivao o drugim pravima i obvezama državnih službenika županijskih ureda¹⁸. U prvim godinama osnivanja odnosno od 1993. godine broj službenika u županijskim uredima najprije se povećavao, tako da ih je krajem 1996. bilo nešto preko 7.000. Nakon toga došlo je do postepenog opadanja njihova broja, a razlog tome jest u činjenici da su određene službe poput inspekcije i katastarske izdvojene iz strukture županijskih ureda u korist državnih upravnih organizacija poput Državnog inspektorata i Državne geodetske uprave (Koprić, 2001a, str.74).

¹⁵ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN br. 90/92, 2/93, 58/93 i 29/94)

¹⁶ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 3.

¹⁷ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 7.

¹⁸ Zakon o državnim službenicima, namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN br. 74/94, 86/94 i 7/95), čl. 9. st. 4

Na čelu županijskih ureda odnosno gradskih ureda Grada Zagreba bio je pročelnik koji je i upravljao njihovim radom. Njih je imenovao i razrješavao župan (gradonačelnik Grada Zagreba), ali uz prethodno pribavljeno mišljenje odnosno uz prethodnu suglasnost (nakon svibnja 1999.)¹⁹ odgovarajućeg ministra te su oni njima u konačnici i odgovarali za svoj rad²⁰. No iako je svaki županijski ured imao svojeg pročelnika, sustavom županijskih ureda u svakoj pojedinoj županiji upravljao je župan kojeg je ZSDU-93 proglasio još i predstavnikom državne vlasti na teritoriju pojedine županije. Iako ga je birala županijska skupština, župana je trebao potvrditi predsjednik Republike Hrvatske na prijedlog Vlade Republike Hrvatske²¹. Kao lokalni dužnosnik on je zastupao županiju i bio nositelj izvršne vlasti, a ujedno i predsjednik županijskog poglavarstva kao kolegijalnog izvršnog tijela. Također je u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga imao ovlasti nadzora zakonitosti općih akata lokalnih jedinica te stoga i pravo zadržati od izvršenja opći akt županijske skupštine, ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen zakon ili drugi propis te zatražiti od skupštine da u određenom roku ispravi uočene nedostatke. Župan je imao ovlast da redovno savjetuje o ostvarivanju lokalne samouprave s načelnicima i gradonačelnicima općina i gradova na području županije, s ciljem lakšeg nadziranja lokalnih samoupravnih jedinica²². Tako je župan je uz navedene poslove u svojstvu lokalnih funkcionara, obavljao i poslove u svojstvu predstavnika državne vlasti na području županije kao dužnosnik Republike Hrvatske. Neki od poslova župana odnose se na brigu o provedbi zakona i drugih propisa, nadziranje kako se obavljaju poslovi državne uprave u županijskim uredima, usklađivanje i obavljanje neposrednog nadzora na radom tih ureda, obavljanje nadzora nad poslovima državne uprave prenijetih tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti na području županije odnosno Grada Zagreba. Poslovi su se odnosili i na vođenje brige o zakonitom i pravodobnom izvršavanju poslova, poduzimanje mjera za osiguravanje učinkovitosti rada županijskih, odnosno gradskih ureda, izdavanje naputaka za rad te općenito briga o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika županijskih ureda te o urednom i pravilnom korištenju imovine i sredstava za rad. Uz navedene poslove, župani su osiguravali suradnju županijskih, odnosno gradskih ureda s jedinicama lokalne samouprave i uprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti²³.

¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 48/99)

²⁰ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 53.

²¹ Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92), čl. 31.

²² Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92), čl. 55.

²³ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 50.

ZSDU-93 člankom 55. utvrđuje odgovornost župana i podžupana za obavljanje navedenih poslova državne uprave u županijskim uredima Vladi odnosno nadležnim ministrima. Županu je Vlada u obavljanju poslova državne uprave mogla davati naredbe te ga eventualno i razriješiti dužnosti u slučaju učestalog kršenja ustavnosti i zakonitosti bilo od strane njega ili drugih tijela. „Županu su tako bile povjerene dvije naizgled nespojive uloge, uloga lokalnog i državnog dužnosnika. U stvarnom je funkcioniranju uloga predstavnika državne vlasti daleko pretezala nad ulogom lokalnog samoupravnog funkcionara te se župan institucionalno i stvarno uspostavio kao svojevrsni državni tutor u županiji“ (Koprić, 2001a, str. 70).

3.3. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug županijskih ueda

Sukladno članku 52. ZSDU-93-a županijski uredi ustrojavaju se uredbom Vlade na prijedlog odgovarajućih ministarstava i to za određena upravna područja. Tako je Uredbu o ustrojavanju županijskih ureda (dalje u tekstu: UUŽU-93)²⁴ Vlada Republike Hrvatske donijela na sjednici održanoj 30. prosinca 1993. godine te njome uredila njihovo unutarnje ustrojstvo, njihov djelokrug, nazive unutarnjih ustrojstvenih jedinica, način upravljanja tim jedinicama, okvirni broj potrebnih državnih službenika, način planiranja poslova, radno vrijeme, način i postupak preuzimanja poslova državne uprave te službenika i dokumentacije organa uprave i službi dosadašnjih općina kao i ostala pitanja od značaja za njihov rad. Konkretno broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća, stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje, njihove ovlasti i odgovornosti te druga pitanja od značaja za rad tijela državne uprave koja nisu uređena uredbom Vlade, uređuju se pravilnikom o unutarnjem redu na temelju uredbe o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave. Za županijske urede pravilnik o unutarnjem redu donosi župan kao čelnik tog tijela državne uprave²⁵.

Županijski odnosno gradski uredi obavljaju upravne i druge stručne poslove tipične za tijela državne uprave, osim donošenja provedbenih propisa budući da je isto u nadležnosti čelnika središnjih tijela državne uprave. Znači poslovi koje su obavljali županijski uredi odnosili su se na neposredno provođenje zakona i drugih propisa uz osiguravanje njihove provedbe, rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost ministarstvima, odnosno državnim upravnim organizacijama, tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave ili pravnim osobama koje imaju javne ovlasti odnosno u upravnim stvarima

²⁴ Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN 116/93, 23/96, 96/97 i 149/99)

²⁵ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 60.-61.

drugog stupnja kad se radi o poslovima državne uprave koji su prenijeti tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave. Također su obavljali poslove upravnog nadzora nad radom tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave na području županije odnosno Grada Zagreba, zatim poslove inspekcijskog nadzora kao i praćenja stanje u upravnim područjima za koje su ustrojeni²⁶.

Temeljem UUUŽU-93-a u svakoj od zakonom novoosnovanoj županiji ustrojeno je osam županijskih ureda za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju. Dakle, riječ je o sljedećih osam ureda: 1. županijski ured za gospodarstvo za upravna područja industrije, brodogradnje, energetike, rudarstva, obrtništva, vodoprivrede, ribarstva, pomorstva, prometa, veza, turizma, poljoprivrede i šumarstva, 2. županijski ured za prosvjetu, kulturu, informiranje, šport i tehničku kulturu za obavljanje upravnih poslova iz navedenih područja te za upravna područja brige o djeci i tjelesne kulture, 3. županijski ured za rad, zdravstvo i socijalnu skrb za upravna područja radnih odnosa, tržišta rada i odnosa sa sindikatima, zdravstvene zaštite, zdravstvenog i mirovinsko-invalidskog osiguranja, zaštitu žrtava i sudionika rata te socijalne skrbi, 4. županijski ured za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša za predmetna upravna područja, 5. županijski ured za katastarske i geodetske poslove za upravna područja katastra i geodetskog sustavnog uređivanja odnosa u prostoru te kartografiju, 6. županijski ured za imovinsko-pravne poslove za obavljanje upravnih poslova iz područja imovinsko-pravnih poslova u svezi izvlaštenja i drugih ograničenja vlasništva, korištenja građevinskog zemljišta, prava vlasništva na nekretninama, promet zemljišta i zgrada, uređivanje vlasničko-pravnih odnosa, 7. županijski ured za statistiku za obavljanje stručnih poslova koji se odnose na prikupljanje, obradu i analiziranje statističkih podataka i 8. županijski ured za opću upravu za upravna područja osobnih stanja građana, udruga građana, popisa birača, ovjere potpisa, rukopisa i prijepisa. Također u nekim županijama, osim ovih osam županijskih ureda, bili su ustrojeni županijski uredi za turizam odnosno županijski uredi za pomorstvo²⁷. Vlada je tako na prijedlog resornih ministarstava ustrojila po 8 županijskih ureda u svakoj kontinentalnoj županiji, osim Krapinsko-zagorskoj županiji gdje je ustrojen poseban županijski ured za turizam što je činilo ukupno 9 ureda. U Istarskoj, Primorsko-goranskoj, Ličko-senjskoj, Šibenskoj, Zadarsko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji ustrojena su još dva posebna ureda za turizam i pomorstvo što znači da je u sedam priobalnih županija ustrojeno po 10 županijskih ureda. Osim spomenutih županijskih ureda, u svakoj županiji ustrojen je i Ured

²⁶ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 53.

²⁷ Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN br. 116/93), čl. 3.-4.

župana koji je obavljao određene stručne poslove državne uprave za potrebe župana kao i opće, pomoćne i tehničke poslove za potrebe župana i županijskih ureda²⁸.

UUŽU-93 člankom 14. predviđa mogućnost ustrojavanja ispostava županijskih ureda za obavljanje određenih poslove državne uprave iz djelokruga županijskih ureda, a određene pravilnikom o unutarnjem redu županijskih ureda. U razdoblju djelovanja županijskih ureda kao tijela državne uprave odnosno od 1993. godine pa sve do 2001. godine na teritoriju je djelovalo ukupno 176 županijskih ureda. Broj ispostava županijskih ureda također se kontinuirano povećavao simultano s izmjenama i dopunama UUŽU-a pa je tako 1993. bilo organizirano 706 ispostava, 1996. broj raste na 717, a 1997. dostiže brojku 770 (Lopižić, 2018, str. 33). Odsjeci, pododsjeci i odjeljci su uredbom određeni kao moguće unutarnje ustrojstvene jedinice u županijskim uredima kao i njihovim ispostavama. Odsjek se ustrojava kao osnovna unutarnja ustrojstvena jedinica županijskog ureda za obavljanje međusobno povezanih poslova državne uprave, pododsjek se ustrojava za obavljanje međusobno povezanih poslova državne uprave iz djelokruga odsjeka, a odjeljak se ustrojava u okviru pododsjeka za obavljanje međusobno povezanih poslova manjeg opsega, čije obavljanje zahtijeva određenu samostalnost u radu. Dotadašnji matični uredi nastavili su s radom kao unutarnje ustrojstvene jedinice županijskih ureda za opću upravu, a sukladno mreži matičnih ureda Republike Hrvatske²⁹.

