

Uloga Državnog inspektorata u provođenju inspekcijskog nadzora

Jakopec, Ivo

Master's thesis / Diplomski rad

2023

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:199:722403>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-11**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Katedra za upravno pravo

Ivo Jakopec

**ULOGA DRŽAVNOG INSPEKTORATA U PROVOĐENJU
INSPEKCIJSKOG NADZORA**

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, 2023.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Ivo Jakopec, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ivo Jakopec, v.r.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. INSPEKCIJSKI NADZOR	3
2.1. Načela inspeksijskog nadzora.....	4
2.2. Neposredan i posredan inspeksijski nadzor	4
2.3. Načelo razmjernosti u provođenju inspeksijskog nadzora.....	5
3. OSNOVNO O JAVNOJ UPRAVI	5
3.1. Državna uprava u Republici Hrvatskoj	6
3.1.1. <i>Zakon o sustavu državne uprave</i>	6
3.1.2. <i>Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave</i>	7
3.2. Državni (politički) dužnosnici i državni službenici	7
3.2.1. <i>Načela obavljanja poslova državnih službenika i namještenika</i>	8
4. DRŽAVNI INSPEKTORAT	8
4.1. Razvoj Državnog inspektorata	8
4.2. Osnovno o Državnom inspektoratu	9
4.2.1. <i>Ustrojstvo Državnog inspektorata</i>	9
4.2.2. <i>Radna mjesta s posebnim uvjetima rada</i>	10
4.2.2.1. <i>Godišnji program rada</i>	11
4.2.3. <i>Inspekcije Državnog inspektorata</i>	11
4.2.4. <i>Nadležnost</i>	13
4.2.5. <i>Dužnosti i ovlasti inspektora</i>	14
4.2.5.1. <i>Državni ispit</i>	16
5. UPRAVNI POSTUPAK I DRŽAVNI INSPEKTORAT	16
5.1. Osnovno o upravnom postupku	16
5.1.2. <i>Rokovi i računanje rokova</i>	18
5.1.3. <i>Rješenje i dostava rješenja</i>	19
5.2. Postupak inspektora Državnog inspektorata	20
5.2.1. <i>Pokretanje prvostupanjskog postupka</i>	21

5.2.2.Obavijest stranci o pokrenutom postupku.....	21
5.2.3.Druge radnje inspektora	22
5.2.4.Obveza dostave točnih podataka.....	23
5.2.5.Iskaz svjedoka i vještačenje.....	24
5.2.6.Zapisnik	25
5.2.6.1.Pravna zaštita protiv zapisnika	26
5.2.7.Izricanje upravne mjere.....	26
5.3.Drugostupanjski postupak.....	27
5.3.1.Unutarnja ustrojstvena jedinica	27
5.3.2.Žalba.....	28
5.4.Upravni spor	30
5.5.Izvršenje rješenja.....	31
6.KAZNENE MJERE I PREKRŠAJNOPRAVNE SANKCIJE	33
6.1.Posebno o prekršajnom postupku	35
7.PРАВNA ZAŠTITA INSPEKTORA DRŽAVNOG INSPEKTORATA	38
8.SUDSKA PRAKSA	40
8.1.Presuda 1. (U-IIIB/1322/2023).....	40
8.2.Presuda 2. (Pp-406/2023.).....	41
8.3.Presuda 3. (Pp-1934/2022-6)	42
8.4.Presuda 4. (Pp G-142/2020-6)	42
9.ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU	43
9.1.Odgovornost uvjetovana greškom – protupravnim djelovanjem službene osobe ..	45
9.2.Odgovornost za štetu bez greške	46
10.ZAKLJUČAK	47
11.LITERATURA	48

1. UVOD

Značajan učinak ponajprije na ekonomske rezultate kao i na šire ekonomske procese pojedine zemlje ima javna uprava. Svojim dobrim ili lošim djelovanjem utječe na rezultat poslovanja države. „U suvremenim demokratskim poredcima građani su svjesni da bitni dijelovi njihova života svakodnevno ovise o odlukama institucija i segmenata vlasti.“¹ Građanima javna vlast nameće brojna pravila te određuje načine na koje su se dužni ponašati te koja su obvezani svakodnevno slijediti. Neizostavni pojam kod javne vlasti i njenih ovlasti pa tako i javne uprave je pojam moći. Robert Dahl 1957. godine, primjećuje da „A provodi moć nad B utoliko što može postići da B učini nešto što B ne bi učinio bez upletanja A.“² Posljedično, moć se označava kao sposobnost pojedinaca ili pojedinih skupina da nešto poduzmu, što sami (dobrovoljno) ne bi poduzeli. Javna uprava je najkraće rečeno, „skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove.“³ Dijeli se na: 1) državnu upravu koju čine ministarstva i druge slične organizacije kao što su uredi i zavodi, 2) teritorijalnu samoupravu (lokalna i regionalna) i 3) javne službe. Kako bi tijela državne uprave i javna uprava u cjelini bolje i učinkovitije funkcionirali, tijela državne uprave su ovlaštena provoditi upravni nadzor nad tijelima državne uprave, tijelima teritorijalne samouprave kao i nad pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Upravni nadzor predstavlja nadzor unutar same državne uprave. Naime, u postupku provođenja nadzora mogu sudjelovati različiti subjekti kao što su upravna tijela, upravne organizacije i službenici. Oni se mogu pojaviti kao: a) subjekti koji provode nadzor – nadzor uprave i b) subjekti nad kojima se provodi nadzor – nadzor nad upravom.⁴ Upravni nadzor podrazumijeva nadzorne postupke te mjere i radnje kojima se osiguravaju zakonitost i pravilnost odnosno svrhovitost u obavljanju poslova državne uprave. U provođenju upravnog nadzora osobito se nadzire „zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama, osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave.“⁵ Upravni nadzor vodi se *ex offio* (po službenoj dužnosti) u skladu sa zakonom kojim se uređuje određeno upravno područje. Po svom intenzitetu nadzornih djelatnosti, upravni nadzor je većeg intenziteta od inspeksijskog nadzora. Inspeksijski nadzor je nadzor koji „... obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih

¹ Kregar, Josip; Sekulić, Duško; Ravlić, Slaven; Zrinščak, Siniša; Grubišić, Ksenija; Petričušić, Antonija, Uvod u sociologiju, Zagreb, Pravni fakultet, 2014., str. 373.

² Kregar, Josip; Sekulić, Duško; Ravlić, Slaven; Zrinščak, Siniša; Grubišić, Ksenija; Petričušić, Antonija, Uvod u sociologiju, Zagreb, Pravni fakultet, 2014., str. 374.

³ Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka, Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet, 2016., str. 1.

⁴ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.

⁵ ZSDU (Narodne novine, br. 66/19), članak 28. stavak 2.

i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima.“⁶ Provodi se nad javnopravnim tijelima, fizičkim te pravnim osobama. Općenito govoreći, upravni nadzor provode tijela državne uprave što obuhvaća „nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave.“⁷ Tijela državne uprave koja provode upravni nadzor su ministarstva, primjerice Ministarstvo financija.⁸ Inspekcijski nadzor provode a) organizacije državne i/ili lokalne vlasti (primjerice Državni inspektorat osnovan kao državna upravna organizacija sa sjedištem u Zagrebu); b) druge organizacije koje nisu dio sustava državne uprave (primjerice HANFA koja je nadzorno tijelo u čiji „djelokrug i nadležnost spada nadzor financijskih usluga te pravnih i fizičkih osoba koje te usluge pružaju⁹); i c) organizacije privatnog sektora „ako provođenje inspekcijskog nadzora predstavlja previsoke troškove za državnu vlast ili zahtijeva visoku razinu specijalizacije.“¹⁰ Tako primjerice, nadzor tržišta neprehrambenih proizvoda mogu provoditi i organizacije privatnog sektora uz suradnju sa državnim inspekcijama sa svrhom ostvarenja cjelovitosti sustava inspekcijskog nadzora.¹¹

⁶ ZSDU (Narodne novine, br. 66/19), članak 21. stavak 1.

⁷ ZSDU (Narodne novine, br. 66/19), članak 28. stavak 1.

⁸ Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka, Upravna znanost: javna uprava u suvremenom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet, 2021., str. 191. „Ministarstvo financija koje nadzire zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, provjerava pravilnost primjene zakona te propisa i akata donesenih na temelju zakona. Taj se nadzor provodi radi sprječavanja nepravilnosti i prijevara, pogrešnog upravljanja te određivanja mjera radi otklanjanja štetnih posljedica za proračun.“

⁹ <https://www.hanfa.hr/o-nama/> (pristupljeno 05. srpnja 2023.).

¹⁰ Džinić, J.; Lopižić, I. (2022). Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022., str. 174.

¹¹ CoE (2015). Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – structures, practices and examples, str. 9.-10., <https://rm.coe.int/16806d8559> (pristupljeno 05. srpnja 2023.).

2.INSPEKCIJSKI NADZOR

Inspeksijski nadzor obuhvaća provjeru poštovanja propisa odnosno provjeru zakonitosti. Službene i ovlaštene osobe koje obavljaju poslove inspeksijskog nadzora nazivaju se inspektori. Inspektor svoje službeno svojstvo i identitet dokazuje valjanom službenom iskaznicom ili značkom. Prema Uredbi¹² Vlade Republike Hrvatske, koja je donesena na temelju članka 112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima,¹³ inspeksijski poslovi svrstani su u poslove s posebnim uvjetima rada te službenici i namještenici koji ih obavljaju imaju pravo na dodatak na osnovnu plaću u visini 5% do 30%. Osnovni zadatak inspeksijskog nadzora je osigurati da korisnici određenih usluga dobiju kvalitetnu i sigurnu uslugu te postići da se svi pridržavaju zakona. Inspeksijski nadzor je moguće organizirati kao resor – organizacija koju čine inspektori da provode nadzor za određeno upravno područje ili kao središnje tijelo – organizacijski neovisno od drugih tijela.¹⁴

U svome radu, inspektori utvrđuju činjenice i poduzimaju mjere sa ciljem da se stvarno stanje (stanje koje je rezultat provedbe propisa) uskladi sa pravnim stanjem (stanje koje je određeno propisom). Inspektori su se dužni u obavljanju svojih poslova pridržavati zakona i drugih propisa. Primjerice, u slučaju povrede zakona ili drugog propisa, inspektor ima pravo i obvezu: “ ... u skladu sa zakonom: 1) narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka odnosno nepravilnosti u određenom roku; 2) podnijeti optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja; 3) podnijeti kaznenu prijavu protiv počinitelja kaznenog djela; 4) poduzeti i druge mjere odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim zakonom ovlašten.“¹⁵ Po završetku inspeksijskog nadzora, inspektor je dužan sastaviti zapisnik koji se sastavlja o utvrđenom stanju i poduzetim te naredenim mjerama i radnjama. Primjerak zapisnika, dostavlja se nadziranom subjektu, fizičkoj osobi ili odgovornoj osobi u pravnoj osobi ili službenoj osobi javnopravnog tijela.

Inspeksijski nadzor je moguće organizirati na dva načina. Prvi način je preventivni (*a priori*) – radi se o tome da subjekti nadzora (preventivno) postupaju u skladu sa zakonima i drugim propisima, svjesni činjenice da bi se njihovo postupanje moglo nadzirati. Drugi način je

¹² Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi (Narodne novine, br. 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 02/17, 63/21).

¹³ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22).

¹⁴ Stipičić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 23., U Republici Hrvatskoj ustrojeno je središnje tijelo za obavljanje poslova provođenja inspeksijskog nadzora unutar sustava državne uprave, organizacijski neovisno od drugih tijela – Državni inspektorat. No, unutar određenih ministarstava, ustrojen je veći broj inspekcija kao što su inspekcija elektroničkih komunikacija, ribarska inspekcija, inspekcija za radiološku i nuklearnu sigurnost, itd. Primjerice, cestovna inspekcija ustrojena u Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske.

¹⁵ ZSDU (Narodne novine, br. 66/19), članak 25. stavak 1.

represivni (*a posteriori*) – predstavlja slučajeve, kada su subjekti nadzora već povrijedili zakone i/ili druge propise svojim nepravilnim/nezakonitim postupanjem, a uloga samih inspektora je „dobrovoljno“ potaknuti ili prisiliti subjekte nadzora da usklade svoje stvarno stanje sa pravnim stanjem (što je određeno upravnom mjerom). Valja pretpostaviti da će, u većoj mjeri, u kvalitetno uređenom i po propisima organiziranom sustavu, uloga inspekcijskog nadzora biti preventivna a u sustavu propusta zakonodavca te nepravilnog postupanja nadziranih osoba biti represivna.