3.4. Nadzor županijskih ureda

Vlada kao najviše državno političko-upravno tijelo neposredno usmjerava i povezuje čitav sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj koji obuhvaća razna upravna tijela i organizacije. Tako se integracija državne uprave u sustav postiže prije svega primjenom metode hijerarhijske nadređenosti i podređenosti tako da od samih ispostava županijskih ureda pa sve do Vlade Republike Hrvatske postoji neprekinuta hijerarhijska ljestvica upravo iz razloga da se u svakom trenutku zna tko je odgovoran za koje poslove odnosno tko je kome u upravnom sustavu podređen ili nadređen (Pusić et al., 1997, str. 190-191).

Županijski uredi imali su i sami nadzornu ulogu nad radom tijela jedinica lokalne samouprave i uprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave na području županije, ali su i bili u svojem radu podvrgnuti upravnom nadzoru organa središnje državne uprave. Dakle, ministarstva su ovlaštena provoditi upravni nadzor nad radom županijskih ureda te prilikom toga poduzimati odgovarajuće mjere, poput primjerice

²⁸ Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN br. 116/93), čl. 13.

²⁹ Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN br. 116/93), čl. 11. i 16.

pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti državnih službenika te neposrednog izvršavanja poslova iz nadležnosti županijskog ureda ukoliko ocijene da se na drugi način ne može izvršiti zakon, a županijski ured nije u primjerenom roku postupio sukladno danom napatku. Vlada može prilikom provođenju nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave poduzimati radnje poput ukidanja propisa tijela državne uprave i jedinica lokalne samouprave i uprave u prenijetim im poslovima državne uprave, može raspraviti stanje u pojedinom tijelu državne uprave te odrediti mjere koje je to tijelo dužno poduzeti kao i razrješiti odnosno predložiti razrješenje čelnika tijela državne uprave³⁰.

3.5. Uloga županijskih ureda

Osnivanje županijskih ureda kao tijela državne uprave na čelu sa županom koji istovremeno obavlja i funkciju nositelja izvršne vlasti u županiji, dovelo je do stvaranja i čvrste povezanosti sustava državne uprave i "sustava lokalne samouprave i uprave". Središnja državna vlast je tom reformom omogućila državnoj upravi da preuzme veliki dio poslova za koje su do reforme 1992/93 ovlasti imale općine. Kao što je ranije navedeno, u predmetnom periodu od 1993. do 2001. prevladavao je personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave s županom kao predstavnikom državne vlasti te model organizacijske integracije s županijskim uredima kao jedinstvenim upravnim tijelima koji su obavljali državne poslove na teritoriju. Oni su zajedno predstavljali dva moćna institucionalna mehanizma koja su ograničavala autonomiju lokalnih jedinica, njihove mogućnosti da same rješavaju probleme na lokalnoj razini te su ujedno predstavljali oslonac centralizacije i instrument nadzora nad lokalnom samoupravom (Koprić, 2000, str. 422).

Na terenu su županijski uredi djelovali kao puke jedinice upravnih tijela centralne uprave u smislu da one nadziru zakonitost, svrhovitost, djelotvornost i ekonomičnost njihova djelovanja, njihov odnos prema građanima, njihovu unutarnju organizaciju i osposobljenost njihovih službenika i namještenika. Također središnja tijela državne uprave imaju ovlasti pokretati postupke za utvrđivanje odgovornosti pojedinih djelatnika odnosno mogu i same obaviti poslove koje uredi nisu obavili na njihov trošak, zatim ovlasti da zatraže od njih izvještaje i podatke, određuju mjere koje moraju poduzeti u izvršavanju pojedinih poslova. Samostalnost ureda očitovala se u tome da su samostalna instancija u vođenju upravnih postupaka dok su središnja upravna tijela rješavala žalbe na njihove odluke (Pusić et al., 1997, str. 192).

³⁰ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07), čl. 62.-65.

Kako bi utvrdili koja je konkretno bila uloga županijskih ureda, potrebno je razmotriti klasifikaciju uloga koju dekoncentrirana državna uprava može imati u upravno-političkom sustavu. Pod pojmom uloge zapravo se razmatraju konkretni ciljevi koje središnja državna uprava želi postići bilo putem svojih državnih predstavnika na teritoriju, organiziranjem područnih upravnih tijela odnosno područnih upravnih jedinica. S obzirom na navedeno, razlikuje se integrativna, provedbena i koordinativno-planska uloga dekoncentrirane državne uprave (Lopižić, 2020a, str. 129). Dakle, smisao integrativne uloge je osiguranje jedinstvenosti državne vlasti na teritoriju, a nositelji zadaća kojima se ostvaruje ta uloga su predstavnici države na teritoriju koji predstavljaju neku vrstu posrednika u komunikaciji državne i lokalne vlasti. Provedbena uloga usmjerena je na izvršavanje, pripremanje te provođenje državnih propisa na teritoriju, a nositelji zadaća kojima se ona ostvaruje su područne upravne jedinice organizirane u državne upravne jedinice koje poslove obavljaju na nešto užim teritorijalnim razinama. Njihova je zadaća osim implementacije državnih propisa na teritoriju, praćenje stanja pa i izvještavanje središnje vlasti o stanju na teritoriju. Posljednja koordinativno-planska uloga se fokusira na koordinaciju lokalnih samoupravnih jedinica u obavljanju javnih poslova, osiguranje kohezije teritorijalnih javnih politika, zadaće strateškog planiranja te je zapravo u funkciji općenitog poticanja društvenog razvoja. Njezini nositelji mogu biti državni predstavnici na terenu, ali je vezana i uz osnivanje područnih upravnih tijela i/ili područnih upravnih jedinica koje na nešto širim teritorijalnim razinama obavljaju poslove državne uprave (Lopižić, 2020a, str. 130). Povijesna iskustva pokazuju da je uloga državne uprave na teritoriju u uvjetima slabe razvijenosti lokalne samouprave uglavnom integrativna i/ili provedbena te se u takvim slučajevima njihov odnos prvenstveno svodi na pomoć lokalnoj samoupravi u obavljanju javnih poslova te nadzor. Nasuprot tome, jačanje koordinativno-planske uloge dokaz je jačanja lokalne i regionalne samouprave koje na taj način počinju biti sve važniji faktori u obavljanju državnih poslova na teritoriju.

S obzirom na navedenu podjelu, uloga županijskih ureda u prvoj fazi dekoncentrirane državne uprave bila je integrativna i većinom provedbena. Jedini koordinativni posao koji je župan obavljao odnosio se na osiguranje suradnje s lokalnim jedinicama i pravnim osobama s javnim ovlastima. Nositelj zadaće kojom se ostvarivala integrativna uloga bio je župan sa svojom dvostrukom funkcijom predstavnika državne vlasti na teritoriju te izvođenog županijskog čelnika. Iako je brojčano riječ o neznatnom broju poslova, njihovo značenje u stvarnosti bilo je izrazito snažno. Dakle, riječ je o poslovima izvještavanja središnje državne vlasti o odnosima državne uprave na teritoriju s građanima, ali i obavještanje građana o državnim propisima i provođenju državne politike s ciljem osiguranja jedinstvenost državne vlasti. Jednako tako župan je nositelj

izvršne vlasti u županiji, zastupa županiju te se redovito savjetuje s načelnicima i gradonačelnicima općina i gradova na području županije o o ostvarivanju lokalne samouprave. Uloga županijskih ureda bila je većinom provredbena te usmjerena na provođenje i zakonito izvršavanje državnih propisa na terenu. Gotovi svi poslovi koji su se obavljali u uredima neovisno o upravnom području bili su provedbenog karaktera, a uključivali su vođenje raznih evidencija odnosno očevidnika, provođenje upravnog i inspekcijskog nadzora te uglavnom rješavanje u upravnim stvarima (Lopižić, 2020b, str. 564).

4. UREDI DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA

4.1. Dekoncentrirana državna uprava u razdoblju od 2001. do 2020.

godine

Ulogu ureda državne uprave u županijama također ćemo analizirati kroz okvire cjelokupnog sustava državne uprave kao i novog sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave koji je bio na snazi u razdoblju njihova djelovanja kao tijela državne uprave. Dakle, riječ je o razdoblju druge faze razvoja dekoncentrirane državne uprave u Republici Hrvatskoj odnosno periodu od 2001. pa do 2020. godine kada dolazi do trajnog ukidanja ureda državne uprave te povjeravanja njihovih poslova jedinicama područne (regionalne) samouprave u preneseni djelokrug. U tom vremenskom razdoblju župani su prestali biti predstavnici državne vlasti na teritoriju, a ukupno 176 županijskih ureda integrirano je urede državne uprave u županijama. Oni su djelovali kao područna upravna tijela za obavljanje poslova državne uprave za veći broj središnjih tijela državne uprave pa su kao takvi trebali biti i temeljni nositelji obavljanja poslova državne uprave u županijama (Lopižić, 2018, str. 35). Personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave s županom kao glavnim predstavnikom državne vlasti na teritoriju sada je zamijenjen modelom organizacijske integracije u kojem sve poslove državne uprave na teritoriju obavlja jedinstveno tijelo državne uprave koje za svoj rad odgovara Vladi. Na teritoriju su osim ureda državne uprave u županijama djelovale područne jedinice ministarstava, državnih upravnih organizacija i središnjih državnih ureda.

Tijekom prve faze dekoncentrirane državne uprave došlo je do jačanja državne uprave na županijskoj razini, ne samo nizom županijskih ureda nego i mnoštvom područnih jedinica ministarstva i državnih upravnih organizacija koje su funkcionirale na teritoriju svake županije. Veliku količinu poslova za koju su do tada bile odgovorne općine, preuzela je državna uprava dok je lokalna samouprava više djelovala u službi ojačane i proširene državne uprave. Budući da je čitav sustav lokalne samouprave na taj način oslabljen te je na neki način postao taocem

državne uprave ojačane na županijskoj razini, stvaranje efikasnije i kvalitetnije državne uprave uz istovremeno jačanje lokalne i regionalne samouprave bilo je nužno. Kako je bilo potrebno novo zakonodavno oblikovanje cijelog sustava, tijekom 2000. godine krenulo se s promjenama Ustava kao i provođenjem mjera koje su trebale rezultirati stvaranjem efikasnije državne uprave te ojačane lokalne i regionalne samouprave. Riječ je primjerice o mjerama poput redizajniranja institucije župana, racionalizacije strukture županijskih ureda te proširenja samoupravnog djelokruga svih samoupravnih jedinica (Koprić, 2001a, str. 82-83).

Nakon promjene Ustava, došlo je do donošenja novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi³¹ (dalje u tekstu: ZLP(R)S-01) koji detaljno uređuje jedinice lokalne samouprave te jedinice područne (regionalne) samouprave te njihov prošireni samoupravni djelokrug, a u srpnju 2001. godine na snagu stupa Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave³² (dalje u tekstu ZID ZSDU-01). ZID ZSDU-01 je 29. lipnja 2001. godine donio Hrvatski sabor te proglasio tadašnji predsjednik Republike Hrvatske Stjepan Mesić. ZID ZSDU-01 uvodi novine u sustav državne uprave na način da tijelima državne uprave određuje ministarstva, državne upravne organizacije i urede državne uprave. No, dok ministarstva i državne upravne organizacije nastavljaju svoj rad kao središnja tijela državne uprave, uredi državne uprave postaju prvostupanjska tijela državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave³³. Time je znači došlo do ukidanja županijskih ureda kao dosadašnjih prvostupanjskih tijela državne uprave te njihove integracije u urede državne uprave u županijama kao njihove sljednike. Ovim izmjenama i dopunama ponovno je predviđena mogućnost da se za obavljanje određenih poslova državne uprave iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave, u županijama odnosno gradovima i općinama osnivaju područne jedinice dok se za poslove državne uprave koji su u nadležnosti ureda državne uprave u županijama, u gradu odnosno općini mogu osnivati ispostave³⁴. Tako je u drugoj fazi dekoncentrirane uprave hrvatska teritorijalna državna uprava obuhvaćala urede državne uprave u županijama zajedno s njihovim ispostavama u gradovima i općinama kao i područne jedinice ministarstava, državnih upravnih organizacija, središnjih državnih ureda kao središnjih tijela državne uprave. Naime, takva podjela državne uprave ostala je samo do 2003. godine kada je Zakonom o Izmenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave³⁵ (dalje u tekstu ZID ZSDU-03), proširen krug središnjih tijela

³¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)

³² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01)

³³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01), čl. 2.

³⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01), čl. 3.-4.

³⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 199/03,) čl. 1

državne uprave. Tako se osim ministarstava i državnih upravnih organizacija, ustrojavaju i središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade, a njima kao čelnici upravljaju državni tajnici³⁶.

4.2. Osnivanje ureda državne uprave u županijama

Novi ZLP(R)S-01 kao jedinice lokalne samouprave određuje općine i gradove, dok županije nisu više jedinice lokalne uprave i samouprave već postaju jedinice područne (regionalne) samouprave. Županije se ustrojavaju radi obavljanja poslova od područnog interesa, a njihovo područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu³⁷. Jedna od novina ZLP(R)S-01-a poduzeta s ciljem jačanja samog sustava lokalne i područne samouprave bila je proširenje samoupravnog djelokruga svih samoupravnih jedinica. Tako je proširen i krug poslova koje su županije obavljale u okviru svojeg samoupravnog djelokruga, a koje su od područnog (regionalnog) značaja i odnose se prvenstveno na zdravstvo, školstvo, prostorno i urbanističko planiranje, promet i prometnu infrastrukturu, gospodarski razvoj te planiranje i razvoj mreže znanstvenih, obrazovnih i kulturnih ustanova³⁸. Također su brisane su odredbe o županu kao predstavniku državne vlasti u županiji budući da je župan kao izvršno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave postao isključivo dužnosnik područne (regionalne) samouprave³⁹.

Dakle, na teritoriju županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave osnivali su se uredi državne uprave u županijama za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja na području jedinice područne (regionalne) samouprave⁴⁰. Kao što je ranije navedeno, na čelu županijskih ureda bio je pročelnik imenovan od strane župana (uz prethodno pribavljenu suglasnost odgovarajućeg ministra) koji je i formalno upravljao njihovim radom, no u stvarnosti samim sustavom županijskih ureda u svakoj pojedinoj županiji upravljao je župan kao predstavnik državne vlasti na teritoriju pojedine županije. Situacija u uredima državne uprave nešto je drugačija. Naime, njihovim radom upravlja predstojnik ureda u funkciji čelnika ureda državne uprave u županiji. Predstojnika imenuje i razrješuje Vlada na prijedlog ministra nadležnog za poslove opće uprave i to na temelju prethodno provedenog javnog natječaja od strane ministarstva nadležnog za poslove opće uprave. On kao rukovodeći državni službenik za

³⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 199/03) čl. 44a

³⁷ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01), čl. 3.-6.

³⁸ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01), čl. 20.

³⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01), čl. 39.

⁴⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01), čl. 13.

svoj rad odgovoran Vladi i ministru nadležnom za poslove opće uprave⁴¹. Prijelaznim i zaključnim odredbama ZID ZSDU-01-a odnosno člankom 33. određeno je da će do imenovanja predstojnika ureda državne uprave, njegove poslove nastaviti obavljati pročelnik županijskog ureda kojeg odredi Vlada Republike Hrvatske, najkasnije u roku od 15 dana od stupanja na snagu predmetnih izmjena i dopuna zakona. Predstojnik ureda državne uprave može imati i zamjenika koji će ga zamjenjivati u slučajevima njegove odsutnosti odnosno spriječenosti za rad te njega također imenuje i razrješava ministar nadležan za poslove opće uprave na temelju prethodno provedenog javnog natječaja, ali na prijedlog predstojnika ureda. U slučajevima njegova neimenovanja, ministar nadležan za poslove opće uprave određuje službenika koji će obavljati poslove zamjenika, no ne na period duži od šest mjeseci. Radom ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave upravlja predstojnik te se njegove zadaće uvelike ne razlikuju od onih koje je obavljao župan kad je djelovao u svojstvu predstavnika državne vlasti na području županije. Neki od tih poslova odnose se na brigu o provedbi zakona i drugih propisa, nadziranje zakonitosti i pravovremenosti obavljanja poslova, usklađivanje i obavljanje neposrednog nadzora na radom ureda državne uprave, poduzimanje mjera za utvrđivanje odgovornosti za povrede službene dužnosti službenika, obavljanje nadzora nad poslovima državne uprave u ispostavama u općinama i gradovima, općenito briga o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika te o pravilnom korištenju imovine i sredstava za rad te osiguravanje suradnje ureda državne uprave u županijama s tijelima jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti⁴². Dok je ZSDU-93 određivao da su i župani i podžupani dužnosnici Republike Hrvatske, ZID ZSDU-01 briše predmetne odredbe te kasnijim Izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave⁴³ svrstava predstojnika u kategoriju rukovodećih državnih službenika.

Odredbe ZSDU-93 prema kojima središnja tijela državne uprave mogu za obavljanje zakonom određenih poslova državne uprave osnivati svoje područne jedinice na teritoriju odnosno u županijama, općinama i gradovima nisu mijenjane pa je hrvatska teritorijalna državna uprava uz urede državne uprave u županijama obuhvaćala i područne jedinice središnjih tijela državne uprave. Budući da poslove državne uprave na teritoriju već obavljaju uredi državne uprave, organizacijsko rješenje o osnivanju područnih jedinica trebalo bi primjenjivati samo iznimno odnosno za obavljanje onih poslova državne uprave na teritoriju koji bi zahtijevali specifičnu organizaciju i/ili primjenu specifičnih metoda rada. Iz ranije navedenih poslova

⁴¹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01), čl. 15.

⁴² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01), čl. 17.-18.

⁴³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN 79/07), čl. 6a

predstojnika ureda državne uprave u županijama vidljivo je da su njima dodijeljene isključivo ovlasti u odnosu na vlastitu organizaciju što bi značilo da oni nemaju konkretnih ovlasti u odnosu na područne jedinice ministarstava, državnih upravnih organizacija i središnjih državnih ureda. Jednako tako ni čelnicima resornih ministarstava nisu dodijeljene organizacijske, funkcionalne ili personalne ovlasti u odnosu na organizacijske jedinice ureda državne uprave odnosno na njihove čelnike. Sve to u konačnici ukazuje na nedostatak ostvarivanja integracije unutar samog sustava državne uprave na teritoriju odnosno ureda državne uprave i područnih upravnih jedinica na teritoriju županija (Lopižić, 2018, str. 35). Organizaciju područnih upravnih jedinica u Hrvatskoj općenito karakterizira nestabilnost i neuravnoteženost upravo iz razloga što zakonom nisu postavljena neka ograničenja oko broja područnih jedinica koje može imati središnje tijelo državne uprave. Tako je tijekom 2016. godine, sukladno podacima Ministarstva uprave, na teritoriju Republike Hrvatske djelovalo 1.279 područnih jedinica i njihovih ispostava, a povećanje njihova broja je rezultat izdvajanja obavljanja određenih poslova iz ureda državne uprave te osnivanja Državnog inspektorata (Lopižić, 2018, str. 37).

ZSDU-93 je osim 2001. godine izmijenjen i dopunjen jos nekoliko puta, a njega je naposljetku u prosincu 2011. godine zamijenio Zakon o sustavu državne uprave⁴⁴ (dalje u tekstu: ZSDU-11) koji će uz nekoliko izmjena i dopuna uređivati sustav državne uprave sve do lipnja 2019. godine. ZSDU-11 središnjim tijelima državne uprave i dalje smatra ministarstva, državne urede Vlade Republike Hrvatske, državne upravne organizacije, dok su uredi državne uprave u županijama prvostupanjka tijela državne uprave koja se osnivaju za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja na teritoriju jedinice područne (regionalne) samouprave⁴⁵. Čelnici središnjih tijela državne uprave smatraju se državnim dužnosnicima, a predstojnici ureda državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave rukovodeći su državni službenici⁴⁶. Odredbe o uredima državne uprave u županijama nisu mijenjane u odnosu na ZID ZSDU-01, a odnose se na opis poslova koje oni obavljaju, ovlasti predstojnika kao čelnika tijela državne uprave te osnivanje ispostava u gradovima i općinama za obavljanje određenih poslova državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave koje će odrediti Vlada na prijedlog predstojnika ureda državne uprave.

⁴⁴ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16)

⁴⁵ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16), čl. 3.

⁴⁶ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16), čl. 6.-7.

4.3. Unutarnje ustrojstvo i djelokrug ureda državne uprave u županijama

Budući da se unutarnje ustrojstvo ureda državne uprave u županijama kao prvostupanjskih tijela državne uprave uređuje uredbom, nakon što je ZID ZSDU-01 stupio na snagu u srpnju 2001. godine bilo je potrebno donošenje nove uredbe koja će uskladiti unutarnje ustrojstvo svih tijela državne uprave s aktualnom zakonskom regulativom. Tako je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županiji⁴⁷ (dalje u tekstu: UUDUŽ-02) donesenom u ožujku 2002. godine uređeno njihovo unutarnje ustrojstvo, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica, načini upravljanja tim jedinicama, održavanje uredovnih dana, okviran broj potrebnih državnih službenika kao i sva ostala pitanja od značaja za rad ureda. Budući da je sjedište svakog ureda državne uprave u sjedištu županije, na taj način je ustrojeno 20 ureda državne uprave u svim jedinicama regionalne (područne) samouprave⁴⁸.