2.1. Načela inspekcijskog nadzora

Načela inspekcijskog nadzora su 1) načelo zakonitosti, 2) načelo oficioznosti, 3) načelo ekonomičnosti i efikasnosti, 4) načelo obavješćivanja stranaka i drugih tijela, 5) načelo donošenja akata kojima se otklanja nezakonitost ili druga povreda propisa, općeg ili pojedinačnog akta, 6) načelo izvršenja akta inspekcije. Inspektori provode inspekcijski nadzor, u pravilu, radi zaštite potrošača i javnog interesa. „Javni interes u inspekcijskim predmetima znači to da poslove inspekcijskog nadzora organizira Republika Hrvatska, zakonom utemeljujući tijela za provedbu tog nadzora, da se ti poslovi obavljaju po službenoj dužnosti, uz zakonom, ne i nižim pravnim aktom propisane iznimke te da je zaštita stranaka u inspekcijskom postupku, u pravilu, besplatna.“¹⁶

2.2. Neposredan i posredan inspekcijski nadzor

Kada je riječ o načinima na koji je moguće provoditi inspekcijski nadzor, govori se o neposrednom i posrednom nadzoru. Neposredni nadzor je vrsta inspekcijskog nadzora kod kojega se sam nadzor provodi u prostorijama nadziranih osoba, izravan je i može donijeti pozitivne rezultate. Međutim, takav nadzor zahtijeva više vremena kako nadziratelju tako i nadziranim osobama. S druge strane, neizravan oblik nadzora koji se provodi u prostorijama nadziratelja je posredan nadzor. Mana posrednog nadzora je ta što je sam rezultat nadzora površinski. Posredan oblik inspekcijskog nadzora provodi Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (u daljnjem tekstu: HANFA) koja utvrđuje: 1) jesu li joj propisani izvještaji i drugi podaci dostavljeni u propisanom roku i propisanoj formi, 2) jesu li podaci u izvještajima ili drugoj traženoj dokumentaciji istiniti, točni i ispravni, 3) posluje li društvo za osiguranje u

¹⁶ Staničić, F., „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa,“ Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2019., str. 67.

skladu s propisima, 4) pogoršanje financijskih uvjeta društva za osiguranje putem odgovarajućih alata; provjerava i procjenjuje – financijsku stabilnost i položaj društva za osiguranje kao i rizike kojima je ono izloženo ili bi moglo biti izloženo u svom poslovanju; te prati otklanjanje pogoršanja financijskih uvjeta društva za osiguranje.¹⁷

2.3. Načelo razmjernosti u provođenju inspekcijskog nadzora

Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2000. godine, uvedeno je načelo razmjernosti (proporcionalnosti) u pravni sustav Republike Hrvatske. „Ograničavanje prava mora biti razmjerno potrebi za ograničavanjem u svakom pojedinom slučaju.“¹⁸ Prema Zakonu o općem upravnom postupku¹⁹ (u daljnjem tekstu: ZUP), pravo stranke se može ograničiti od strane javnopravnih tijela kada je to propisano zakonom i nužno za postizanje određene svrhe te će se prema stranci primjenjivati načelo povoljnosti kada joj se nalaže ispunjenje obveze. Načelo razmjernosti predviđeno je i u drugim propisima. Tako primjerice, prema Prekršajnom zakonu,²⁰ zaštitna mjera smije se izreći ako je u razmjeru sa stupnjem počiniteljeve opasnosti i težinom počinjenog prekršaja te prekršaja koji se mogu očekivati. U skladu sa time, načelo razmjernosti je od velike važnosti kada je riječ o slučaju kumulacije sankcija. Naime, inspektor u provođenju inspekcijskog nadzora, ovlašten je, na istoj činjeničnoj osnovi, donijeti upravnu mjeru i obavijestiti drugo nadležno tijelo u slučaju sumnje da je počinjeno npr. kazneno djelo ili prekršaj. Inspektor mora pravilno i zakonito odabrati upravnu mjeru kojom će naložiti subjektu nadzora određeno ponašanje (činjenje ili propuštanje) uz primjenu načela razmjernosti.

3. OSNOVNO O JAVNOJ UPRAVI

Neprekidan razvoj država u svijetu i svijeta u cjelini, donosi sa sobom i potrebu za modernijom i boljom organizacijom javne uprave svake pojedine države. Poslovi javne uprave su poslovi koji se obavljaju u interesu nacionalne, regionalne i lokalne zajednice. No nije svaka zajednica kao takva ujedno i država. Prema Riccardo Guastini,²¹ državom se naziva svaki pravni poredak

¹⁷ Zakon o osiguranju (Narodne novine, br. 30/15, 112/18, 63/20, 133/20, 151/22).

¹⁸ Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, 2013., str. 304.

¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21).

²⁰ Prekršajni zakon (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22), članak 51.a.

²¹ Guastini, R., Sintaksa prava, Zagreb, Naklada Breza, 2016., str. 308.

koji skupno ima četiri obilježja: 1) centraliziran je – postojanje trodiobe vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) te stvaranje pravnih normi, običajnih ili ugovornih; 2) neovisan je, 3) ima teritorijalno područje sposobnosti djelovanja; te je 4) društveno učinkovit (efektivan). Temeljni propisi za funkcioniranje javne uprave su ponajprije Ustav i zakoni. Ustav je temeljni i najviši pravni akt²² države te svi propisi pravnog sustava kao i postupci svih državnih tijela koja obavljaju javne ovlasti moraju biti usklađeni s Ustavom. Ustavom i zakonima se određuju temeljni javni poslovi koji se mijenjaju tijekom suvremenog razvoja država a što ovisi o promjeni vladajućih političkih skupina. Potrebno je spomenuti i grupe poslova koje se s obzirom na njihovu narav, decentralizacijom, povjeravaju regionalnim i lokalnim jedinicama sa ciljem učinkovitijeg obavljanja tih poslova, koje donose dokumente i pravne propise kojima se detaljnije određuju i reguliraju javni poslovi svake pojedine jedinice. S obzirom na sve navedeno, državnu upravu možemo definirati kao „ ... sastavni dio šireg pojma javne uprave koji obuhvaća državnu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe, a kojima je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba.“²³

3.1. Državna uprava u Republici Hrvatskoj

Temeljni propisi kojima se uređuje funkcioniranje državne uprave u Republici Hrvatskoj su:

- 1.) Zakon o sustavu državne uprave²⁴ i
- 2.) Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.²⁵

3.1.1. Zakon o sustavu državne uprave

Zakon o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZSDU) je propis kojim se uređuje način funkcioniranja sustava državne uprave i propisi koji se obavljaju na razini države, kao i na razini područne (regionalne) samouprave. Prema ZSDU svrha sustava državne uprave je zakonito, svrhovito, djelotvorno i učinkovito obavljanje poslova državne uprave koji usmjerava i nadzire Vlada Republike Hrvatske. Posao državne uprave je svaki posao koji je određen kao onaj koji obavlja tijelo koje nastupa kao javna vlast te je povjeren određenoj pravnoj osobi. ZSDU navodi poslove državne uprave: 1) provedba državne politike, 2) neposredna provedba zakona, 3)

²² Pravni akt je akt volje koji izaziva pravne posljedice, tj. promjene u ovlaštenjima, pravima i obvezama pojedinih subjekata, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50000> (pristupljeno: 16. svibnja 2023.)

²³ <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079> (pristupljeno: 16. svibnja 2023.).

²⁴ ZSDU (Narodne novine, br. 66/19).

²⁵ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine, br. 85/20, 21/23).

inspekcijski nadzor, 4) upravni nadzor, 5) drugi upravni i stručni poslovi. Također, ZSDU navodi i temeljna načela funkcioniranja državne uprave.²⁶

3.1.2. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave ustrojavaju se središnja tijela državne uprave i definiraju se njihovi poslovi i djelokrug. Tijela državne uprave su ministarstva (16)²⁷ i državne upravne organizacije (11).²⁸

Ukidanjem ureda državne uprave, donošenjem novog ZSDU-a 2019. godine, poslovi: neposredna provedba zakona i drugi upravni te stručni poslovi ureda; povjereni su na obavljanje županijama a inspekcijske službe pri uredima uspostavljene su u odgovarajućem ministarstvu. Tako primjerice, „pri uredima državne uprave neposredno prije njihovog ukidanja djelovale su sportska inspekcija, inspekcija nad radom udruga i inspekcija nad pravnim i fizičkim osobama koje prikupljaju humanitarnu pomoć. Sportska inspekcija koncentrirana je pri Ministarstvu turizma i sporta, a za provođenje inspekcijskog nadzora u teritorijalnim jedinicama predviđeno je dvanaest samostalnih izvršitelja ... „²⁹

3.2. Državni (politički) dužnosnici i državni službenici

U javnoj upravi zaposleni su 1) profesionalni javni službenici, 2) politički dužnosnici, 3) osobe koje rade na pomoćno-tehničkim poslovima i 4) vanjski suradnici te privremeno zaposlene

²⁶ 1) koordinativna i nadzorna uloga Vlade Republike Hrvatske nad državnom upravom, 2) načelo proračunskog financiranja – sredstva za rad tijela državne uprave osiguravaju se u državnom proračunu, 3) načelo javnosti rada – javnost se iznimno može isključiti, ako je tako propisano zakonom ili pravnim aktom EU, 4) načelo odgovornosti za štetu – koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova.

²⁷ 1) Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 2) Ministarstvo unutarnjih poslova, 3) Ministarstvo obrane, 4) Ministarstvo financija, 5) Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, 6) Ministarstvo pravosuđa i uprave, 7) Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 8) Ministarstvo kulture i medija, 9) Ministarstvo turizma i sporta, 10) Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 11) Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, 12) Ministarstvo poljoprivrede, 13) Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 14) Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, 15) Ministarstvo hrvatskih branitelja, 16) Ministarstvo zdravstva (pristupljeno: 16. svibnja 2023.).

²⁸ 1) Središnji državni ured za demografiju i mlade, 2) Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, 3) Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, 4) Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske, 5) Hrvatska vatrogasna zajednica, 6) Državni inspektorat, 7) Državna geodetska uprava, 8) Državni hidrometeorološki zavod, 9) Državni zavod za intelektualno vlasništvo, 10) Državni zavod za mjeriteljstvo, 11) Državni zavod za statistiku (pristupljeno: 16. svibnja 2023.).

²⁹ Džinić J.; Lopižić, I., „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja,“ Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022, str. 182.

osobe. Inspekcijske poslove u vezi sa djelovanjem Državnog inspektorata, obavljaju ovlaštene osobe: državni dužnosnici – glavni državni inspektor i državni službenici – inspektori.

Profesionalni javni službenici su osobe kojima je posao u javnoj službi trajno i glavno zanimanje, zapošljavaju se na temelju stručnog kriterija te za obavljanje tih poslova primaju plaću.³⁰ S druge strane, državni (politički) dužnosnici su osobe posebnog statusa zato što legitimitet svog položaja izvode iz povjerenja građana kojeg su dobili na demokratskim izborima. Dakle, imenuju se prema političkom kriteriju.

Što se tiče drugih osoba koje obavljaju pomoćno-tehničke poslove, radi se o poslovima informatičke, računovodstvene prirode i sl., čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog izvršavanja poslova te se označavaju terminima poput namještenik, zaposlenik, djelatnik i sl. Vanjski suradnici su osobe koje privremeno ili povremeno sudjeluju u radu upravnih organizacija no pritom nisu zaposleni u njima.

3.2.1. Načela obavljanja poslova državnih službenika i namještenika

Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima,³¹ načela obavljanja poslova su 1) načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, 2) načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja – zabrana diskriminacije ili povlašćivanja građana na osnovi dobi, nacionalnosti, invalidnosti, obrazovanja, političkih uvjerenja ili sklonosti i sl.; 3) načelo hijerarhijske podređenosti – dužnost izvršavanja naloga čelnika tijela i nadređenih državnih službenika, 4) načelo odgovornosti za rezultate – dužnost ostvarenja postavljenih ciljeva.

4. DRŽAVNI INSPEKTORAT

4.1. Razvoj Državnog inspektorata

Zakonom o izmjenama i dopunama koji je donesen 1997. godine (tadašnjeg) Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, osnovan je prvi Državni inspektorat u Republici Hrvatskoj. Tadašnji Državni inspektorat, imao je položaj državne upravne organizacije i definiran je kao središnje tijelo državne uprave. Prvi Zakon o Državnom

³⁰ Državni službenici dijele se na: 1) državne službenike koji su zaposleni u organizacijama središnje državne uprave, 2) državni službenici zaposleni u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, 3) državni službenici zaposleni u javnim službama.

³¹ Zakon o državnim službenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22).

inspektoratu, donesen je 1999. godine kojim su poslovi i drugi elementi funkcioniranja Državnog inspektorata uređeni i regulirani u jednom zakonu. Takav Državni inspektorat djelovao je sve do donošenja novog zakona 2008. godine, a do tada je prijašnji (iz 1999. godine) mijenjan čak 11 puta.

Od početaka djelovanja i rada ovlaštenih osoba Državnog inspektorata, inspektora, ti su poslovi određeni radi zaštite potrošača i javnog interesa. Radi boljeg i efikasnijeg nadzora tržišta s ciljem zaštite potrošača kao i ostvarivanja prava potrošača, donesen je Nacionalni program zaštite potrošača za razdoblje 2013. do 2016. godine. Međutim, upravo na samom početku važenja Nacionalnog programa, 31. prosinca 2013. godine, donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave. Zakonom je određeno da s danom stupanja na snagu toga Zakona, 01. siječnja 2014. godine, prestaje s radom Državni inspektorat.

Ukidanjem Državnog inspektorata, poslove Državnog inspektorata preuzimaju pojedina ministarstva – ministarstvo rada i mirovinskog sustava, gospodarstva, poljoprivrede i turizma. Kao rezultat takve podjele inspeksijskih poslova po pojedinim tijelima državne uprave i različitim resorima, počelo je prevladavati stajalište o centralizaciji – kao kvalitetnijem, lakšem i efikasnijem modelu upravljanja i koordinacije sastavnih dijelova određene državne službe. Posredstvom i uz pomoć Hrvatske radiotelevizije i emisije Potrošački kod, gledateljima je u travnju 2017. godine, predstavljena namjera o osnivanju novog državnog inspektorata. Novi državni inspektorat morao bi biti „... novi, učinkovitiji, jednostavniji i poduzetnicima jeftiniji inspektorat ...“³²

Državni inspektorat kakvog danas poznajemo, uređen je ponajprije Zakonom o Državnom inspektoratu, koji je stupio na snagu 01. travnja 2019. godine.