Sukladno članku 14. ZID ZSDU-01-a uredi državne uprave u županiji obavljaju upravne i druge stručne poslove u upravnim područjima za koja su ustrojeni, a to su poslovi karakteristični i za središnja tijela državne uprave izuzev donošenja provedbenih propisa budući da je isto u nadležnosti čelnika središnjih tijela državne uprave. Riječ je poslovima provedbenog karaktera odnosno neposredno provođenje zakona i drugih propisa koje uključuju rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost središnjim tijelima državne uprave ili pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te povjereno tijelima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave, zatim vođenje propisanih očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda te slični upravno stručne poslovi. Ovlašteni su također osim provođenja inspekcijskog nadzora, na provođenje upravnog nadzora i to nad istim tijelima kao i njihove preteče županijski uredi. Također su obavljali poslove praćenje stanja u svom djelokrugu te predlaganja središnjim tijelima državne uprave mjera za unapređenje stanja u pojedinim upravnim područjima.

Uredima državne uprave u županiji dodijeljena je ista vrsta poslova kao i županijskim uredima, ali za širi krug upravnih područja. No, dok ZID ZSDU-01 poslove ureda državne uprave u županiji određuje klasifikacijom s obzirom na vrstu djelatnosti, UUDUŽ-02 poslove ureda državne uprave navodi s obzirom na sadržaj djelatnosti⁴⁹ (Koprić et al., 2021, str. 175-176).

⁴⁷ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županiji (NN br. 21/02, 78/03, 131/06, 91/07 i 70/08)

⁴⁸ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županiji (NN br. 21/02), čl. 1.-2.

⁴⁹ Poslovi državne uprave mogu se klasificirati po više kriterija odnosno po njihovu sadržaju, oblicima djelatnosti, instrumentima, metodama ili po korisnicima. Ako uzmemo u obzir klasifikaciju po sadržaju, razlikujemo poslove državne uprave od poslova javne službe. Poslovi poput neposredne provedbe zakona

Sukladno UUDUŽ-02, uredi državne uprave obavljaju upravne i druge stručne poslove koji se odnose na gospodarstvo, društvene djelatnosti, prostorno uređenje i graditeljstvo, imovinsko-pravne poslove, opću upravu, nadzor nad zakonitošću općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te statistiku kao i na opće, planske, materijalno-financijske i pomoćno-tehničke poslove za potrebe ureda⁵⁰. Kasnijom Uredbom o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama⁵¹ izmijenjen je djelokrug poslova te je određeno da ured državne uprave obavlja upravne i druge stručne poslove u upravnim područjima gospodarstva, društvenih djelatnosti, opće uprave i imovinsko-pravnih poslova, ali i zajedničke poslove za potrebe ureda te druge upravne i stručne poslove u skladu s posebnim zakonima kojima se uređuje pojedino upravno područje.

Posljednja uredba koja je regulirala unutaranje ustrojstvo Ureda državne uprave u županijama je Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama⁵² (dalje u tekstu UUDUŽ-18) koju je Vlada donijela na sjednici u rujnu 2018. godine te će ona biti na snazi sve do konačnog ukidanja ureda državne uprave 2020. godine. Neki od upravnih i stručnih poslova koji su se obavljali u okviru Ureda državne uprave su: određivanje brojčanih oznaka stvaralaca i primalaca akata na području županije, odobravanje korištenja i pružanje besplatne pravne pomoći, donošenje rješenja u prvom stupnju o utvrđivanju razloga za prestanak zadruge u zakonom propisanim slučajevima, davanje mišljenja na prijedloge propisa koje predlažu središnja tijela državne uprave kao i predlaganje središnjim tijelima državne uprave mjera za unaprjeđenje stanja u pojedinim upravnim područjima⁵³. Sukladno UUDUŽ-18, ne dolazi do promjene pet upravnih područja u kojima Uredi obavljaju upravne i stručne poslove. Tako u upravnom području gospodarstva, neki od upravnih poslova prvog stupnja i drugi stručni poslovi koje su Uredi obavljali odnose se na: upis novog obrta, vođenje obrtnog registra, izdavanje odobrenja za obavljanje domaće radinosti i za obavljanje sporednog zanimanja, utvrđivanje propisanih minimalnih uvjeta u ugostiteljskim objektima te razvrstavanje i kategorizacija ugostiteljskih objekata, izdavanje rješenja o odobrenju za pružanje usluga turističkog vodiča,

ili obavljanja upravnog nadzora, podrazumijevaju klasifikaciju po oblicima djelatnosti. Klasifikacija prema instrumentima znači podjelu djelatnosti prema instrumentima kojima se uprava služi, bez obzira na ciljeve koje njima želi postići. Klasifikacija prema metodama upravnih poslova odnosi se na određene metode koje uprava primjenjuje prilikom djelovanja (npr. analitički ili regulacijski poslovi). Klasifikacija prema korisnicima polazi od toga u čijem se interesu djelatnost obavlja (npr. neposredno za građane ili za politička tijela).

⁵⁰ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županiji (NN br. 21/02), čl. 3.

⁵¹ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 40/12, 51/12 90/13), čl.3.

⁵² Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 84/18)

⁵³ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 84/18), čl. 9.

izdavanje licencije za obavljanje djelatnosti unutarnjeg javnog cestovnog prijevoza, donošenje rješenja u stvarima koje se odnose na izdavanje znakova pristupačnosti na ime osobe s invaliditetom, utvrđivanje naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta kao i obavljanje poslova koji se odnose na registraciju dobavljača božićnih drvaca i na izdavanje dozvole za krčenje. Primjeri upravnih poslova prvog stupnja iz upravnog područja društvenih djelatnosti su: rješavanje pravnog položaja, statusa i drugih pitanja hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji, hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata, vođenje registra sportskih djelatnosti pravnih osoba, upis u registar, izdavanje rješenja o ispisu, izdavanje izvotka iz registra, obavljanje inspekcijskog nadzora u prvom stupnju u skladu sa posebnim zakonom o sportu, obavljanje upravnog nadzora nad statutima i pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada dječjeg vrtića, utvrđivanje uvjeta za početak rada i ostvarivanje programa predškolskog odgoja pri osnovnim školama, prijevremeni upis djece u osnovnu školu i na odgodu upisa djeteta u prvi razred osnovne škole, obavljanje nadzora nad zakonitošću rada i općih akata ustanova u kulturi te priznavanje prava na obvezno zdravstveno osiguranje neosiguranih osoba. U upravnom području opće uprave neki od upravnih poslova prvog stupnja i drugi stručni poslovi koje su Uredi obavljali bili su: promjene osobnog imena, naknadne upise, ispravke, dopune te poništenje upisa u državnim maticama, vođenje državnih matica, vođenje evidencije o hrvatskom državljanstvu, vođenje registra životnog partnerstva te izdavanje verifikaciju upisa u državnim maticama, vođenje i ažuriranje registra birača, upis promjena u registar udruga Republike Hrvatske i prestanak postojanja udruga sa svojstvom pravne osobe, provođenje postupka likvidacije udruga, obavljanje inspekcijskog nadzora nad radom udruga sukladno zakonu kojim se uređuju udruge, nadzor zakonitosti općih akata predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, obavljanje poslova upravne inspekcije sukladno posebnom zakonu (inspekcijski nadzor nad tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a obavljaju djelatnost na području županije. Primjeri upravnih poslova prvog stupnja iz upravnog područja društvenih djelatnosti su: utvrđivanje prava na naknadu za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, izvlaštenje nekretnina (potpuno i nepotpuno izvlaštenje), određivanje naknade za izvlaštene nekretnine i sklapanje nagodbi sa snagom izvršne isprave, rješavanje o statusnim pravima izbjeglica, prognanika i povratnika te o pravu na stambeno zbrinjavanje korisnika stambenog zbrinjavanja sukladno posebnim propisima. Naposljetku, tu su i zajednički poslovi koji se se obavljali za potrebe ureda poput poslova javne nabave, upravljanja ljudskim potencijalima, računovodstveni, materijalno-

financijski te informatički poslovi⁵⁴. Od ukupno 69 poslova, u periodu do 2018. godine najviše se poslova obavljalo iz područja socijalne zaštite, poslova opće uprave, obrazovanja i kulture (Lopižić, 2020b, str. 563). Unutarnje ustrojstvene jedinice koje se mogu ustrojiti u Uredu su službe, odjeli i odsjeci, a osobe koje upravljaju njihovim radom odgovaraju kako predstojniku tako i osobama koje upravljaju radom unutarnjih ustrojstvenih jedinica u čijem se sastavu nalaze. Jednako tako predviđena je i mogućnost osnivanja matičnih ureda sukladno uredbi kojom se uređuju matična područja. Ispostave se osnivaju u gradovima i općinama na području jedinice područne (regionalne) samouprave kako bi se obavljali određeni poslovi iz nadležnosti ureda državne uprave izvan njegovog sjedišta, na prijedlog predstojnika ureda te pod upravljanjem voditelja ispostave⁵⁵.

4.4. Uloga ureda državne uprave u županijama

Dok su županije kao jedinice regionalne (područne) samouprave bile predmet mnogih istraživanja, o ulozi ureda državne uprave u županijama nema mnogo dostupne znanstvene literature. Zato će nam za anлізу njihove uloge u razdoblju druge faze dekoncentrirane državne uprave od 2001. pa do njihova ukidanja 2020. godine, poslužiti znanstveni radovi koji su se bavili predmetnom tematikom. Ulogu ureda državne uprave u županijama u hrvatskom upravno-političkom sustavu kao i razloge koji su posljedično doveli do njihova ukidanja, pokušati ćemo utvrditi kroz prikazane preglede kretanja broja zaposlenih državnih službenika kao i postepeno smanjivanje djelokruga poslova koje su obavljali.

Sukladno članku 8. ZSDU-11-a poslove državne uprave u tijelima državne uprave obavljaju državni službenici, dok namještenici obavljaju poslove koji su pomoćno-tehničkog karaktera. U znanstvenom radu⁵⁶ docentice Pravnog fakulteta doc. dr. sc. Ive Lopižić prikazano je kretanje broja zaposlenih državnih službenika u uredima državne uprave u devetogodišnjem razdoblju odnosno od 2006. do 2015. godine, na temelju dostupnih podataka Ministarstva uprave. Podaci ukazuju na konstantno smanjivanje broja državnih službenika zaposlenih u uredima državne uprave u županijama, većinom u korist područnih jedinica središnjih tijela državne uprave. Tako je do najvećeg odljeva službenika došlo tijekom 2009. godine upravo zbog novoosnovanih područnih jedinica Državnog zavoda za statistiku (196 službenika) te osnivanjem Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (250 službenika). Tijekom promatranog devetogodišnjeg razdoblja, broj zaposlenih smanjio se za 1002 službenika. Također

⁵⁴ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 84/18), čl. 4.-8.

⁵⁵ Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 84/18), čl. 12.-15.

⁵⁶ Lopižić, I. (2018). Dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava: faktor kapaciteta. U: Musa, A.(ur.), 14. *Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu*, str. 25-44

je napravljena usporedba s kretanjem broja zaposlenih službenika u okviru županijskih ureda te je utvrđeno još intenzivnije smanjenje, u smislu da se broj zaposlenih od 1997. do 2014. smanjio za oko 35 posto (Lopižić, 2018, str. 36).

Sljedećim znanstvenim radom⁵⁷ docentice doc. dr. sc. Ive Lopižić analiziran je djelokrug poslova ureda državne uprave u županijama u periodu od 1998. do 2018. godine. Istraživanje je provedeno upravo s ciljem utvrđivanja uloga koje su te organizacije imale u hrvatskome upravno-političkom sustavu odnosno što je državna vlast zapravo htjela ostvariti osnivanjem ureda državne uprave u županijama kao prvostupanjskih tijela državne uprave. Dakle, pravnom analizom sektorskih zakona kojima je središnja vlast dodjeljivala poslove u djelokrug uredima, utvrđeno je slabljenje uloge ureda državne uprave u županijama kontinuiranim izdvajanjem poslova iz djelokruga njihovog obavljanja, uz naznake određenih političkih interesa kojima je samo izdvajanje bilo vođeno. U predmetnom razdoblju na druge je organizacije preneseno ukupno 79 poslova, a najviše su poslova uredi izgubili u korist područnih jedinica središnjih tijela državne uprave (37 poslova), županija (17) te agencija (11) i javnih ustanova. Ustrojavanje Državnog inspektorata 1999. godine pa nakon toga 2009. godine osnivanje područnih jedinica za sanitarni inspeksijski nadzor kao i Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, rezultiralo je gubitkom najvećeg broja poslova (Lopižić, 2020b, str. 565-568).

Ako uzmemo u obzir klasifikaciju uloga koju dekoncentrirana državna uprava može imati u upravno-političkom sustavu te spomenute znanstvene radove, dolazimo do zaključka da je uloga ureda državne uprave u skoro dvadesetak godina djelovanja kao prvostupanjskih tijela državne uprave bila isključivo provedbena odnosno usmjerena na izvršavanje, pripremanje te provođenje državnih propisa na teritoriju kao i praćenje stanja te izvještavanje središnje vlasti o stanju na teritoriju. Budući da su glavni nositelji zadaća kojima se ostvarivala integrativna uloga predstavnici državne vlasti na teritoriju, nakon završetka prve faze dekoncentrirane državne uprave te ukidanjem županijskih ureda na čelu sa županom, nema više ni posrednika u komunikaciji državne i lokalne vlasti. Tako je integrativnu ulogu, kojoj je cilj osiguranje jedinstvenosti državne vlasti na teritoriju, u sklopu reformi usmjerenih na jačanje sustava lokalne samouprave, u potpunosti zamijenila provedbena uloga. Koordinativno-planska uloga koja se fokusira na zadaće strateškog planiranja te djeluje u funkciji općenitog poticanja društvenog razvoja, nikada nije ni zamišljena kao primarna uloga ureda, već je ona s obzirom na ovlasti koje su im dodijeljene namijenjena županijama. Predstojnik ureda kao čelnik ureda državne uprave

⁵⁷ Lopižić, I. (2020b). Uloga ureda državne uprave u hrvatskome upravno-političkom sustavu. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(3), 549-577

od župana je preuzeo samo jedan koordinativni posao, a to je osiguranje suradnje s lokalnim jedinicama i pravnim osobama s javnim ovlastima. Dakle, gotovi svi poslovi koji su se obavljali u uredima državne uprave u županijama neovisno o upravnom području bili provedbenog karaktera, a uključivali su uglavnom neposredno provođenje zakona i drugih propisa prilikom rješavanja u upravnim stvarima iz upravnih područja gospodarstva, društvenih djelatnosti, imovinsko-pravnih poslova, opće uprave i zajedničkih poslava, zatim vođenje raznih evidencija odnosno očevidnika, izdavanje uvjerenja i potvrda te provođenje upravnog i inspeksijskog nadzora.

5. UKIDANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE U ŽUPANIJAMA

5.1. Preneseni djelokrug kao model obavljanja državnih poslova na teritoriju nakon 2020. godine

U srpnju 2019. godine na snagu stupa novi ZSDU-19 kojeg je je Hrvatski sabor donio na sjednici 28. lipnja 2019. godine. ZSDU-19 člankom 4. određuje ministarstva i državne upravne organizacije tijelima državne uprave koji se ustrojavaju za obavljanje poslove državne uprave. Time prestaje i dosadašnja kategorizacija na središnja i prvostupanjska tijela državne uprave. Dakle, novine koje su tako uvedene u dotadašnji hrvatski sustav državne uprave odnose se na trajno ukidanje ureda državne uprave kao prvostupanjskih tijela državne uprave, a središnji državni uredi pretvaraju se u oblik državnih upravnih organizacija⁵⁸. Riječ je dakle o provedenom postupku upravne decentralizacije rezultat kojega je da županije, osim poslova koje obavljaju u okviru svojeg samoupravnog (izvornog) djelokruga, obavljaju i povjerene poslove državne uprave u prenesenom djelokrugu. Učinak upravne decentralizacije može biti dvostruk odnosno može dovesti do veće ekonomičnosti u obavljanju državnih poslova, pojačane suradnje unutar lokalne jedinice koja je državni posao preuzela, ali i smanjenja utjecaja te kontrole državne vlasti nad poslovima koji se obavljaju te većeg političkog utjecaja prilikom provođenja upravnih postupaka na lokalnoj razini (Lopižić, 2021, str. 133). „Mogućnost interferencije župana u rješavanje pojedinačnih upravnih stvari moglo bi ugroziti zakonitost i kvalitetu upravnog odlučivanja u prenesenim poslovima“ (Lopižić, 2021, str. 142). Dakle ovom organizacijskom promjenom, model prenesenog djelokruga zamijenio je model dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave na teritoriju koji je bio aktulan proteklih dvadeset sedam godina. Zakon, upravni ugovor središnje države sa svakom pojedinom lokalnom jedinicom te sporazum

⁵⁸ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 155/23), čl. 58. st. 2.

središnje vlasti sa lokalnim jedinicama, tri su temeljne pravne tehnike povjeravanje poslova u preneseni djelokrug lokalnim jedinicama (Lopižić, 2021, str 132).

Razlikovanje ova dva oblika djelokruga je bitno budući se obavljanje poslova u prenesenom djelokrugu lokalnih jedinica uvelike razlikuje od poslova koje one obavljaju u okviru samoupravnog djelokruga, i to po samoj regulaciji poslova, odgovornosti za njihovo obavljanje, financiranju i nadzoru (Koprić et al., 2014, str. 280). Dakle, lokalne jedinice nemaju ovlasti regulacije u odnosu na povjerene poslove već je to pravo isključivo pridržano središnjoj državnoj vlasti, a u okviru samoupravnog djelokruga imaju pravo na donošenje lokalnih propisa te opciju odlučivanja građana putem instrumenata neposredne demokracije. Krajnju odgovornost za obavljanje povjerenih poslova zadržava središnja država, a za poslove iz samoupravnog djelokruga same lokalne jedinice odnosno župan i županijska skupština neposredno građanima koji su ih izabrali. No, kako ZSDU-19 člankom 35. propisuje da za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave odgovara izvršno tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, evidentno je da država dio te odgovornosti uspijeva prebaciti i na županije. Poslovi samoupravnog djelokruga financiraju se iz vlastitih sredstava lokalnih jedinica, dok poslove iz prenesenog djelokruga financira središnja država. Tako je Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna za 2021.⁵⁹ propisano je da će pomoći za obavljanje poslova državne uprave povjerenih jedinicama područne (regionalne) samouprave isplaćivati Ministarstvo pravosuđa i uprave, i to u vidu nenamjenskih sredstava koje županije onda mogu upotrijebiti za isplatu plaća i materijalnih troškova za obavljanje povjerenih poslova državne uprave. Također je propisana dužnost jedinica područne (regionalne) samouprave da izvještavaju Ministarstvo pravosuđa i uprave o broju zaposlenih na povjerenim poslovima te da jednom godišnje podnose izvješće o ukupnom utrošku doznačenih sredstava. Dok je nadzor nad samoupravnim poslovima svodi na nadzor ustavnosti i zakonitosti, u prenesenom djelokrugu se nadzire i svrsishodnost provedbenih aktivnosti. Budući da ZSDU-2019 propisuje da tijela državne uprave u granicama svog djelokruga nadziru obavljanje povjerenih poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, znači da se obavljanje prenesenih poslova nadzire u okviru upravnog nadzora kojim se osigurava zakonitost i pravilnosti u obavljanju poslova državne uprave.⁶⁰ „Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg

⁵⁹ Zakon o izvršavanju Državnog proračuna za 2021. (NN br. 135/20, 69/21 i 122/21), čl. 27.

⁶⁰ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 155/23), čl. 29. st. 3.

stupnja može, ipak, kad se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti i nadzor nad svrshodnošću⁶¹.