4.2.Osnovno o Državnom inspektoratu

4.2.1.Ustrojstvo Državnog inspektorata

Novim Zakonom o sustavu državne uprave iz 2019. godine, ukinuti su središnji državni uredi kao vrste tijela državne uprave a „Državni inspektorat ustrojen je u obliku državne upravne

³² Stipić, M., „Inspeksijski nadzor – doseg najavljenih izmjena,“ FIP – Financije i pravo, 5 (2), 2017., str. 31.

organizacije.“³³ Na temelju članka 63. stavka 2. ZSDU (kao i članka 30. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 116/18 – prestao važiti³⁴), Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, 31. kolovoza 2020. godine.³⁵

Prema Uredbi, ustrojavaju se središnji ured (članak 3. stavak 2.³⁶) i područni uredi (članak 3. stavak 3.³⁷) za obavljanje inspekcijskih poslova. Za rad područnih ureda, ustrojavaju se službe, odjeli i ispostave.

4.2.2. Radna mjesta s posebnim uvjetima rada

Poslovi inspekcijskog nadzora su poslovi radnih mjesta s posebnim uvjetima rada. To su poslovi koji „... zbog njihove naravi, težine i okolnosti u kojima se obavljaju, prijeti opasnost od ugrožavanja života, profesionalne bolesti ili znatnog narušavanja zdravlja, koje se ne može izbjeći primjenom propisanih mjera zaštite na radu i ostalih mjera sukladno posebnim propisima.“³⁸

Osobe koje obavljaju poslove inspekcijskog nadzora u Državnom inspektoratu su:

- 1.) glavni državni inspektor – državni dužnosnik koji se imenuje na mandat od pet godina, a imenuje ga Vlada Republike Hrvatske na prijedlog predsjednika Vlade. Odgovoran je za svoj rad Vladi Republike Hrvatske,
- 2.) zamjenik glavnog državnog inspektora – državni službenik kojeg imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske, na mandat od četiri godine na temelju javnog natječaja. Za svoj rad odgovara Vladi Republike Hrvatske i glavnom državnom inspektoratu,

³³ Džinić, J.; Lopizić, I., „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja,“ Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god, 59, 1/2022, str. 183.

³⁴ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 93/16, 104/16, 116/18, 127/19), (na snazi od 02. siječnja 2020. do 22. srpnja 2020.).

³⁵ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (Narodne novine, br. 97/20).

³⁶ 1) Kabinet glavnog državnog inspektora, 2) Sektor za ljudske potencijale, pravne poslove i uredsko poslovanje, 3) Sektor za proračun i računovodstvene poslove, 4) Sektor za informatiku, 5) Sektor za nabavu, strateško planiranje i upravljanje imovinom, 6) Sektor za nadzor trgovine, usluga i zaštite potrošača, 7) Sektor sanitarne inspekcije, 8) Sektor za veterinarski nadzor i nadzor sigurnosti hrane, 9) Sektor za nadzor poljoprivrede i fitosanitarni nadzor, 10) Sektor za nadzor u šumarstvu i lovstvu, 11) Sektor za nadzor u turizmu i ugostiteljstvu, 12) Sektor za nadzor rudarstva, energetike i opreme pod tlakom, 13) Sektor inspekcije rada, 14) Sektor za praćenje i unaprjeđenje rada, 15) Sektor za nadzor građenja, 16) Sektor za nadzor zaštite okoliša, zaštite prirode i vodopravni nadzor, 17) Sektor za drugostupanjski upravni postupak, 18) Sektor za unutarnji i kontrolno-instruktivni nadzor, 19) Samostalna služba za unutarnju reviziju.

³⁷ Područni uredi: Osijek, Rijeka, Split, Varaždin i Zagreb.

³⁸ Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi (Narodne novine, br. 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 02/17, 63/21), članak 2.

- 3.) pomoćnici glavnog državnog inspektora – državni službenici koji za svoj rad odgovaraju glavnom državnom inspektoratu te obavljaju inspekcijske poslove na koje ih raspoređuje glavni državni inspektor,
- 4.) načelnici sektora – upravljaju radom sektora,
- 5.) pročelnici – upravljaju radom područnih ureda,
- 6.) voditelji službi – upravljaju radom službi,
- 7.) voditelji odjela – upravljaju radom odjela,
- 8.) voditelji ispostave – upravljaju radom ispostava područnog ureda,
- 9.) viši inspektor – specijalist,
- 10.) viši inspektor,
- 11.) inspektor,
- 12.) inspektor II. vrste.

4.2.2.1. Godišnji program rada

Godišnji program rada donosi glavni državni inspektor kada je to propisano posebnim zakonom te njime prikazuje zadaće i poslove Državnog inspektorata. Prema Zakonu o Državnom inspektoratu, utvrđuju se „... najmanji broj, struktura i prioriteta obavljanja inspekcijskih nadzora nad primjenom propisa iz djelokruga Državnog inspektorata, provedba obveznih monitoringa sukladno europskim propisima, provedba koordiniranih inspekcijskih nadzora te zajednički poslovi ...“³⁹

4.2.3. Inspekcije Državnog inspektorata

Stupanjem na snagu novog Zakona o Državnom inspektoratu, u sastavu Državnog inspektorata, inspekcijski poslovi se obavljaju u 16 inspekcija koji su u cijelosti ili djelomično preuzeti iz čak osam ministarstava (gospodarstva, poduzetništva i obrta, rada i mirovinskog sustava, turizma, zaštite okoliša i energetike, zdravstva, poljoprivrede, graditeljstva i prostornog uređenja i financija).⁴⁰

³⁹ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 78. stavak 2.

⁴⁰ Stipičić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 22.

16 inspekcija Državnog inspektorata su:

- 1.) tržišna inspekcija – inspekcijski poslovi u području trgovine, usluga, zaštite potrošača i sigurnosti neprehrambenih proizvoda;
- 2.) sanitarna inspekcija – inspekcijski poslovi zaštite zdravlja ljudi, sigurnosti hrane, GMO-a, vode za ljudsku potrošnju, predmeta opće uporabe, duhanskih proizvoda, buke, kemikalija, ne ionizirajućeg zračenja;
- 3.) veterinarska inspekcija – inspekcijski poslovi u području veterinarstva i sigurnosti hrane;
- 4.) poljoprivredna inspekcija – inspekcijski poslovi službenih kontrola u području poljoprivrede, stočarstva, kvalitete hrane i vinarstva;
- 5.) lovna inspekcija – inspekcijski poslovi provedbe lovnogospodarskih planova, vođenja propisanih evidencija, ratificiranih međunarodnih ugovora, nacionalnih i akcijskih planova, i sl;
- 6.) šumarska inspekcija – inspekcijski poslovi nadzora provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje područje šumarstva, šumskog reprodukcijuskog materijala, biljnog zdravstva itd;
- 7.) fitosanitarna inspekcija – inspekcijski poslovi službenih kontrola u području biljnog zdravstva;
- 8.) turistička inspekcija – inspekcijski poslovi u području ugostiteljske djelatnosti, pružanja ugostiteljskih usluga u turizmu te boravišne odnosno turističke pristojbe;
- 9.) rudarska inspekcija – inspekcijski poslovi provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje istraživanje i eksploatacija mineralnih sirovina, zaštita na radu, tehnički normativi, gradnja rudarskih i naftnorudarskih objekata i postrojenja itd;
- 10.) inspekcija opreme pod tlakom – inspekcijski poslovi nadzora provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje uporaba opreme pod tlakom i pokretne tlačne opreme, tehnički zahtjevi i ocjenjivanje sukladnosti za opremu pod tlakom itd;
- 11.) elektroenergetska inspekcija – inspekcijski nadzor provedbe zakona i drugih propisa te propisa Europske unije kojima se uređuju uvjeti za obavljanje elektroenergetskih djelatnosti proizvodnje, prijenosa, distribucije i opskrbe električnom energijom itd;
- 12.) inspekcija rada i zaštite na radu – inspekcijski poslovi nadzora provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuju radni odnosi i zaštita na radu, rad stranaca i upućenih radnika,

obavljanje djelatnosti u vezi sa zapošljavanjem, obveza prijave, odjave i promjena tijekom osiguranja radnika na obvezno mirovinsko i obvezno zdravstveno osiguranje te drugi poslovi u skladu sa zakonom;

13.) građevinska inspekcija – inspekcijski poslovi provedbe stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina;

14.) inspekcija zaštite okoliša – inspekcijski poslovi u području zaštite okoliša, gospodarenja otpadom, zaštite zraka, zaštite od svjetlosnog onečišćenja, klimatskih promjena te zaštite ozonskog sloja;

15.) inspekcija zaštite prirode – inspekcijski poslovi nadzora provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje zaštita prirode, prekogranični promet i trgovina divljim vrstama, sprječavanje unošenja i širenja stranih i invazivnih stranih vrsta i upravljanje njima, avakultura itd;

16.) vodopravna inspekcija – inspekcijski poslovi nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa kojima se uređuje upravljanje vodama te koji se odnose na vode, vodno dobro i vodne građevine, zaštita voda, korištenje voda i sl.

Valja spomenuti da ovih 16 inspekcija u okviru djelokruga Državnog inspektorata nisu jedine. Naime, izvan Državnog inspektorata djeluje veći broj inspekcija koje su organizirane u ministarstvima kao upravne organizacije u sastavu ili unutarnje ustrojstvene jedinice (npr. ... „navodimo neke od njih: ribarska inspekcija, mjeriteljska inspekcija, inspekcija elektroničkih komunikacija, inspekcija cestovnog prometa, inspekcija za žičare, ...“).⁴¹

4.2.4. Nadležnost

Inspektori Državnog inspektorata obavljaju inspekcijske poslove ovisno o području inspekcije u čiji rad su razmješteni. Poslove obavljaju na radnim mjestima u središnjem uredu (sa sjedištem u Zagrebu), područnim uredima te ispostavama područnih ureda. Nadležnost može biti stvarna i mjesna. Najkraće rečeno, stvarna nadležnost predstavlja poslove koji spadaju u djelokrug nekog tijela državne uprave, drugim riječima „*što tijela državne uprave mogu raditi?*“ S druge strane, mjesna nadležnost je područje na kojem tijelo državne uprave smije obavljati poslove iz svoje stvarne nadležnosti, drugim riječima „*gdje tijela državne uprave mogu djelovati?*“

⁴¹ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 23.

Pravila o nadležnosti su prisilne naravi, iz čega proizlazi da stranke ne mogu sklopiti sporazum odnosno dogovoriti se o nadležnosti. Člankom 32. Zakona o Državnom inspektoratu „ ... predviđena je mogućnost obavljanja poslova iz mjesne nadležnosti druge ustrojstvene jedinice Inspektorata u kojoj inspektor nije raspoređen na radno mjesto.“⁴²

4.2.5. Dužnosti i ovlasti inspektora

Državni inspektor Državnog inspektorata svoje službeno svojstvo, identitet i ovlasti dokazuje valjanom službenom iskaznicom i značkom. Samostalan je u svom radu a to znači da, postupke inspeksijskog nadzora pokreće i vodi samostalno ali samostalno donosi i upravne akte te poduzima (upravne) mjere. Samostalnost podrazumijeva odsutnost miješanja od strane nadređenih službenika, drugih osoba te hijerarhijski višeg tijela.

Važno je naglasiti da ukoliko Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o Državnom inspektoratu ili drugim (posebnim) propisima koji su doneseni na temelju Ustava Republike Hrvatske, zakona ili kolektivnih ugovora te uredbama Vlade Republike Hrvatske, na pitanja dužnosti, prava i obveza državnih službenika (pa i inspektora) nešto nije uređeno, primjenjuju se opći propisi o radu. Inspektor inspeksijske poslove obavlja u okviru radnog vremena, koje mu iznimno može biti produljeno, po nalogu nadređenog službenika. U tom slučaju, poslove obavlja u preraspodijeljenom odnosno radnom vremenu u nejednakom trajanju. Ima pravo na korištenje godišnjeg odmora, čiji se početak korištenja može odgoditi ili se može prekinuti započeto korištenje radi obavljanja inspeksijskih poslova koji ne trpe odgodu.

Prema Zakonu o državnim službenicima, državnom službeniku potrebno je osigurati organizacijske i tehničke uvjete rada za obavljanje zadataka u skladu s načelima i standardima rada u državnoj službi.⁴³ Imaju pravo na plaću, po principu „jednaka plaća za jednak rad“ odnosno jednaka plaća neovisno o tome jesu li zaposleni na određeno ili neodređeno vrijeme ili su na probnom radu. Plaće i druga primanja državnih službenika, uređeni su kolektivnim ugovorom, a radna mjesta namještenika, uređuju se pravilnikom o unutarnjem redu svakog pojedinog državnog tijela.⁴⁴ Kolektivni ugovor sklapaju Vlada Republike Hrvatske i sindikat državne službe (u ime svojih članova). U slučaju spora između potpisnika kolektivnog ugovora, a koji nije moguće riješiti sporazumom, provodi se postupak mirenja. Također, ugovorne strane

⁴² Stipičić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 80.