U znanstvenom radu⁶² dr. sc. Jasmine Džinić i dr. sc. Ive Lopižić analizirane su novine u pravnom uređenju upravnog nadzora koje su nastupile donošenjem novog ZSDU-19-a, paralelno s novinama u provođenju inspekcijskog nadzora sukladno novom zakonskom uređenju. „Novine u pravnom uređenju upravnog nadzora odnose se na (i) jasnije uređenje predmeta i subjekata upravnog nadzora, (ii) određen stupanj usklađenja opsega i intenziteta nadzora s autonomijom nadziranih subjekata, (iii) uvođenje prikladnije pravne terminologije te (iv) uvođenje načela razmjernosti prilikom provođenja nadzornih ovlasti“ (Džinić i Lopižić, 2022, str. 176). Člankom 29. st. 3. ZSDU-19-a jasnije su određeni predmeti i subjekti upravnog nadzora, odnosno subjekti nad kojima se provodi upravni nadzor su upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima, a predmet je nadzor obavljanja povjerenih poslova državne uprave. Nadalje, prilikom njegova provođenja naročito se nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama te osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave⁶³. Sukladno navedenoj odredbi, jasnije je uređenje opsega (opći akti, rad i postupanje prema građanima i drugim strankama) te intenziteta nadzora koji se ograničava na nadzor zakonitosti, pravilnosti (svrhovitosti) i stručnosti. Uvođenje prikladnije pravne terminologije odnosi se na korištenje izraza „uputa“ (opća i pojedinačna) koje tijelo državne uprave koje provodi upravni nadzor može davati nadziranim upravnim tijelima ili pravnim osobama. Raniji ZSDU-ovi koristili su izraz „naredba“ koji se u okviru upravnog nadzora nije dovoljno razlikovao od naredbi kao provedbenih propisa. Uvođenje načela razmjernosti prilikom provođenja nadzornih ovlasti uredio je ZSDU-19 člankom 30. te su tako ovlasti tijela državne uprave koja provode upravni nadzor prvi put u hrvatskom zakonodavstvu ograničene načelom razmjernosti, čime se uređenje provedbe upravnog nadzora nad lokalnim jedinicama uskladilo s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Dakle, u prvoj fazi nadzorno tijelo ima mogućnost da utvrdi postojanje određenih nezakonitosti ili nepravilnosti u radu nadziranog tijela te da tom tijelu na njih ukaže i zatraži poduzimanje mjera potrebnih za osiguranje zakonitosti i pravilosti. Tek u drugoj fazi, nadzorno tijelo ima ovlasti utvrditi da nadzirano tijelo nije postupilo po ranije izdanoj uputi te potom obavijestiti druga tijela odnosno osobe o potrebi ocjene zakonitosti općeg akta odnosno

⁶¹ Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN-MU, br. 14/97, 2/07 i 4/08), čl. 8. st. 2.

⁶² Džinić, J. i Lopižić, I. (2022). Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi - problemi i otvorena pitanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 59 (1), str. 173-193

⁶³ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 155/23), čl. 28. st. 2.

pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti službenih osoba (Džinić i Lopizić, 2022, str. 180).

5.2. Tijek provođenja reforme ukidanja ureda državne uprave u županijama

ZSDU-19 stupa na snagu u srpnju 2019. godine te trajno ukida urede državne uprave u županijama kao prvostupanjska tijela državne uprave za obavljanje državnih poslova na teritoriju u više upravnih područja. No kako se jedinicama područne (regionalne) samouprave mogu povjeriti isključivo poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju te drugi upravni i stručni poslovi, državni poslovi upravnog i inspeksijskog nadzora te nadzora zakonitosti općih akata tako ostaju pridržani tijelima državne uprave⁶⁴. „Može se očekivati da će se za obavljanje poslova upravnog i inspeksijskog nadzora koji provode uredi državne uprave ustrojiti nove područne jedinice, što će dovesti do novog povećanja broja područnih jedinica i jačanja fragmentacije“ (Lopizić i Manojlović Toman, 2019, str. 486).

Uredi državne uprave u županijama nisu automatski prestali s radom u srpnju 2019. godine budući da je bilo nužno donošenje niza posebnih zakona kojima je propisana stvarna nadležnost ureda državne uprave u županijama u obavljanju poslova državne uprave te izmjena kojih je nužna za uspješno povjeravanje poslova državne uprave županijama. Županije će osim poslova preuzeti i državne službenike, pismohranu, svu dokumentaciju te opremu i sredstva za rad mjesno nadležnih ureda državne uprave. Sve do donošenja rješenja o rasporedu na odgovarajuća radna mjesta u upravnim tijelima županija, državni službenici nastavljaju obavljati poslove na kojima su zatečeni te primaju plaću sukladno dosadašnjim rješenjima. S obzirom na stariju dobnu strukturu zaposlenika, a s ciljem prelaska što manjeg broja službenika u upravna tijela županija, ZSDU-19 je člankom 67. predvidio opciju izjašnjavanja o sporazumnom prestanku državne službe te ostvarivanju prava na otpremninu za one državne službenike koji bi do 31. prosinca 2025. stjekli uvjete za starosnu mirovinu. Tako je 608 državnih službenika zatražilo stimulatивne otpremnine na što je država potrošila ukupno nešto više od 96,7 milijuna kuna, a prema procjenama Vlade plaće tih službenika, da su se odlučili ostati u sustavu, državu bi u idućih pet godina koštale 238 milijuna kuna⁶⁵. Konkretno rok u kojem bi trebalo doći do prijenosa poslova na upravna županijska tijela nije propisan ZSDU-19-om već Zaključkom

⁶⁴ Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 155/23), čl. 33.

⁶⁵<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/iz-sustava-odlazi-608-službenika-uz-97-milijuna-kuna-otpremnine-hoće-li-se-opet-moci-vratiti-evo-odgovora-20191114>, pristupljeno 02.09.2024.

Vlade Republike Hrvatske o zaduženjima tijela državne uprave radi usklađivanja sa Zakonom o sustavu državne uprave⁶⁶ (dalje u tekstu: Zaključak Vlade). Zaključkom Vlade je prije svega utvrđen točan popis sektorskih zakona kojima je propisana stvarna nadležnost ureda državne uprave u županijama u obavljanju poslova državne uprave. Također je propisana obveza tijelima državne uprave da najkasnije do 10. rujna 2019. godine u proceduru Vlade Republike Hrvatske upute nacрте svih zakona koje je potrebno promijeniti kako bi se poslovi državne uprave povjerali županijama u njihov preneseni djelokrug. Vlada je na svojoj sjednici u rujnu 2019. godine⁶⁷ u zakonsku proceduru uputila izmjene šezdesetak zakona te su oni doneseni po hitnom postupku već početkom listopada 2019. godine. Cjelokupna organizacijska promjena od donošenja ZSDU-19-a pa do izmjene cijelog niza sektorskih zakona provedena je u vrlo kratkom roku, ali do konačnog prijenosa poslova na upravna županijska tijela došlo je tek stupanjem na snagu predmetnih zakona odnosno 1. siječnja 2020. godine. Neposredno prije preuzimanja poslova tijekom prosinca 2019. godine u Koprivnici je održan 7. sastanak Vlade Republike Hrvatske na kojem su svi hrvatski župani potpisali Sporazum o preuzimanju poslova ureda državne uprave (dalje u tekstu: Sporazum) s tadašnjima ministrom uprave Ivanom Malenicom⁶⁸. Tako se proces integracije predmeta, pismohrane, ostale opreme i sredstava za rad u nadležnu županijsku upravu proveo Sporazumom na temelju prethodno donesenih odluka županijskih skupština. Vlada u obrazloženju Konačnog prijedlogu Zakona o sustavu državne uprave⁶⁹ (dalje u tekstu: Konačni prijedlog ZSDU) navodi kako je upravo analiza postojećeg sustava državne uprave ukazala na hijerarhijsku i funkcionalnu nelogičnost i nedosljednost u obavljanju poslova državne uprave. Navodi se da je tek manji dio upravnih stvari u prvostupanjskoj nadležnosti ureda državne uprave ili je rješavanje u prvom stupnju zakonom povjerenjeno jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok je većina upravnih stvari te gotovo svi inspekcijski poslovi nadalje u prvostupanjskoj nadležnosti središnjih tijela državne uprave, s time da u mnogim slučajevima i u drugom stupnju rješava isto središnje tijelo državne uprave.

Dakle, formalni ciljevi koji se žele postići ukidanje ureda državne uprave u županijama su decentralizacija putem prijenosa državnih poslova u preneseni djelokrug županija te racionaliziranje samog sustava javne uprave kroz smanjenje broja državnih službenika i tijela

⁶⁶ Zaključak Vlade Republike Hrvatske o zaduženjima tijela državne uprave radi usklađivanja sa Zakonom o sustavu državne uprave, KLASA: 022-03/19-07/292 URBROJ: 50301-25/06-19-4

⁶⁷ <https://vlada.gov.hr/sjednice/178-sjednica-vlade-republike-hrvatske-26759/26759>, pristupljeno 02.09.2024.

⁶⁸ <https://www.varazdinske-vijesti.hr/aktualno/radimri-cacic-s-drugim-zupanima-potpisao-sporazum-o-preuzimanju-poslova-ureda-drzavne-uprave-35939>, pristupljeno 02.09.2024.

⁶⁹ <https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-sustavu-drzavne-uprave-drugo-citanje-pz-br-617-predlagateljica-vlada>, pristupljeno 02.09.2024.

državne uprave. Ono što nije jasno zašto Konačni prijedlog ZSDU-a ne uzima faktor kapaciteta za obavljanje poslova kao kriterij prijenosa poslova pa se stoga poslovi ureda ne prenose na velike gradove, već samo na županije (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 860).

5.3. Strateški dokumenti Hrvatskog sabora, Vlade i Ministarstva uprave

Jedan od razloga zašto je provođenje neke vrste organizacijske promjene u hrvatskom sustavu javne uprave bilo nužno, svakako su konstantne kritike Europske komisije na preizraženu fragmentiranost sustava koje su upućivane Hrvatskoj kao članici Europske unije. No, službeni dokumenti Hrvatskog sabora, Vlade i Ministarstva uprave doneseni u periodu od koji je prethodio ukidanju ureda državne uprave u županijama, nisu predviđali takvu vrstu promjene već su postavili upravo drugačije formalne ciljeve racionaliziranje sustava javne uprave (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 837). Sve to upućuje da je riječ o reformi koja je bila potaknuta prvenstveno političkim razlozima jačanja moći županija na čelu sa županima koji su bili i najveći zagovaratelji reforme, konstantno ističući da županije mogu dobar dio tih poslova obavljati efikasnije i racionalnije nego državna uprava⁷⁰.

Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine⁷¹ Hrvatskog sabora (dalje u tekstu: Strategija) napravljena je analiza stanja javne uprave s prikazom broja ustrojenih središnjih i prvostupanjskih tijela državne uprave kao i broja njihovih područnih jedinica te ispostava. Imajući u vidu da su za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju županija ustrojene uredi državne uprave koji obavljaju poslove iz različitih upravnih područja, postojeća struktura u kojoj je za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave na području županija ustrojen i velik broj područnih jedinica središnjih tijela državne uprave pokazuje se neracionalnom. Ne samo s aspekta troškova budući da svako ministarstvo vodi brigu o održavanju poslovnih prostora, uredskom poslovanju, korištenju i održavanju službenih vozila, radnopravnom statusu zaposlenika, nego i s aspekta pružanja usluga građanima. Dakle, Strategija kao mjeru za postizanje cilja racionalizacije postojećeg sustava javne uprave planira jačanje uloge ureda državne uprave na način da se njima izvrši pripajanje područnih jedinica te prenošenje nekih upravnih poslova i poslova inspekcijskog nadzora sa središnjih tijela državne uprave na prvostupanjiska.

⁷⁰<https://mpudt.gov.hr/vijesti/ministar-malenica-zadovoljan-pripremanama-zupanija-i-ureda-drzavne-uprave-za-novu-reformu/22182>, pristupljeno 29.08.2024.

⁷¹Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN br. 70/15)

Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine strateški je dokument Vlade Republike Hrvatske⁷² (dalje u tekstu: Akcijski plan) koji kao jedan od prioriteta navodi izgradnju učinkovite javne uprave upravo kroz racionalizacija sustava javne uprave. To također planira provesti pripajanjem područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima te prenošenjem određenih inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama. Dakle, Akcijski plan kao mjeru za postizanje cilja racionalizacije postojećeg sustava javne uprave vidi upravo u jačanju uloge ureda državne uprave, na isti način kao što je predviđeno i Strategijom Hrvatskog sabora.

Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2018.-2020. godine⁷³ (dalje u tekstu Strateški plan) kao cilj navodi unapređenje sustava državne uprave što zahtijeva poboljšanje koordinacije djelovanja javne uprave i racionalizaciju cijelog upravnog sistema. Poboljšanje koorkoordinacije djelovanja javne uprave vidi u unapređenju suradnje središnjih i prvostupajnskih tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Racionalizaciju cijelog upravnog sistema ponovno vidi u jačanju uloge ureda državne uprave pripajanjem područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama te prenošenje određenih inspekcijskih poslova u prvom stupnju te poslova rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama.

Tako su svi formalni dokumenti Hrvatskog sabora, Vlade i Ministarstva uprave bili ujednačeni u svojim analizama neracionalne organizacije hrvatske dekoncentrirane državne uprave te su zaključili da prenaplašeno fragmentirani sustav upravljanja na teritoriju treba razbiti upravo jačanjem uloge ureda državne uprave u županijama.

5.4. Dosadašnji rezultati upravne reforme

Svaka reforma u javnom sektoru pa tako i decentralizacija, ako želi postići pozitivne rezultate, zahtijeva profesionalnost u upravljanju procesom, dinamičnosti i postupnost

⁷²Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine Vlade Republike Hrvatske, <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>, pristupljeno 02.09.2024.

⁷³Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2018.-2020. godine, <https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/MURH%20arhiva/Strategije,%20planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Strate%C5%A1ki/Strate%C5%A1ki%20plan%20Ministarstva%20uprave%202018.-2020..pdf>, pristupljeno, 02.09.2024.

provođenja postupaka, ekomičnost, sustavnost i integralni pristup te postizanje ravnoteže između interesa lokalnih zajednica građana te središnje državne vlasti. Prije svega potrebno je jasno postaviti temelje decentralizacije odnosno precizirati koji se ciljevi točno žele postići, provjeriti pravne temelje, razraditi program provođenja procesa uz analizu mogućih rizika. Uz snažnu političku volju, poželjna je i stručnost službenika na svim razinama, potpora civilnog društva i samih građana te profesionalno upravljanje procesom koje uključuje obavezno sudjelovanje pravnih stručnjaka, ekspertnih zajednica koje će pripremati, nadgledati provođenje reforme, vrednovanje ishoda i promjene u decentralizacijskom planu (Koprić et al., 2014, str. 317). „Hrvatski pristup decentralizaciji karakterizira: a) umjesto profesionalnog i proaktivnog vođenja decentralizacije ono je političko s vrlo ograničenim utjecajem pravnih stručnjaka, b) umjesto sustavnosti i integralnosti više je riječ o inerciji i reaktivnom uvođenju pojedinih decentralizacijskih mjera onda kada to odgovara nekom trenutnom političkom interesu, c) proces je vrlo spor i postupan, d) pristup je isključivo *top-down*, e) proces je skup, s obzirom na rezultate koje postiže“ (Koprić et al., 2014, str. 318).

Naravno da komparativna iskustva drugih država u implementaciji modela prenesenog djelokruga mogu poslužiti kao temelj i primjer dobre prakse prilikom provođenja decentralizacijskih mjera. Njemačka i Češka su primjeri europskih zemalja u kojima je preneseni djelokrug dominantan model obavljanja državnih poslova na teritoriju, pri čemu je Njemačka primjer zemlje sa izrazito snažnom, a Češka primjer zemlje sa slabo razvijenom lokalnom samoupravom. U Češkoj su poslovi koje su obavljali okružni uredi kao prvostupanjska tijela državne uprave, povjereni tijekom 2003. godine u preneseni djelokrug općina i novoosnovanih regija. U Njemačkoj sredinom 2000. godine poslovi državne uprave se prenose okruzima i gradovima sa statusom okruga kao posljedica ukidanja područnih jedinica od strane sve većeg broja saveznih država. Njemačka se upravna tradicija temelji na načelu da upravno lokalne jedinice trebaju obavljati najširi krug javnih poslova pa stoga upravo one obavljaju oko 80% svih državnih poslova na teritoriju (Lopižić i Manojlović Toman, 2019, str. 840). Komparativni prikaz iskustva tih dviju zemalja pokazuje da je upravna decentralizacija u Češkoj dovela do niza negativnih učinaka. Jedan od razloga svakako stoji u činjenici da je reforma provedena u vrlo kratkom roku pa se lokalne jedinice nisu ni stgle pripremiti za obavljanje povjerenih poslova. Također, s obzirom da su državne naknade za obavljanje povjerenih poslova premale, češke općine uz takav neodrživ model financiranja i preveliko financijsko opterećenje, nisu mogle kvalitetno izvršavati poslove ni prenesenog ni samoupravnog djelokruga. Dakle, neki od negativnih učinaka su nepotrebno zapošljavanje novih službenika, otežano obavljanje poslova samoupravnog djelokruga, neujednačenost u obavljanju povjerenih poslova kao i problemi s

njihovim financiranjem i općenito potrošnjom javnih sredstava. Njemačka iskustva pak pokazuju da je nužan preuvjet za uspješnu upravnu decentralizaciju, dostatan kapacitet lokalnih jedinica. Tako ukoliko je došlo do prijenosa poslova na njemačke okruge s većim kapacitetom, došlo je i posljedično do boljeg pružanja usluga građanima te povećanja same integracije unutar okruga. „Jedina teorijska pretpostavka o učincima upravne decentralizacije koja je potvrđena dostupnim podacima o češkom i njemačkom iskustvu jest ta da upravna decentralizacija povećava neujednačenost usluga među lokalnim jedinicama“ (Lopižić, 2021, str. 135-139).

U znanstvenom radu Lopižić, I. i Manojlović Toman, R.⁷⁴ analizirani su dosadašnji rezultati integracije poslova ureda državne uprave u županijsku upravu, temeljem intervjua s pročelnicima županijskih upravnih tijela za poslove opće uprave. Utvrđeno je da su županije primjenile tri modela prilikom organizacije obavljanja prenesenih poslova odnosno *odvojen* (1 županija), *integrirani* (4 županije) i *mješoviti model* (15 županija). Ukoliko upravni odjeli obavljaju isključivo poslove samoupravnog ili prenesenog djelokruga, riječ je o odvojenom modelu koji pokazuje najmanju razinu organizacijske integracije državnih i županijskih poslova. Obavljanje poslova samoupravnog i prenesenog djelokruga u okviru istih upravnih odjela, predstavlja mješoviti model kojim se ostavljuje nešto veća razina integracije nego kod odvojenog modela. No, najveća razina integracije postiže se u integriranom modelu koji podrazumijeva da se dio povjerenih poslova obavlja u okviru upravnih odjela koji obavljaju isključivo poslove prenesenog djelokruga, a dio u upravnim odjelima u kojima se obavljaju i poslovi samoupravnog djelokruga (Lopižić i Manojlović Toman, 2021, str. 484). Analiza provedenih intervjua dovela je do određenih zaključaka odnosno potvrdila je smanjenje broja zaposlenika koji su obavljali poslove u uredima državne uprave što je predviđeno kao jedan od ciljeva reforme dok je približavanje uprave građanima ostalo nepromijenjeno odnosno eventualno malo poboljšano. Također je došlo do poboljšanja u kvaliteti materijalnih uvjeta rada te materijalnih prava službenika, iako ta povećanja variraju o financijskom kapacitetu jedinica regionalne (područne) samouprave pa se događa da službenici na istim poslovima u različitim županijama imaju različita primanja. No, kao najveći problem upravne reforme ističe se slabiji nadzor središnje državne uprave nad povjerenim poslovima jedinicama lokalne samouprave s obzirom na prefragnetnost sustava. Teško je za očekivati da bi posao nadzora koji je do sada radilo 20 ureda državne uprave u županijama nad 556 lokalnih jedinica, jednako učinkovito moglo obavljati središnje tijelo državne uprave (Lopižić i Manojlović Toman, 2021, str. 493-495).

⁷⁴ Lopižić, I. i Manojlović Toman, R. (2021). Integracija poslova ureda državne uprave u županijsku upravu: dosadašnji rezultati. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 71 (3-4), 477-509

6. ZAKLJUČAK

U radu se analizirala uloga županijskih ureda odnosno ureda državne uprave u županijama kao njihovih sljednika kroz dva modela obavljanja državnih poslova na teritoriju. Riječ je prije svega o modelu dekoncentrirane državne uprave koji je obilježio skoro tridesetak godina njihova djelovanja kao prvostupanjskih tijela državne uprave odnosno razdoblje od 1993. do 2020. godine. Njega je zamijenio model prenesenog djelokruga koji postaje glavni organizacijski oblik obavljanja poslova državne uprave na teritoriju RH tek početkom 2020. godine kada ukidanjem ureda državne uprave dolazi do povjeravanja njihovih poslova županijama. Također, uloge županijskih ureda odnosno ureda državne uprave u županijama promatrali smo kroz prizmu cjelokupnog sustava državne uprave te sustava lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave koji su bili na snazi u razdoblju njihova djelovanja, budući da je riječ o tijelima državne uprave ustrojenima prije svega za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju jedinica područne (regionalne) samouprave.