⁴³ „ ... zdravi uvjeti rada, bez izlaganja okolnostima koje bi mogle ugroziti njegovo zdravlje ili sigurnost, ... pravo na zaštitu fizičkog i moralnog integriteta tijekom obavljanja službenih dužnosti.“

⁴⁴ Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike (Narodne novine, br. 56/2022).

se mogu suglasiti da se spor iznese pred arbitražu a što uređuju posebnim sporazumom. Ako se spor ne riješi mirnim putem, sindikat ima pravo pozvati na štrajk i provesti ga, propisan općim propisom ugovora o radu.⁴⁵ Imaju i pravo zaštite od neopravdanog premještanja ili udaljenja s radnog mjesta te pravo na kandidiranje na izborima. Smiju obavljati dodatni posao izvan svog redovitog radnog vremena ako nad radom fizičke osobe kod koje je zaposlen ili pravne osobe u kojoj je zaposlen ne obavlja nadzor ili je takav nadzor zabranjen posebnim zakonom, a po odobrenju čelnika državnog tijela.

Potrebno je spomenuti dužnost inspektora čuvati podatke koji se tiču informacija ili saznanja koja su mu dostupna tijekom provođenja nadzora. Ovlašteni su prikupljati osobne i druge podatke koji su nužni u svrhu zaštite javnog interesa. Iznimno, podatke će prikupiti posredstvom zakonskog zastupnika, ako je nadzirana osoba maloljetna. No, ako je osoba stekla punu ili ograničenu poslovnu sposobnost na temelju posebnog propisa, podatke će prikupiti izravno od maloljetne osobe. Valja spomenuti, da se na ovlast prikupljanja podataka primjenjuju posebni propisi kojima se uređuje zaštita podataka, tajnost podataka te informacijska sigurnost.⁴⁶ Osim podataka do kojih je došao tijekom nadzora, dužan je ne otkrivati identitet nadziranih osoba. Dužan je čuvati te podatke, njihovu tajnost i povjerljivost i po prestanku obavljanja poslova u Državnom inspektoratu. Nalaže mu se dužnost pružati javnosti potrebne informacije o poslovima koje obavlja ili je obavljao.

Dužan je osigurati visoku kvalitetu stručnosti u obavljanju poslova, unaprjeđivanjem stručne sposobnosti i ponašati se tako da ne naruši svoj ugled i ugled državne službe.⁴⁷ Poslove ne smije obavljati radi svog osobnog probitka i zlouporabiti svoje ovlasti u postupanju te je dužan poštivati javni poredak Republike Hrvatske. Državni službenici, za obavljanje svojih poslova ne smiju zahtijevati, primati, nuditi niti davati darove ili druge koristi. Ako smatra da je nalog nezakonit ili bi izvršenje takvog naloga rezultiralo protivnosti pravilima struke i etičkom kodeksu ili bi moglo izazvati veću štetu ili predstavlja kazneno djelo, dužan je o tome izvijestiti nadređenog službenika ili čelnika tijela. U pravilu, ne smije prekoračiti svoje ovlasti. Iznimno, ovlašten je poslove obavljati izvan svojih ovlasti, ako ga za to izričito ovlasti nadređeni službenik. U slučaju odsutnosti s rada, drugi državni službenik, dužan ga je privremeno zamijeniti. Državnom službeniku zabranjeno je otvaranje obrta, osnivanje trgovačkog društva,

⁴⁵ Zakon o radu (Narodne novine, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22).

⁴⁶ Npr. Zakon o tajnosti podataka, Zakon o provedbi opće uredbe o zaštiti podataka, Opća uredba o zaštiti podataka – Uredba (EU) 2016/679, Zakon o pravu na pristup informacijama.

⁴⁷ Etički kodeks državnih službenika (Narodne novine, br. 40/11, 13/12).

ili druge pravne osobe istog predmeta poslovanja kao i iz područja djelatnosti u kojoj je zaposlen ili je povezano sa poslovima iz djelokruga tijela u kojemu je zaposlen.

Odgovorni su za povrede službene dužnosti koje mogu biti teške i lake. O lakima odlučuje čelnik tijela a o teškima odlučuje službenički sud (u prvom stupnju) i viši službenički sud (u drugom stupnju). Sudove ustrojava Vlada Republike Hrvatske za jedno ili više državnih tijela.⁴⁸

Kada govorimo o odgovornosti državnih dužnosnika, u prvom redu se spominju prava, obveze i dužnosti glavnog državnog inspektora kao državnog dužnosnika na kojega se primjenjuje Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika.⁴⁹

4.2.5.1. Državni ispit

Za mogućnost obavljanja poslova, vršenja dodijeljenih Ustavom, zakonima i drugim propisima zajamčenih ovlasti i dužnosti, državni službenici pa tako i inspektori Državnog inspektorata, dužni su položiti državni ispit u roku od godine dana računajući od dana početka rada u državnoj službi.⁵⁰ Međutim, državni službenik koji ima položen pravosudni ispit, nije dužan polagati državni ispit. Državni službenik koji je primljen „redovitim postupkom (vježbenik) ili izvanrednim postupkom dužan je položiti državni ispit II. razine i stručni ispit za radno mjesto inspektora, ...“⁵¹ a ovlašten ga je polagati najviše tri puta.

5. UPRAVNI POSTUPAK I DRŽAVNI INSPEKTORAT

5.1. Osnovno o upravnom postupku

Temeljni zakon koji se primjenjuje u postupanju tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti odnosno uređuje upravni postupak je Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP).⁵² Upravni postupak je „skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja

⁴⁸ Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda (Narodne novine, br. 102/2018).

⁴⁹ Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika (Narodne novine, br. 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15, 93/16, 44/17, 66/19).

⁵⁰ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), članak 56., stavak 1., „utvrđenog rješenjem o rasporedu na radno mjesto“

⁵¹ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 31. stavak 4.

⁵² Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21).

tijela državne uprave ... kada ta tijela primjenom materijalno-pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka).“⁵³ Pravno reguliran upravni postupak za pravilno djelovanje javnopravnih tijela koja obavljaju upravne djelatnosti ima istu važnost kao i parnični postupak za sudsko djelovanje. Kada je riječ o samom postupanju javnopravnih tijela koja obavljaju upravne djelatnosti i time odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe, govorimo o upravnoj stvari. Prema ZUP-u, upravna stvar je „ ... svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka ... neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.“⁵⁴ Također, svaka (druga) stvar koja je zakonom određena kao upravna, smatra se upravnom stvari. Sama svrha upravnog postupka je zaštititi prava i interese stranaka te da se postupanjem javnopravnih tijela utvrdi materijalna istina. Takva svrha se postiže poštivanjem i uz strogo držanje načela upravnog postupka. Načela upravnog postupka su:

- 1) načelo zakonitosti – osnovno je načelo cijelog pravnog poretka (primjenjuje se kako kod donošenja sudske odluke, upravnog rješenja i odluka javnopravnih tijela, tako se odnosi i na opće upravne akte);⁵⁵
- 2) načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa – ima veliko društveno i praktično pravno značenje. Ako je ograničenje prava stranke nužno i propisano zakonom, ono se može ograničiti za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjerno cilju koji se postiže. Kod obveza koje nalažu strankama za izvršenje na temelju propisa, primjenjuju se mjere koje su povoljnije za samu stranku te je strankama potrebno omogućiti da što lakše ostvare i zaštite svoja prava;
- 3) načelo pomoći stranci – radi se o situacijama kada se u postupku nađe neupućena ili nedovoljno upućena stranka koja nije sposobna shvatiti značenje upravnih radnji i mjera te ne može pravilno formulirati i davati primjedbe. U takvim i sličnim situacijama, dužnost je

⁵³ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 399.

⁵⁴ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 2. stavak 1.

⁵⁵ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 125., „Zakon je poslije ustava najvažniji pravni akt. Ograničenja prava građana i nametanje tereta dopušteno je samo na temelju zakona. Svaki akt javne vlasti mora biti utemeljen na zakonu i provodi se u skladu s odredbama zakona. Kazniti se može samo za djelo utvrđeno zakonom kao zabranjeno. Zakonom se razrađuju odredbe ustava, a najčešće i način korištenja ustavom zajamčenim slobodama i pravima na temelju izričite ovlasti zakonodavcu koje daje ustav (enoncijacija zakonitosti).“

javnopravnih tijela, pomoći takvim strankama u postupku; upozoriti ih ako se tijekom postupka sazna da stranka ima osnovu za ostvarenje svojih prava;

4) načelo utvrđivanja materijalne istine – u upravnom postupku nastoji se utvrditi sve činjenice i okolnosti važne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari;

5) načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza – javnopravna tijela samostalno vode upravne postupke te utvrđuju činjenice i okolnosti važne za utvrđivanje materijalne istine. U uzimanju činjenica i okolnosti kao važnih i dokazanih, javnopravna tijela služe se metodom *slobodne ocjene dokaza* (tzv. *načelo slobodnog uvjerenja*);⁵⁶

6) načelo pristupa podacima i zaštite podataka – javnopravna tijela dužna su omogućiti strankama pristup propisanim obrascima, potrebnim podacima, internetskoj stranici tijela ili druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć te zaštititi i čuvati osobne i tajne podatke;

7) pravo stranke na pravni lijek – stranka ima pravo na žalbu protiv prvostupanjske i drugostupanjske odluke; a protiv upravnog ugovora, drugog postupanja javnopravnih tijela ili pružatelja javnih usluga ima pravo na prigovor;

8) načelo zaštite stečenih prava stranaka – u situacijama u kojima nije dopušteno stranci podnijeti pravni lijek protiv odluka javnopravnih tijela a kojima su joj određena prava ili obveze, mogu se poništiti, ukinuti ili izmijeniti isključivo kada je to izričito propisano zakonom;

9) načelo uporabe jezika i pisma - upravni postupci vode se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu. Iznimno, postupak se može voditi na drugom jeziku ili pismu a koji su u službenoj uporabi u zemlji u kojoj javnopravno tijelo vodi upravni postupak.

5.1.2. Rokovi i računanje rokova

„Rok je određeno vremensko razdoblje u kojem se može poduzeti neka radnja u postupku ili nakon isteka kojeg se neka radnja u postupku više ne može s uspjehom poduzeti ili prije isteka kojeg se s uspjehom ne može poduzeti.“⁵⁷ Postoje rokovi koji su određeni materijalnim propisima i ne odnose se na postupak ili procesnu radnju. S druge strane, procesni rokovi se određuju za obavljanje radnji u postupku pa se tako i rokovi predviđeni ZUP-om primjenjuju u

⁵⁶ Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 406., „Ovlaštena službena osoba odlučuje prema svom uvjerenju, na osnovi savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovi rezultata cjelokupnog postupka, koje će činjenice uzeti kao dokazane.“

⁵⁷ Turčić, Z., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb, Organizator, 2012., str. 201.

upravnom postupku. Ako rok nije propisan zakonom (zakonski rokovi), službena osoba može sama odrediti rok za obavljanje radnje u postupku (službeni rokovi). Rokovi koje je odredila službena osoba kao i rokovi za koje je zakonom propisano da se mogu produžavati, ti se rokovi mogu produžiti iz opravdanih razloga. Računaju se od dana saznanja za postojanje neke činjenice ili događaja; u pravilu, na dane, mjeseci i godine. Nedjelje, blagdani i neradni dani ne utječu na početak od kojeg rok počinje teći kao niti na tijek roka. Ako zadnji dan roka pada u nedjelju, blagdan ili neradni dan, rok ne istječe toga dana već prvoga sljedećeg radnog dana.

5.1.3. Rješenje i dostava rješenja

O upravnoj stvari odlučuje se rješenjem koje je javna isprava a kojom se dokazuje što je tim rješenjem odlučeno. Time se postiže svrha postupka te ono vodi ka okončanju postupka. Donošenje rješenja je najvažnija faza upravnog postupka.

Da bi rješenje bilo valjano, mora biti sastavljeno u pisanom obliku te se mora sastojati od svih bitnih dijelova koji su propisani ZUP-om. Bitni dijelovi po ZUP-u su: 1) zaglavlje, 2) uvod, 3) izreka, 4) obrazloženje, 5) uputa o pravnom lijeku, 6) vlastoručni potpis i otisak službenog pečata (ili kvalificiranog elektroničkog potpisa) službene osobe.

1) Zaglavlje – sastavlja se u gornjem lijevom kutu rješenja a čine ga grb Republike Hrvatske, naziv Republika Hrvatska, naziv javnopravnog tijela (ovdje: Državni inspektorat), naznaka unutarnje ustrojstvene jedinice koja je nadležna za donošenje rješenja, oznaka klase i urudžbeni broj predmeta, naziv mjesta te vrijeme donošenja rješenja.

2) Uvod – dio je rješenja u kojem se navodi naziv i osobni identifikacijski broj (OIB) javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje (ovdje: Državni inspektorat), propis o nadležnosti, osobno ime fizičke ili naziv pravne osobe koja je stranka te osoba ovlaštenih za zastupanje i njihovi identifikacijski brojevi, kratka oznaka predmeta upravnog postupka te naznaka da je postupak pokrenut po službenoj dužnosti.⁵⁸

3) Izreka – dio je rješenja kojim se rješava o predmetu upravnog postupka u cijelosti. Ona sadržava odluku o upravnoj stvari. Mora biti jasna i određena a može se radi preglednosti podijeliti u više točaka. Ako se njome nalaže izvršenje neke radnje, mora se odrediti i rok za

⁵⁸ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 147., „Kod navođenja propisa o nadležnosti, prvo se navodi materijalni propis i zakon o ustrojstvu inspekcije, a po potrebi, ovisno o vrsti rješenja navode se i odredbe Zakona o općem upravnom postupku.“

njezino izvršenje. U njoj se mogu navesti i uvjet, namet, pridržaj ukidanja ili obveza sklapanja upravnog ugovora, no takvi podaci nisu predviđeni u inspekcijskim predmetima.