Stupanjem na snagu ZSDU-93 osnovani su županijski uredi kao tijela državne uprave koji obavljaju poslove državne uprave u prvom stupnju. Primjenjen je personalno integrirani model dekoncentrirane državne uprave odnosno župan je djelovao kao nositelj izvršne vlasti u županijama, ali i kao predstavnik državne vlasti na teritoriju koji je raspolagao određenim ovlastima prema županijskim uredima te u konačnici snosio odgovornost za poslove koji su preneseni sa središnjih organa. Na teritoriju su osim županijskih ureda, djelovale područne jedinice ministarstava i državnih upravnih organizacija. Uloga županijskih ureda u toj prvoj fazi dekoncentrirane državne uprave bila je integrativna i većinom provedbena. Integrativnu uloga ostvarivao je župan kao predstavnik državne vlasti na teritoriju svojim poslovima poduzetim s ciljem osiguranja jedinstvenost državne vlasti. Jedini koordinativni posao koji je župan obavljao odnosio se na osiguranje suradnje s lokalnim jedinicama i pravnim osobama s javnim ovlastima. Uloga županijskih ureda bila je većinom provedbena te gotovi svi poslovi koji su se obavljali u uredima neovisno o upravnom području uključivali su vođenje raznih evidencija odnosno očevidnika, izdavanje potvrda, provođenje upravnog i inspekcijskog nadzora te uglavnom rješavanje u upravnim stvarima uz neposredno provođenje zakona i drugih propisa.

ZID ZSDU-01 osniva urede državne uprave kao prvostupanjska tijela državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave te tako dolazi do ukidanja županijskih ureda koji postaju integrirani u urede državne uprave. Personalni model dekoncentrirane državne uprave s županom kao glavnim predstavnikom državne vlasti na teritoriju, 2001. godine je zamijenjen modelom organizacijske integracije u kojem sve poslove državne uprave na teritoriju obavlja

jedinstveno tijelo državne uprave koje za svoj rad odgovara Vladi. Na teritoriju su osim ureda državne uprave u županijama te njihovih ispostava, djelovale područne jedinice ministarstava, državnih upravnih organizacija i središnjih državnih ureda. Integrativnu ulogu kojoj je cilj osiguranje jedinstvenosti državne vlasti na teritoriju, u sklopu reformi usmjerenih na jačanje sustava lokalne samouprave, u potpunosti je zamijenila provedbena uloga. Dakle, uloga ureda državne uprave bila je isključivo provedbena odnosno usmjerena na izvršavanje, pripremanje te provođenje državnih propisa na teritoriju kao i praćenje stanja te izvještavanje središnje vlasti o stanju na teritoriju. Riječ je u pravilu o istim poslovima provedbenog karaktera koji su se provodili i u okviru županijskih ureda. Predstojnik ureda kao čelnik ureda državne uprave od župana je preuzeo samo jedan koordinativni posao, a to je osiguranje suradnje s lokalnim jedinicama i pravnim osobama s javnim ovlastima.

Podaci Ministarstva uprave kao i provedena istraživanja, upućivali su na konstantno smanjivanje broja državnih službenika zaposlenih u uredima državne uprave u županijama pa je do najvećeg odljeva službenika došlo tijekom 2009. godine upravo zbog novoosnovanih područnih jedinica Državnog zavoda za statistiku te osnivanjem Agencije za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Jednako tako utvrđeno je konstantno izdvajanje poslova iz njihova djelokruga pa su najveći broj poslova uredi izgubili 1999. i 2009. godine upravo u korist područnih jedinica središnjih tijela državne uprave, županija i novoosnovanih agencija. Neosporno je da je određena promjena bila nužna pa su stoga svi strateški dokumenti Vlade, Hrvatskog sabora i Ministarstva uprave doneseni do 2018. godine ustanovili da će se racionalizacija cijelog upravnog sistema provesti jačanjem uloge ureda državne uprave. To se planiralo provesti pripremanjem područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama te prenošenjem određenih inspeksijskih poslova u prvom stupnju te poslova rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama.

No, novi ZSDU-19 stupa na snagu u srpnju 2019. godine te dovodi do trajnog ukidanja ureda državne uprave u županijama kao prvostupanjskih tijela državne uprave za obavljanje državnih poslova na teritoriju u više upravnih područja. Njihovi poslovi se tako u siječnju 2020. godine povjeravaju u preneseni djelokrug županijama procesom upravne decentralizacije, nakon stupanja na snagu cijelog niza sektorskih zakona kojima je bila propisana stvarna nadležnost ureda državne uprave u županijama u obavljanju poslova državne uprave. Samo su državni poslovi upravnog i inspeksijskog nadzora te nadzora zakonitosti općih akata ostali pridržani tijelima državne uprave.

Dakle, formalni ciljevi koji su se trebali postići ovom reformom zbog konstantnih pritisaka Europske Komisije su smanjenje broja tijela državne uprave kao i broja državnih službenika, kroz racionalizaciju prefragmentiranog sustava državne uprave. Cijela upravna reforma provedena je u izuzetno kratkom roku bez profesionalnog i proaktivnog vođenja decentralizacije te s vrlo ograničenim utjecajem pravnih stručnjaka, bez jasno određenih ciljeva i plana njihove provedbe. Nisu uzeta u obzir komparativna iskustva drugih država u implementaciji modela prenesenog djelokruga kao primjer dobre prakse, već je vođena isključivo političkim interesima.

Sve to dovodi do zaključka da ovom organizacijskom promjenom nije provedena uspješna decentralizacija jer je važniji dio poslova i dalje zadržan na državnoj razini. U pozadini promjene zapravo se krije pravi cilj reforme odnosno opravdanje postojanja županija na čelu sa županima koji su bili i najveći zagovaratelji reforme, upravo kroz povjeravanje dodatnih upravnih poslova u njihov preneseni djelokrug. Najveći problem ove uprave reforme je slabiji nadzor središnje državne uprave nad povjerenim poslovima jedinicama lokalne samouprave s obzirom na prefragmentiranost sustava, a najveća opasnost potencijalno povećavanje političkog utjecaja župana prilikom neposredne provedbe zakona odnosno rješavanja u upravnim stvarima.

POPIS LITERATURE:

- Džinić, J. i Lopižić, I. (2022). Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi - problemi i otvorena pitanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 59 (1), str. 173-193
- Koprić, I. (2000). Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2:3, str. 391-437
- Koprić, I. (2001a). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3:1, str. 63-87
- Koprić, I. (2001b). Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 3:3-4, str. 411-453.
- Koprić, I. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 8 :1, str. 95-132
- Koprić I. et al. (2014). Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Biblioteka Suvremena javna uprava*, str. 247-318
- Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize*, 7:26, str. 3-12
- Koprić I. et al. (2021). UPRAVNA ZNANOST Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. *Zagreb: Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*
- Lopižić, I. (2017). Modeli dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 17 (1), 81-106
- Lopižić, I. (2018). Dekoncentrirana državna uprava i lokalna samouprava: faktor kapaciteta. U: Musa, A.(ur.), 14. *Forum za javnu upravu, Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu*, str. 25-44
- Lopižić, I. i Manojlović Toman, R. (2019). Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 69 (5-6), 835-870
- Lopižić, I. (2020a). Uloge dekoncentrirane državne uprave: od integrativne i provedbene do koordinativno-planske uloge. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20 (1), 121-148.
- Lopižić, I. (2020b). Uloga ureda državne uprave u hrvatskome upravno-političkom sustavu. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(3), 549-577

Lopižić, I. (2021). Preneseni djelokrug u lokalnoj samoupravi: teorijska razmatranja i komparativna iskustva. *Pravni vjesnik*, 37 (3-4), 129-148

Lopižić, I. i Manojlović Toman, R. (2021). Integracija poslova ureda državne uprave u županijsku upravu: dosadašnji rezultati. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 71 (3-4), 477-509

Pusić, E. et al. (1997), Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, *Školska knjiga Zagreb*, 1-301

Pravni propisi:

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN-MU br. 14/97, 2/07 i 4/08)

Ustav Republike Hrvatske (NN br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 119/03 i 79/07)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN br. 59/01)

Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16)

Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 66/19, 155/23)

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN br. 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00 i 105/00)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN br. 90/92, 2/93, 58/93 i 29/94)

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN br. 86/2006, 125/2006, 16/2007, 46/2010, 95/2008, 145/2010, 37/2013, 44/2013, 45/2013 i 110/2015)

Zakon o državnim službenicima, namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94, 86/94 i 7/95)

Zakon o izvršavanju Državnog proračuna za 2021. (NN br. 135/20, 69/21 i 122/21)

Uredba o ustrojavanju županijskih ureda (NN br. 116/93, 23/96, 96/97 i 149/99)

Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 21/02, 78/03, 131/06, 91/07 i 70/08)

Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 40/12, 51/12 90/13)

Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama (NN br. 84/18)

Dokumenti i strategije:

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN br. 70/15)

Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2018.-2020. godine,
<https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/MURH%20arhiva/Strategije.%20planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a/Strate%C5%A1ki/Strate%C5%A1ki%20plan%20Ministarstva%20uprave%202018.-2020..pdf>

Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine,
<https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDDdokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>

Zaključak Vlade Republike Hrvatske o zaduženjima tijela državne uprave radi usklađivanja sa Zakonom o sustavu državne uprave, KLASA: 022-03/19-07/292 URBROJ: 50301-25/06-19-4,

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2019/Srpanj/169%20sjednica%20VRH//169%20-%209.docx>

Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog zakona o sustavu državne uprave, 2019,

https://www.iusinfo.hr/AppendixExtCro/RDOCSB_HR/entid_2014293.PDF

Mrežni izvori:

<https://sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-sustavu-drzavne-uprave-drugo-citanje-pz-br-617-predlagateljica-vlada>, pristupljeno 02.09.2024.

<https://mpudt.gov.hr/vijesti/ministar-malenica-zadovoljan-pripremama-zupanija-i-ureda-drzavne-uprave-za-novu-reformu/22182>, pristupljeno 29.08.2024.

<https://www.varazdinske-vijesti.hr/aktualno/radimri-cacic-s-drugim-zupanima-potpisao-sporazum-o-preuzimanju-poslova-ureda-drzavne-uprave-35939>, pristupljeno 02.09.2024.

<https://www.poslovni.hr/poduzetnik/pripajanjem-ureda-drzavne-uprave-zupanijama-one-konacno-postaju-ozbiljne-institucije-346083>, pristupljeno 29.08.2024.

<https://vlada.gov.hr/vijesti/preuzimanje-poslova-drzavne-uprave-omogucit-ce-zupanijama-dabudu-jos-snazniji-i-kvalitetniji-akteri/28414>, pristupljeno 29.08.2024.

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/pauk-zupanije-preuzimaju-poslove-drzavne-uprave-36160>, pristupljeno 29.08.2024.

<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/iz-sustava-odlazi-608-sluzbenika-uz-97-milijuna-kuna-otpremne-hoce-li-se-opet-moci-vratiti-evo-odgovora-20191114/print>, pristupljeno 29.08.2024.

<https://vlada.gov.hr/sjednice/178-sjednica-vlade-republike-hrvatske-26759/26759>, pristupljeno 02.09.2024.