4) **Objasnenje** – kratko se prikazuje izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje te odlučujući razlozi, kod ocjene pojedinih dokaza, radi kojih nije usvojen pojedini zahtjev stranaka i donošenja zaključaka tijekom postupka. Naznačuju se i propisi temeljem kojih je upravna stvar riješena.

5) **Uputa o pravnom lijeku** – sastavni je dio rješenja kojim se stranka obavještava o pravu da protiv rješenja može poduzeti pravni lijek, žalbu ili pokrenuti upravni spor, kojem tijelu, u kojem roku te na koji način.

6) **Potpis i pečat** – upravno rješenje potpisuje ovlaštena osoba, inspektor koji ga donosi, vlastoručno ili kvalificiranim elektroničkim potpisom. Pečat s grbom Republike Hrvatske predstavlja potvrdu vjerodostojnosti rješenja.⁵⁹

U posebnoj točki izreke, utvrđuju se troškovi postupka.

Osim rješenja, u upravnom postupku može se donijeti i zaključak. Zaključak je akt postupovne prirode kojim se ne rješava upravna stvar.

5.2. Postupak inspektora Državnog inspektorata

Primarni zakon koji inspektori Državnog inspektorata u provođenju inspekcijskog nadzora koriste je Zakon o Državnom inspektoratu ali i širok spektar drugih zakona i propisa. Kada je riječ o zakonu kojim se uređuju ovlasti svih inspektora a koje su potrebne za pokretanje, vođenje postupka i odlučivanje u svim pojedinačnim inspekcijskim poslovima te posebne ovlasti za pojedine inspektore kojih su se inspektori pojedinog inspekcijskog odjela dužni pridržavati, valja napomenuti da takav sveobuhvatni zakon zapravo ne postoji. Tako primjerice, inspektor rada u provođenju inspekcijskog nadzora u području rada i zaštite na radu pored Zakona o Državnom inspektoratu i ZUP-a primjenjuje i Zakon o radu, Zakon o poticanju zapošljavanja, Zakon o zaštiti na radu, Zakon o tržištu rada, Zakon o mirovinskom osiguranju, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Zakon o strancima te Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, ali i druge posebne zakone kao i provedbene propise. Osnovna

⁵⁹ Zakon o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 33/95).

zamisao je da je postupanje upravnih tijela u određenoj upravnoj stvari, detaljnije propisano materijalnim propisima kojima se regulira pojedina materija koja je predmet inspekcijskog nadzora.

U samoj primjeni propisa, potrebno je voditi se dvama univerzalnim načelima: *lex specialis derogat legi generali* (posebni zakon derogira opći) i *lex posteriori derogat legi praevii* (kasniji zakon derogira prethodni).

5.2.1. Pokretanje prvostupanjskog postupka

Prema Zakonu o Državnom inspektoratu, inspektor Državnog inspektorata, postupak inspekcijskog nadzora pokreće *ex officio* a iznimno po zahtjevu podnositelja (različitim podnescima kao što su prijave, predstavke, pritužbe, itd.), ako je pokretanje i vođenje postupka predviđeno zakonom. U postupku koji je pokrenut podneskom, podnositelj nema položaj stranke. Ako inspektor odbije podnesak podnositelja za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora, podnositelj ima pravo podnijeti prigovor ako je nezadovoljan takvom obavijesti inspektora.

U slučaju da inspektor postupi po podnesku i odluči provesti inspekcijski nadzor, obavijestit će u pisanom obliku podnositelja o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama. No, ako podnositelj ponovno podnese podnesak istog sadržaja, obavijestit će ga se da je već postupljeno po podnesku. Pravna zaštita podnositelja koji je podnio podnesak Državnom inspektoratu za provođenje inspekcijskog nadzora, a nema položaj stranke, osigurana je ZUP-om.⁶⁰

5.2.2. Obavijest stranci o pokrenutom postupku

Nakon što inspektor Državnog inspektorata odluči prihvatiti podnesak podnositelja i pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora, obavijestiti će o tome fizičku osobu ili odgovornu osobu pravne osobe ako je pravna osoba subjekt nadzora. Iznimno, ako inspektor smatra da bi obavješćavanje rezultiralo umanjnjem učinkovitosti provedbe inspekcijskog nadzora, neće obavijestiti podnositelja o pokretanju postupka. Drugim riječima, u slučaju postojanja osnova sumnje da je počinjen prekršaj, inspektor neće obavijestiti kako bi se smanjenje učinkovitosti

⁶⁰ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 42. stavak 4., „Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.“

utvrđivanja činjenica svelo na minimum. Ako se inspektor ipak odluči obavijestiti, to će učiniti donošenjem zaključka.⁶¹

5.2.3. Druge radnje inspektora

Prema Zakonu o Državnom inspektoratu, inspektor smije:

-fotografirati ili snimati osobe;

-fotografirati ili snimati zgrade, objekte i poslovne prostore, luke, privremena radilišta, izvođenje radova, objekte za rad s pripadajućim prostorijama i instalacijama;

-fotografirati ili snimati stambene prostorije i prostore u kućanstvima, stambene zgrade u kojima se obavlja djelatnost ili rad, zemljišta, životinje;

-fotografirati ili snimati proizvode, uređaje, opremu, sredstva rada, vozila, poslovne knjige, registre, evidencije, audio i video zapise, društvene mreže, mrežne stranice, računalne programe, dokumente, ugovore, isprave te drugu poslovnu dokumentaciju;

-zatražiti i pregledati javne isprave na temelju kojih se utvrđuje identitet nadzirane osobe (valjana osobna iskaznica, putovnica, vojna iskaznica ili domovnica⁶²);

-uzimati izjave od predstavnika nadziranih pravnih osoba ili pak izjave od fizičkih osoba koje su subjekti inspeksijskog nadzora, kao i drugih osoba zatečenih na mjestu nadzora i svjedoka.

Također, inspektor smije obavljati i druge radnje a sve u skladu s posebnim propisima.

Potrebno je razlikovati pregled i pretragu stana. Pretraga podrazumijeva dodatno zahvaćanje u sadržaj koji je predmet nadzora a koji je na vidljivom mjestu.⁶³ Što se tiče pretrage stana i drugih prostorija u kućanstvu, inspektor smije zatražiti od nadležnog suda da izda pisani nalog po žurnom postupku ako postoji opasnost od odgode a radi se o situaciji gdje postoji osnova sumnje da se u prostoru obavlja djelatnost koja nije obuhvaćena odobrenjem nadležnog tijela a nadzirani subjekt ne dopusti obavljanje inspeksijskog nadzora.⁶⁴ S obzirom na velik broj

⁶¹ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 59.

⁶² Zakona o hrvatskom državljanstvu (Narodne novine, br. 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21), članak 29.

⁶³ Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 130/20, 80/22), članak 240. stavak 1., „Pretraga je istraživanje predmeta pretrage uporabom osjetila i njihovih pomagala ...“

⁶⁴ Zakon o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22), članak 34. stavak 2. „Općinski sudovi

općinskih sudova u Republici Hrvatskoj, Zakonom o područjima i sjedištima sudova određuju se područja nadležnosti i sjedišta u kojima će općinski sudovi djelovati.⁶⁵ Prilikom postavljanja zahtjeva prema subjektu nadzora za davanjem i pregledom identifikacijske isprave (a kojom ujedno dokazuje svoje ovlasti), inspektor je dužan otkriti i vlastiti identitet a to će učiniti pokazivanjem valjane službene iskaznice i značke. Ako inspektor smatra da se daljnji inspeksijski nadzor ne bi mogao nastaviti na drugi način, može zahtijevati da se obustavi poslovanje nadziranog subjekta. Sama mjera obustave poslovanja mora bit svedena na što kraći vremenski period a koji je potreban za utvrđivanje činjeničnog stanja. Ovakvo postupanje inspektora „može se smatrati poduzetom radnjom na koju stranka u toj fazi postupka nema mogućnost podnositi žalbu, jer nema upravnog akta.“⁶⁶ Za situaciju u kojoj subjekt nadzora odbije obustaviti poslovanje, predviđena je pomoć od strane službenika nadležne policijske uprave s obzirom da se radi o pružanju otpora inspektoru da provede inspeksijski nadzor i ima sva obilježja prekršaja.⁶⁷ Institut privremene obustave poslovanja potrebno je razlikovati od zabrane obavljanja određene djelatnosti na određeno vrijeme. Takva zabrana predstavlja upravnu mjeru koja mora biti propisana u posebnom zakonu, kao posebna upravnopravna sankcija. Ovdje se između ostaloga razumijeva suradnja Državnog inspektorata i Ministarstva unutarnjih poslova. Naime, policija odnosno policijski službenici, pružaju pomoć i primjenjuju policijske ovlasti po nalogu suda, državnog odvjetnika i državnog tijela.

5.2.4. Obveza dostave točnih podataka

Subjekti nadzora, fizičke i pravne osobe, imaju obvezu prema inspektoru koji provodi postupak inspeksijskog nadzora, dostaviti sve potrebne i tražene, a prije svega točne podatke, kako bi inspektor mogao što jednostavnije te uz što manji trošak utvrditi činjenice i okolnosti koje su bitne za njegovo postupanje. Ako subjekt nadzora odbije zahtjev inspektora ili mu ne dostavi tražene i točne podatke, prema Prekršajnom zakonu, radi se o prekršajnoj sankciji kao novčanoj kazni.

sude u prvom stupnju i u svim drugim sporovima ... koji nisu u prvostupanjskoj nadležnosti trgovačkih ili kojih drugih sudova.“

⁶⁵ Zakon o područjima i sjedištima sudova (Narodne novine, br. 67/18, 21/22).

⁶⁶ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 127.

⁶⁷ Prekršajni zakon (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22), članak 127.

5.2.5. *Iskaz svjedoka i vještačenje*

Službena osoba se za što preciznije i efikasnije utvrđivanje činjeničnog stanja, u upravnom postupku služi raznim sredstvima. Sredstva koja stoje službenoj osobi na raspolaganju su isprave koje je ovlaštena pribaviti, svjedoci koje je ovlaštena ispitati i saslušati, vještaci čije je mišljenje i nalaz ovlaštena zatražiti te po potrebi obaviti očevid. Svjedok je „osoba koja je dužna iskazivati o činjenicama koje se utvrđuju u nekom postupku (parničnom, kaznenom, prekršajnom, upravnom, stegovnom i sl.).“⁶⁸ Inspektor Državnog inspektorata ovlašten je u provođenju inspekcijskog nadzora, uzimati izjave od svjedoka a koji su dužni davati izjave s točnim pojedinostima. Prema ZUP-u, „svjedok može biti svaka osoba za koju se smatra da ima saznanja o određenim činjenicama i koja svoja saznanja može priopćiti.“⁶⁹ Svaka osoba koja je pozvana da svjedoči od strane javnopravnog tijela dužna je svjedočiti. Svjedok ima pravo uskratiti svjedočenje a ako službena osoba smatra da je to potrebno, postaviti će zahtjev svjedoku da učini vjerojatnim razloge uskraćivanja svjedočenja ili odgovore na pojedina pitanja.⁷⁰ Svjedok se može ponovno ispitati ali i suočiti s drugim svjedocima, ako se iskazi svjedoka međusobno ne podudaraju.⁷¹

Ako vještak odbije vještačiti te dostaviti svoj nalaz i mišljenje u pisanom obliku, bez opravdanog razloga, inspektor ga može kazniti novčanom kaznom u iznosu do 50% prosječnog godišnjeg iznosa bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini te mu odrediti troškove koji su prouzročeni njegovim propustom. O tako izrečenoj novčanoj kazni donosi se rješenje. Nije potrebno radi utvrđivanja činjeničnog stanja utvrđivati činjenice koje su već otprije poznate (činjenice o kojima javnopravna tijela vode službene evidencije), općepoznate činjenice, činjenice poznate službenoj osobi ili činjenice koje propis pretpostavlja. No, dopušteno je dokazivati nepostojanje tih činjenica.

⁶⁸ Hrvatska enciklopedija, <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=59106> (pristupljeno: 21. svibnja 2023.).

⁶⁹ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/09, 110/21), članak 62., stavak 1.

⁷⁰ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/09, 110/21), članak 63., Svjedok ima pravo uskratiti svjedočenje ili davanje odgovora na pojedina pitanja kada bi time izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti: 1) svoje srodnike u ravnoj liniji, 2) u pobočnoj liniji do zaključno trećeg stupnja srodstva 3) bračnog druga ili životnog partnera pa iako su brak ili životno partnerstvo prestali postojati, 4) te srodnike po tazbini do drugog stupnja srodstva zaključno.

⁷¹ Kada je potrebno provesti očevid, saslušati svjedoke ili vještake zaključkom će se odrediti usmena rasprava koja je javna. Iznimno, javnost se može isključiti kada je to predviđeno zakonom.

5.2.6. Zapisnik

Inspektor je dužan po obavljenom inspekcijskom nadzoru sastaviti zapisnik koji se sastavlja u skladu sa odredbama ZUP-a.

Prema ZUP-u, zapisnik se sastavlja o usmenoj raspravi, očevidu ili drugim važnim radnjama u postupku kao i o važnijim usmenim izjavama sudionika (izjave svjedoka koje služe kao dokazno sredstvo) upravnog postupka. Posebni zapisnik se pak sastavlja kada se sudionici postupka naknadno saslušavaju. Takav zapisnik je sastavni dio spisa predmeta o obavljenom inspekcijskom nadzoru. Ako je zapisnik sastavljen u skladu sa ZUP-om (čitanje i potpisivanje zapisnika), ono ima svojstvo javne isprave. Drugim riječima, tako sastavljen zapisnik je dokaz o tijeku i sadržaju radnji provedenih u postupku inspekcijskog nadzora i danih izjava. Iznimku predstavljaju dijelovi zapisnika na koje je sudionik postupka dao primjedbu o nepravilnom sastavljanju.

Ako se pojedina radnja ne može izvesti istog dana provođenja inspekcijskog nadzora, već je potrebno duže vremena, neće se sastaviti više različitih zapisnika. Sve se unosi u isti zapisnik u koji se unosi što je obavljeno svakog pojedinog dana a sam zapisnik potpisuju stranke, inspektor i zapisničar ako ga je bilo. Zapisnik se smatra javnom ispravom i kao takav ima dokaznu snagu. Sastoji se od više listova koji se označavaju rednim brojevima sa ciljem sprečavanja zlouporabe a ovjeravaju se potpisom inspektora i sudionika čije su izjave na određenom listu. Zapisnik se mora voditi uredno i ne smije se ništa brisati. Ako je dio teksta neispravan, taj dio teksta će se precrtati, prije nego što se zaključi odnosno potpiše. Precrtana mjesta ostaju čitljiva i potpisom ih ovjerava inspektor. Potpisan i zaključen zapisnik ne smije se mijenjati. Eventualne dopune evidentiraju se u dodatku zapisnika koji se potpisuje na isti način kao i zapisnik. Prije nego se zapisnik potpiše, inspektor će ga pročitati svim sudionicima postupka koji imaju mogućnost sami pregledati i pročitati zapisnik te u slučaju primjedbi, imaju pravo unijeti svoje primjedbe. Kada su pročitali i pregledali zapisnik, inspektor će napisati da je zapisnik pročitao a ako su dane primjedbe, ukratko će opisati njihov sadržaj.

Valja napomenuti, kako se zapisnikom ne dokazuje istinitost danih navoda. Naime, presumira se da su svi podaci u zapisniku točno upisani. Navedena zakonska presumpcija je oboriva, što znači da se može dokazivati da podaci o provedenim radnjama nisu točno upisani u zapisniku ili pojedinim dijelovima zapisnika. Inspektor je obavezan sudionicima postupka osigurati po jedan primjerak zapisnika te ga uručiti ili dostaviti.

5.2.6.1. Pravna zaštita protiv zapisnika

Načelo pravo stranke na pravni lijek podrazumijeva i pravo stranke da izjavi prigovor na zapisnik koji sastavi inspektor u provođenju inspekcijskog nadzora. O tako izjavljenom prigovoru odlučuje nadležno tijelo za provedbu upravnog nadzora.⁷² Primjerice, prema Zakonu o osiguranju, „nakon obavljenog neposrednog nadzora sastavlja se zapisnik o obavljenom nadzoru koji se dostavlja društvu za osiguranje, s detaljnim opisom utvrđenih činjenica.“⁷³ Društvo za osiguranje ima pravo podnijeti prigovor u pisanom obliku u roku od petnaest dana računajući od dana kada je društvo za osiguranje primilo zapisnik. Prigovor se izjavljuje HANFA-i „... koja ga može uvažiti i rješenjem obustaviti postupak nadzora ili rješenjem odbiti i riješiti upravnu stvar.“⁷⁴ O tako izjavljenom prigovoru, HANFA donosi rješenje, protiv kojeg žalba nije dopuštena ali stranka je ovlaštena pokrenuti upravni spor.

5.2.7. Izricanje upravne mjere

U provođenju postupka inspekcijskog nadzora, inspektor u pravilu donosi rješenje kojim utvrđuje neku obvezu ili zabranu u okviru zakonom predviđenih upravnih mjera.⁷⁵ Inspektor može donijeti i djelomično, dopunsko ili privremeno rješenje. Djelomično rješenje inspektor donosi kada se u upravnoj stvari odlučuje o više pitanja a jedino se neka od njih mogu riješiti na osnovi utvrđenog činjeničnog stanja. Dopunsko rješenje inspektor donosi kada javnopravno tijelo odlučuje rješenjem o pitanjima koja nije obuhvatilo prethodnim rješenjem. Privremeno rješenje inspektor donosi kada je prije okončanja upravnog postupka potrebno donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, a donosi se na temelju poznatih činjenica u vrijeme njegovog donošenja. Ono se ukida rješenjem kojim javnopravno tijelo rješava o upravnoj stvari. Kada je riječ o pravnim lijekovima protiv rješenja te o primjeni pravila o izvršenju rješenja, pravila se jednako primjenjuju i na djelomično, dopunsko i privremeno rješenje. Rješenje se donosi najkasnije u roku od 15 dana računajući od dana završetka inspekcijskog nadzora te po utvrđenju činjenica odlučnih za izricanje upravne mjere. Iznimno,

⁷² Stipić, M. (2017). Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena. FIP – Financije i pravo, 5 (2), str. 18.

⁷³ Zakon o osiguranju (Narodne novine, br. 30/15, 112/18, 63/20, 133/20, 151/22), članak 226. stavak 1.

⁷⁴ Staničić, F. (2019). Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2019., str. 68.

⁷⁵ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 146., „Za inspekcijski postupak nije svojstveno donošenje rješenja po službenoj ocjeni. Pri donošenju materijalnih zakona čiju primjenu nadziru inspektori, takvu bi mogućnost propisivanja trebalo izbjeći, jer stvara pravnu nesigurnost kod subjekata koji u svom radu primjenjuju zakone u kojima se donošenje rješenja propisuje izričajem „ovisno o okolnostima može“, „po potrebi“, „nadležno tijelo može“ i sl., a i kod inspektora stvara dvojbu kako izvršiti izbor između više mogućih odluka. Zbog toga je potrebno snažiti načelo prema kojem upravna mjera u zakonu mora biti određeno navedena.“

inspektor neće donijeti rješenje ako su nepravilnosti koje su utvrđene tijekom provođenja inspeksijskog nadzora otklonjene tijekom postupka ili kada izvršenje rješenja nije moguće. Sve navedeno, inspektor će utvrditi a utvrđeno će navesti u zapisniku.

Rješenje u upravnom postupku može biti prvostupanjsko (rješava se o pitanjima koja su predmet inspeksijskog nadzora) i drugostupanjsko (rješava se o žalbi protiv prvostupanjskog rješenja).

5.3. Drugostupanjski postupak

5.3.1. Unutarnja ustrojstvena jedinica

Drugostupanjski upravni postupak inspeksijskog nadzora u okviru Državnog inspektorata vodi nadležna unutarnja ustrojstvena jedinica za drugostupanjski upravni postupak u središnjem uredu Državnog inspektorata. Uredba Vlade Republike Hrvatske o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata uređuje (17.) Sektor za drugostupanjski postupak.⁷⁶ U sektoru se ustrojavaju: Služba za drugostupanjski upravni postupak - I.⁷⁷ i Služba za drugostupanjski upravni postupak - II.,⁷⁸ kojima su podijeljene različite ovlasti u provođenju drugostupanjskog postupka Državnog inspektorata.

⁷⁶ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (Narodne novine, br. 97/2020) – 1) rješava o žalbama protiv upravnih akata inspektora, 2) provodi postupak povodom izvanrednih pravnih lijekova, 3) daje odgovor na tužbe u povodu pokrenutih postupaka protiv rješenja Sektora te daje odgovore na žalbe protiv presuda upravnih sudova, 4) izjavljuje pravne lijekove protiv presuda upravnih sudova u povodu predmeta Sektora, 5) zastupa Državni inspektorat pred upravnim sudovima protiv upravnih akata iz djelokruga Sektora, 6) poslovi unaprijeđenja rada i ujednačavanje postupaka inspektora na izradi upravnih akata, ...

⁷⁷ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (Narodne novine, br. 97/2020), članak 108., „... provodi drugostupanjski postupak i donosi rješenja povodom žalbi protiv rješenja iz djelokruga tržišne inspekcije, turističke i ugostiteljske inspekcije, sanitarne inspekcije, inspekcije gospodarenja otrovnim kemikalijama, veterinarske inspekcije, poljoprivredne inspekcije, lovne inspekcije, šumarske inspekcije, fitosanitarne inspekcije, inspekcije zaštite okoliša, inspekcije zaštite prirode i vodopravne inspekcije – osim u dijelu koji se odnosi na rješenja o zabrani i sprječavanju neregistriranog obavljanja djelatnosti; provodi postupak povodom izvanrednih pravnih lijekova; priprema odgovore na tužbe u upravnim sporovima pokrenutim protiv rješenja Službe odnosno prvostupanjskih rješenja inspektora navedenih inspekcija protiv kojih žalba nije dopuštena te odgovore na žalbe protiv presuda upravnih sudova; priprema pravne lijekove protiv presuda upravnih i drugih sudova; obavlja poslove zastupanja pred upravnim sudovima povodom upravnih sporova pokrenutih protiv upravnih akata iz djelokruga Službe; prati primjenu propisa iz navedenih upravnih područja; daje mišljenja, primjedbe i prijedloge na nacрте prijedloga zakona i drugih propisa iz djelokruga drugih tijela državne uprave, čiju primjenu nadzire Inspektorat; prati i analizira sudsku praksu Visokog upravnog suda i Suda Europske Unije; surađuje s drugim unutarnjim ustrojstvenim jedinicama Inspektorata i s drugim javnopravnim tijelima te obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga.“

⁷⁸ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (Narodne novine, br. 97/2020), članak 109., „... provodi drugostupanjski postupak i donosi rješenja povodom žalbi protiv rješenja donesenih u predmetima iz područja rada, zaštite na radu, rudarske inspekcije, inspekcije opreme pod tlakom, energetske inspekcije i neregistriranog obavljanja djelatnosti; provodi postupak povodom izvanrednih pravnih lijekova; priprema odgovore na tužbe u upravnim sporovima pokrenutim protiv rješenja Službe te odgovore na žalbe protiv presuda upravnih sudova; priprema pravne lijekove protiv presuda upravnih sudova; obavlja poslove zastupanja pred upravnim sudovima

5.3.2. Žalba

Radi zaštite prava i pravnih interesa stranaka i drugih sudionika kako samog upravnog postupka tako i upravnog postupka u okviru rada Državnog inspektorata, do izražaja dolazi prije svega načelo *pravo stranke na pravni lijek*. Po Ustavu Republike Hrvatske ono je jedno od temeljnih ustavnih načela, „jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih akata ...“, ukazuje nam na to da nadzirani subjekt ima pravo na podnošenje žalbe protiv prvostupanjskog rješenja inspektora Državnog inspektorata. Općenito govoreći, o žalbi u pravilu odlučuje tijelo višeg ranga odnosno tijelo izvan tijela u kojem se donosi prvostupanjsko rješenje. Za razliku od toga, ovdje, u okviru rada Državnog inspektorata, o žalbi odlučuje isto tijelo državne uprave koje je donijelo prvostupanjsku odluku. Posljedično, unutarnja ustrojstvena jedinica za odlučivanje u drugostupanjskom postupku nije zasebno tijelo državne uprave, ali isto tako nije niti tijelo višeg ranga.

U smislu upravnog postupka žalba je „pravno sredstvo kojim se stranci (i drugim osobama) daje mogućnost da pred drugostupanjskim tijelom pokrene pitanje zakonitosti i pravilnosti prvostupanjskog rješenja i time zaštititi svoja prava i pravne interese koji takvim rješenjem mogu biti povrijeđeni.“⁷⁹ Stranka upravnog postupka podizanjem žalbe predstavlja mehanizam pravne kontrole nad radom inspektora u prvostupanjskom postupku. Pravo na podnošenje žalbe pripada strankama ali i drugim osobama koje su sudjelovale u postupku čija su prava i/ili pravni interesi povrijeđeni.⁸⁰ Kako bi unutarnja ustrojstvena jedinica Državnog inspektorata mogla odlučivati u povodu žalbe, sama žalba mora sadržavati određeni minimum podataka. Prema ZUP-u, navode se sljedeći sastojci žalbe: 1) naznaka rješenja koje se pobija, 2) naziv javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje, 3) razlog radi čega je podnositelj nezadovoljan rješenjem. Povoljnije je za stranku da ona obrazloži žalbu zato što tako podnesena žalba može biti od pomoći drugostupanjskom tijelu prilikom razmatranja žalbe. Ako se u žalbi iznose eventualne nove činjenice ili dokazi (*beneficium novorum*), podnositelj je dužan obrazložiti zašto te činjenice i dokaze nije iznio tijekom prvostupanjskog postupka. Žalba se izjavljuje u

povodom upravnih sporova pokrenutih protiv upravnih akata iz djelokruga Službe; prati primjenu propisa iz navedenih upravnih područja; daje mišljenja, primjedbe i prijedloge na nacрте prijedloga zakona i drugih propisa iz djelokruga drugih tijela državne uprave, čiju primjenu nadzire Inspektorat; prati i analizira sudsku praksu Visokog upravnog suda i Suda Europske Unije; surađuje s drugim unutarnjim ustrojstvenim jedinicama Inspektorata i s drugim javnopravnim tijelima te obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga.“

⁷⁹ Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 458.

⁸⁰ Stipić, M., „Inspeksijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“, *FIP – Financije i pravo*, 5 (2), str. 15., „Prije svih, pravo izjaviti žalbu ima: - stranka, a to je svaka fizička i pravna osoba, inspektor u ime tijela državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave i skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ... pravo izjaviti žalbu pripada i osobi kojoj je naknadno priznat položaj stranke, ... državni odvjetnik, to može učiniti u svim onim slučajevima kad je posebnim zakonom ovlašten izjaviti žalbu u zaštiti javnog interesa.“

roku od petnaest dana, računajući o dana dostave rješenja a iznimno i dulje ako je propisan duži rok. Žalba u pravilu ima odgodni učinak. Drugim riječima, ona odgađa pravne učinke prvostupanjskog rješenja do trenutka dostave rješenja o žalbi. Iznimno, radi zaštite javnog interesa ili poduzimanja hitnih mjera ili otklanjanja štete koja se ne bi mogla otkloniti, može se odlučiti da žalba nema odgodni učinak. Rješenje, koje bi se u takvom slučaju donijelo, mora sadržavati detaljno obrazloženje zašto žalba nema odgodni učinak. U prvom redu, prvostupanjsko tijelo ispituje je li žalba: 1) dopuštena, 2) pravodobna i 3) izjavljena od ovlaštene osobe. Ako žalba nije dopuštena, pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe, takva žalba se odbacuje rješenjem. U protivnom, žalba se razmatra te se ispituje njena zakonitost. U skladu sa ocjenom prvostupanjskog tijela, kojom je žalba ocijenjena kao osnovana u cijelosti ili djelomično, pobijano rješenje se zamjenjuje novim (ako se time ne dira u prava trećih osoba). Ako pak prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili rješenje koje se pobija ne zamijeni novim rješenjem, dostaviti će žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu bez odgode.

Također, ispituje se zakonitost i svrhovitost pobijanog rješenja u granicama zahtjeva iz žalbe, no pri tome nije vezano žalbenim razlozima. Drugostupanjsko tijelo *ex offio* (po službenoj dužnosti), pazi na nadležnost i postojanje razloga za oglašivanje prvostupanjskog rješenja ništavim. Ono odlučuje o žalbi na temelju činjenica koje su utvrđene u prvostupanjskom postupku. Ako činjenice koje su utvrđene u prvostupanjskom postupku nisu utvrđene u potpunosti ili su utvrđene pogrešno, drugostupanjsko tijelo će upotpuniti postupak samo ili putem prvostupanjskog tijela. Na kraju, drugostupanjsko tijelo, može: 1) žalbu odbiti,⁸¹ 2) rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično⁸² ili 3) rješenje izmijeniti. Drugostupanjsko tijelo u povodu žalbe odlučuje rješenjem. ZUP propisuje i rok za donošenje drugostupanjskog rješenja. Ono se mora donijeti i dostaviti stranci najkasnije u roku od 60 dana računajući od dana predaje uredne žalbe putem prvostupanjskog tijela. Iznimno, drugostupanjsko rješenje se donosi i u kraćem roku, ako je tako propisano zakonom. „Žalba se nikad ne može izjaviti protiv rješenja donesenog u drugom stupnju jer pravni sustav ne poznaje trostupanjsko rješavanje u upravnom postupanju.“⁸³

⁸¹ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 116., „... ako utvrdi: 1. da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, 2. da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali da su oni takvi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari, 3. da je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni.“

⁸² Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 117., „... ako utvrdi: 1. da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, 2. da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari, 3. da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem, 4. da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar.“

⁸³ Stipić, M., „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena,“ FIP – Financije i pravo, 5 (2), str. 14., 15.

5.4. Upravni spor

Kao iznimka od općeg ustavnog pravila da se protiv pojedinačnih akata može podnijeti žalba pa tako i protiv prvostupanjskog rješenja inspektora koji provodi poslove inspekcijuskog nadzora u okviru Državnog inspektorata, predstavlja odredba samog Ustava Republike Hrvatske kojom se navodi da: „pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.“ Tako primjerice, Zakon o Državnom inspektoratu navodi da: „protiv rješenja koje donosi građevinski inspektor ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.“⁸⁴ Upravni spor je oblik sudske kontrole nad upravom i to prvenstveno kontrole upravnog (pojedinačnog, individualnog) akta.⁸⁵ Svaki upravni spor mora se voditi u skladu sa propisanim načelima. Načela upravnog spora su: 1) načelo zakonitosti – upravni sud sudi na temelju Ustava Republike Hrvatske i zakona; 2) načelo izjašnjavanja stranke – upravni sud, u pravilu, svakome daje mogućnost da se izjasni o zahtjevima i navodima druge stranke te činjenicama i pravnim pitanjima koja su predmet upravnog spora a sve prije donošenja presude; 3) načelo usmene rasprave – upravni sud, u pravilu, odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave; 4) načelo učinkovitosti – upravni sud spor provodi brzo, bez odugovlačenja te bez nepotrebnih troškova i radnji; 5) načelo pomoći neukoj stranci – upravni sud vodi računa da neznanje i neukost stranke ne utječe na prava koja stranci pripadaju na temelju propisa. Upravni spor se vodi na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu uz pravo stranaka da upotrebljavaju svoj jezik uz ovlaštenog prevoditelja. Predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti upravnog akta kojim se odlučuje o pravima ili obvezama određenog subjekta. Konkretno, govoreći o postupanju inspektora u provođenju inspekcijuskog nadzora u okviru Državnog inspektorata a kada je to predviđeno zakonom, stranka može pokrenuti upravni spor tužbom. Tužbom se može zahtijevati poništavanje ili oglašavanje ništavim rješenja inspektora i može se zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Pored glavnog zahtjeva, tužbom se mogu zahtijevati i povrat stvari te naknada štete koju je počinio tuženik. Do okončanja samog upravnog spora, inspektor može rješenje poništiti ili izmijeniti ako utvrdi da je rješenje nezakonito.

Prema ZUS-u, sadržaj tužbe mora biti razumljiv i obvezno mora sadržavati: „1) naziv suda kojem se podnosi, 2) osobno ime, odnosno naziv, osobni identifikacijski broj i adresu tužitelja, 3) naziv i osobni identifikacijski broj tuženika, 4) oznaku osporavane pojedinačne odluke ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva, 5) tužbeni

⁸⁴ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), članak 18. stavak 2.

⁸⁵ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 483.

zahtjev, 6) opseg osporavanja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora, 7) razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja, 8) činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev, 9) potpis tužitelja.“⁸⁶ Ako se pored glavnog zahtjeva postavlja i zahtjev za povrat stvari ili naknada štete, zahtjev u vezi sa stvarima i visinom štete koja je pretrpljena moraju biti sadržani u tužbi. Tužba se može podnijeti u roku od 30 dana računajući od dostave pojedinačne odluke. Predaje se nadležnom sudu neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili poštom odnosno u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava. Pravomoćna sudska odluka upravnog suda u upravnom sporu je obvezna za stranke spora i njihove pravne sljednike. S druge strane, pravomoćna sudska odluka upravnog suda u upravnom sporu a kojom se odlučuje o zakonitosti općeg akta je obvezna za sve.

5.5. Izvršenje rješenja

Ako stranka u postupku dobrovoljno ne ispuni obvezu izrečenu rješenjem, pristupa se izvršenju rješenja. Prema Zakonu o Državnom inspektoratu, izvršenik je „obvezan izvršiti izvršno rješenje inspektora, ...“⁸⁷ Inspektor će provesti kontrolu izvršenja rješenja u skladu sa ZUP-om, koristeći se sredstvima koja su propisana zakonom i to na način kako uređuje zakon. Radi toga, postupak se smatra strogo formalnim a nepoštivanje pravila u postupku dovodi do nezakonitosti odnosno do poduzimanja mjera kojima inspektor prisiljava stranku na izvršenje rješenja.⁸⁸ Kada inspektor utvrdi da rješenje nije izvršeno, poduzima radnje na njegovu izvršenju. Ovdje dolaze do primjene načelo razmjernosti (potrebno je primijeniti sredstvo ili mjeru kojom se ostvaruje cilj izvršenja odnosno koja je za izvršenika najblaža) kao i načelo službenog postupanja (izvršenje se pokreće po službenoj dužnosti kada rješenje koje je doneseno u postupku postane izvršno). Izvršenje rješenja provodi se u pravilu, po službenoj dužnosti, osim ako je postupak pokrenut po prijedlogu stranke (predlagatelja izvršenja). Izvršenik⁸⁹ je osoba koja je obvezna ispuniti obvezu navedenu u rješenju. Izvršenje se izvršava protiv samog izvršenika ili njegovih pravnih sljednika. Ono je „posljednja faza upravnog postupka (posljednja procesna radnja) kojom se i stvarno uspostavlja stanje određeno

⁸⁶ Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), članak 23. stavak 1.

⁸⁷ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 71.

⁸⁸ Stipičić, M., Zakon o Državnom inspektoratu, Zagreb, Effectus, 2019., str. 152.

⁸⁹ Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb, Organizator, 2012., str. 315. „Izvršenik je osoba (stranka i njezini pravni sljednici) kojoj je rješenjem donesenim u upravnom postupku utvrđena određena obveza koju je ona dužna ispuniti.“

dispozitivom akta koji se izvršuje.“⁹⁰ Izvršenje rješenja znači i prisilno usklađivanje stvarnog stanja s pravnim stanjem određenim izvršnim rješenjem (ispravom).“⁹¹ Da bi se rješenje koje je doneseno u upravnom postupku izvršilo, ono mora postati izvršno. Drugim riječima, izvršno rješenje je ono rješenje koje je „dospjelo u onu fazu u kojoj može biti dobrovoljno ili prinudno provedena u život izreka utvrđena u njegovu dispozitivu.“⁹² Potrebno je da stupi trenutak od kojega se utvrđena obveza može provesti prisilnim putem. Prema ZUP-u, prvostupanjsko rješenje postaje izvršno: 1) istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, 2) dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, 3) dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, 4) dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, 5) danom odricanja stranke od prava na žalbu, 6) dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. S druge strane, drugostupanjsko rješenje postaje izvršno, dostavom stranci. Ako je samim rješenjem određeno, da se radnja određena rješenjem može izvršiti u određenom roku, ono postaje izvršno istekom toga roka.

Kod izvršenja, potrebno je voditi računa i o zastari izvršenja. Tako je opće pravilo za zastaru izvršenja propisano ZUP-om. ZUP nalaže da se rješenje koje je postalo izvršno, istekom pet godina računajući od dana kada je postalo izvršno, ne može izvršiti.⁹³ Iznimno, izvršenje rješenja može se provesti i po proteku toga roka, ako je tako propisano zakonom. Slijedom toga, Zakon o Državnom inspektoratu propisuje da se izvršenje putem treće osobe, konkretno govoreći o rješenju koje je doneseno od strane građevinskog inspektora, može izvršiti u roku od deset godina računajući od dana kada je ono postalo izvršno.⁹⁴ Izvršenje rješenja koje je doneseno kao posljedica provedenog inspekcijskog nadzora od strane ovlaštene službene osobe - inspektora, potrebno je zato što se njime ostvaruju novčana ili nenovčana potraživanja. Kada je riječ o novčanoj obvezi, govori se o plaćanju novca. S druge strane, nenovčana obveza sastoji se u izvršenju određene radnje. Protiv rješenja o izvršenju može se podnijeti žalba i to na vrijeme, mjesto i način izvršenja.⁹⁵ Po prijedlogu stranke, može se odlučiti o odgodi izvršenja izvršnog rješenja a kako bi se izbjegao nastanak teško popravljive štete. O samoj odgodi, donosi se rješenje.

⁹⁰ Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 476.

⁹¹ Stipičić, M., *Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom*, Zagreb, Effectus, 2019., str. 152.

⁹² Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 477.

⁹³ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 135. stavak 3.

⁹⁴ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 123.

⁹⁵ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 139. stavak 4.

6.KAZNENE MJERE I PREKRŠAJNOPRAVNE SANKCIJE

Prema Zakonu o Državnom inspektoratu, ako inspektor u provođenju inspekcijskog nadzora utvrdi postojanje osnovane sumnje da je počinjeno kazneno djelo, podnijet će kaznenu prijavu. Prijava se podnosi nadležnom državnom odvjetništvu najkasnije u roku od petnaest dana računajući od dana završetka nadzora.⁹⁶ Općenito govoreći, u skladu sa Zakonom o kaznenom postupku, postoji opća obveza prijave kaznenog djela a koja glasi: „svatko je dužan prijaviti kazneno djelo za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti, koje mu je dojavljeno ili za koje je saznao.“⁹⁷ S obzirom na navedeno, dužnost je inspektora prijaviti kazneno djelo nadležnim institucijama. No, postoje i određene sankcije ako inspektor ne prijavi kazneno djelo, a za sam propust podnošenja prijave „propisana je teža povreda službene dužnosti i kazneno djelo neprijavlivanja počinjenog kaznenog djela.“⁹⁸ Sadržaj kaznene prijave koju je inspektor dužan podnijeti nije propisan. Međutim, prijava mora sadržavati sljedeće podatke: 1) naziv državnog odvjetništva kojemu se kaznena prijava upućuje, 2) podaci za identifikaciju osobe protiv koje se podnosi kaznena prijava, 3) opis radnje ili propuštanja koje predstavlja kazneno djelo. Također, inspektor će navesti i podatke iz zapisnika o provedenom inspekcijskom nadzoru a osobito: što se, gdje, kad i kako dogodilo, kako je djelo izvršeno, kojim sredstvima ili radnjama je izvršeno te u čemu se sastoji ugroženost društvene vrijednosti koja je zaštićena zakonom. Inspektor podnosi kaznenu prijavu u roku od petnaest dana računajući od dana završetka nadzora. Uz podnesenu kaznenu prijavu, inspektor navodi i dokaze (poznate i potrebne) te će poduzeti sve kako bi sačuvao tragove kaznenog djela. Posljedično, inspektor je ovlašten poduzimati i posebne kaznenopravne mjere kao što su oduzimanje imovinske koristi i oduzimanje predmeta.⁹⁹ Za opis kaznenog djela, inspektor će primijeniti zakonsku formulaciju, u pravilu, iz Kaznenog zakona.¹⁰⁰

⁹⁶ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14), članak 121.a, stavak 1., „Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela ...“

⁹⁷ Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22), članak 204. stavak 1.

⁹⁸ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 173.

⁹⁹ Cvitanović, Leo; Derenčinović, Davor; Turković, Ksenija; Munivrana Vajda, Maja; Dragičević Prtenjača, Marta; Maršavelski, Aleksandar; Roksandić Vidlička, Sunčana, Kazneno pravo posebni dio, Zagreb, Pravni fakultet, 2018., str. 268., „To su u našem sustavu uvjetna osuda, rad za opće dobro, posebne obveze, zaštitni nadzora, oduzimanje imovinske koristi, oduzimanje predmeta i javno objavljivanje presude.“

¹⁰⁰ Kazneni zakon (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22).

S obzirom na različite sankcije, potrebno je razlikovati kaznenopravne mjere i prekršajnepravne sankcije.¹⁰¹ Za potrebe ovoga rada, razlikujemo mjeru – *privremeno oduzimanje predmeta* koja se odnosi na situaciju gdje inspektor Državnog inspektorata može privremeno oduzeti predmete koje je zatekao u obavljanju poslova inspeksijskog nadzora. Ovlašten ih je zadržati do donošenja pravomoćne odluke o prekršaju ili pravomoćne presude o počinjenom kaznenom djelu. Radi se o predmetima koji mogu poslužiti kao dokaz u prekršajnom ili kaznenom postupku, kao što su dokumentacija i razni predmeti. Inspektor o tako oduzetoj dokumentaciji i/ili predmetima izdaje potvrdu u pisanom obliku. Za protivno postupanje inspektora Državnog inspektorata predviđena je novčana kazna kao sankcija za počinjeni prekršaj. U pravilu, dokumentacija i predmeti privremeno se oduzimaju ako postoji opasnost da će se ponovno upotrijebiti za počinjenje prekršaja ili kaznenog djela. S druge strane, postoji mjera – *oduzimanje imovinske koristi*, čiji je iznos dužan utvrditi inspektor Državnog inspektorata a za koji postoji osnovana sumnja da je ostvarena kaznenim djelom ili prekršajem. S kaznenopravnog aspekta radi se o posebnim kaznenopravnim mjerama a sa prekršajnepravne aspekta o sankcijama sui generis.

Potrebno je naglasiti da dokumentacija i predmeti znače sva sredstva „... pokretna i nepokretna imovinska i neimovinska, materijalna ili nematerijalna i sve isprave koje mogu poslužiti kao dokaz u postupku.“¹⁰² Zapisnik i potvrda o oduzetim predmetima poslužiti će kao dokaz u postupku neovisno o tome radi li se o prekršajnom nalogu ili optužnom prijedlogu. S tako oduzetim predmetima, inspektor u pravilu ne može raspolagati (npr. uništiti, prodati, predati, darovati, zamijeniti i sl.). Sve navedeno vrijedi osobito kada inspektor samostalno odlučuje privremeno oduzeti predmete. Međutim, oduzimanje može biti određeno i kao njegova obveza posebnim zakonom.

¹⁰¹ Kazneni zakon (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22), Općenito govoreći, postoje kaznenopravne i prekršajnepravne sankcije. Kaznenopravne sankcije su: 1) kazne – novčana kazna i kazna zatvora, 2) sigurnosne mjere i 3) posebne kaznenopravne mjere. Prekršajnepravne sankcije su: 1) kazna – novčana kazna i kazna zatvora; 2) zaštitne mjere – obvezno liječenje od ovisnosti, zabrana obavljanja određenih dužnosti ili djelatnosti ili poslova pravnoj osobi, zabrana stjecanja dozvola, ovlasti, koncesija ili subvencija, zabrana poslovanja s korisnicima državnog i lokalnog proračuna i zabrana upravljanja motornim vozilom; 3) mjere upozorenja – opomena i uvjetna osuda; 4) odgojne mjere – npr. sudski ukor. Članak 65., sigurnosne mjere su „... obvezno psihijatrijsko liječenje, obvezno liječenje od ovisnosti, obvezan psihosocijalni tretman, zabrana obavljanja određene dužnosti ili djelatnosti, zabrana upravljanja motornim vozilom, zabrana približavanja, uznemiravanja i uhođenja, udaljenje iz zajedničkog kućanstva, zabrana pristupa internetu i zaštitni nadzor po punom izvršenju kazne zatvora.“

Posebne kaznenopravne mjere su: uvjetna osuda, rad za opće dobro, posebne obveze, zaštitni nadzor, oduzimanje imovinske koristi, oduzimanje predmeta i javno objavljivanje presude.

¹⁰² Stipičić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 174.

Inspektor Državnog inspektorata utvrđuje iznos imovinske koristi za koju postoji osnovana sumnja da je ostvarena kaznenim djelom ili prekršajem a sve na temelju izvedenih dokaza. Međutim, otkrivanje počinitelja kaznenih djela i postupaka pripada u primaran djelokrug posebnim državnim tijelima.¹⁰³ Stoga, inspektorima je naglasak na provođenje inspeksijskog nadzora, no u slučaju postojanja osnovane sumnje u počinjenje kaznenog djela ili prekršaja, ovlaštenu su otkriti i procesuirati počinjena djela u prekršajnom nalogu ili optužnom prijedlogu. Kazneni zakon propisuje da „nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu protupravnom radnjom.“¹⁰⁴ Iznimku navedenih pravila predstavlja ovlast građevinskih inspektora. Građevinski inspektori u provođenju inspeksijskog nadzora nisu obvezni oduzimati odnosno predlagati oduzimanje imovinske koristi. No, time se narušavaju temeljne postavke inspeksijskog nadzora. Naime, „ovakvim propisivanjem narušeno je temeljno načelo za ostvarenje mjere da nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu počinjenjem prekršaja.“¹⁰⁵

6.1. Posebno o prekršajnom postupku

Temeljni propis kojim se uređuje prekršajni postupak te određuje prekršaj je Prekršajni zakon.¹⁰⁶ Kada je počinjen prekršaj za koji inspektor Državnog inspektorata smatra, da na temelju prekršajnog ili drugog propisa može, *usmeno i neposredno* na mjestu počinjenja prekršaja izreći i naplatiti novčanu kaznu od počinitelja prekršaja „pod uvjetom da se takvom kaznom postiže svrha kažnjavanja uzimajući u obzir sve okolnosti i težinu počinjenog prekršaja,“¹⁰⁷ dužan je tako i postupiti. Inspektor je ovlašten izreći novčanu kaznu: 1) fizičkoj osobi i odgovornoj osobi u pravnoj osobi, 2) fizičkoj osobi obrtnika i fizičkoj osobi koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću i 3) pravnoj osobi i s njom izjednačenim subjektima pod pretpostavkama da je prekršaj utvrdio: a) obavljanjem nadzora u okviru svoje nadležnosti, b)

¹⁰³ Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (Narodne novine, br. 76/09, 92/14, 70/19), članak 3., stavak 1., točke 3., 4. i 5., „Prema ovom Zakonu policijski poslovi su: ... 3. sprječavanje kaznenih djela i prekršaja, njihovo otkrivanje i prikupljanje podataka o tim djelima i počiniteljima, 4. traganje za počiniteljima kaznenih djela za koja se progoni po službenoj dužnosti i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim tijelima, 5. traganje za imovinskom koristi stečenoj kaznenim djelom, ...“

¹⁰⁴ Kazneni zakon (Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22), članak 5.

¹⁰⁵ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 179.

¹⁰⁶ Prekršajni zakon (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22), članak 1., „Prekršaji i prekršajne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom.“

¹⁰⁷ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 72. stavak 1.

neposrednim opažanjem, c) uporabom tehničkih uređaja ili d) pregledom vjerodostojne dokumentacije. Ako počinitelj prekršaja novčanu kaznu ne plati „u roku od tri dana računajući od primitka obavijesti o prekršaju, inspektor će protiv počinitelja pokrenuti prekršajni postupak.“¹⁰⁸ Ako se radi o prekršaju koji je počinila pravna osoba i u njoj odgovorna osoba, istovremeno se može izreći novčana kazna i pravnoj osobi i odgovornoj osobi. Valja napomenuti kako se ne može prekršitelja prisiliti da doista i plati novčanu kaznu.¹⁰⁹

Ako pak inspektor Državnog inspektorata utvrdi da je povredom propisa počinjen prekršaj a za koji je prema prekršajnom propisu dužan izdati *obvezni prekršajni nalog*, inspektor će bez odgađanja izdati počinitelju prekršaja takav nalog. Za takvo izdavanje obveznog prekršajnog naloga, vezan je rokom izdavanja a koji iznosi osam dana računajući od dana završetka nadzora. Obvezni prekršajni nalog predstavlja posebnu odluku ovlaštenih tužitelja da na mjestu počinjenja prekršaja i to izvan postupka, počinitelju prekršaja ponude sporazumno rješavanje tako nastalog odnosa. Ovdje, ovlašteni tužitelj za izdavanje obveznog prekršajnog naloga je inspektor Državnog inspektorata. Ako bi takav inspektor propustio ispuniti svoju obvezu izdavanja obveznog prekršajnog naloga i umjesto toga podnio optužni prijedlog, u takvom slučaju sud će optužni prijedlog odbaciti.¹¹⁰

Ako ne postoji obveza izdavanja prekršajnog naloga a prema prekršajnom propisu bi ga *samostalno* mogao izdati, ovlašten ga je izdati, u pisanom obliku, odmah a najkasnije u roku od osam dana računajući od dana završetka nadzora. Ovdje se radi o posebnoj odluci o prekršaju koju inspektor Državnog inspektorata može izdati jedino protiv punoljetnog prekršitelja. Drugim riječima, ovdje ne postoji obveza inspektora na izdavanje prekršajnog naloga.

Na kraju ako za usmeno i neposredno izricanje i naplatu novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja ili za dužnost inspektora Državnog inspektorata da izda obvezni prekršajni nalog ili za samostalno izdavanje prekršajnog naloga nisu ispunjene pretpostavke, inspektor Državnog inspektorata može podnijeti *optužni prijedlog* kojim se pokreće prekršajni postupak a najkasnije u roku od petnaest dana računajući od dana završetka nadzora. Optužni prijedlog predstavlja optužni akt kojim se pokreće prekršajni postupak. Prilikom podizanja optužnog prijedloga,

¹⁰⁸ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 72. stavak 2.

¹⁰⁹ Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019., str. 163., „Ako bi prekršitelj platio novčanu kaznu koja mu se stavlja na teret, tako mu se izrečena kazna ne evidentira u prekršajnoj evidenciji, smatra se prekršajno neosuđivanom osobom te se protiv takvog prekršitelja ne može pokrenuti prekršajni postupak za djelo povodom kojega je platio novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja.“

¹¹⁰ Prekršajni zakon (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22), članak 109., stavak 1., „Ovlašteni tužitelji su: 1. državni odvjetnik, 2. tijelo državne uprave, 3. pravna osoba s javnim ovlastima, 4. oštećenik.“, stavak 8., „... tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju iste ovlasti, prava i obveze kada je riječ o prekršajima iz njihove nadležnosti.“

potrebno je odrediti počinitelja prekršaja i njegovo djelo. Posljedično, prekršajni postupak ne može se voditi protiv nepoznatog počinitelja prekršaja. Također, prekršajni postupak neće se voditi ako nema prekršaja.¹¹¹

Kao iznimka od pravila po kojem inspektor Državnog inspektorata može usmeno izreći i naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja i to ako utvrdi da je povredom propisa počinjen prekršaj, predstavlja ovlast određenih inspektora Državnog inspektorata da pod navedenim pretpostavkama ipak ne pokrenu prekršajni postupak.¹¹² Radi se o situacijama koje su predviđene samim Zakonom o Državnom inspektoratu ili posebnim zakonom. U skladu sa Zakonom o Državnom inspektoratu do izražaja dolazi načelo oportuniteta, po kojemu inspektor Državnog inspektorata u provođenju inspekcijuskog nadzora neće poduzimati propisane prekršajne mjere radi počinjenja lakših prekršaja ako: a) sama nadzirana osoba otkloni nepravilnosti i nedostatke koji su utvrđeni u provođenju inspekcijuskog nadzora; b) nadzirana osoba postupi po izvršnom rješenju inspektora (koje je prethodno doneseno a kojim su nepravilnosti utvrđene) ili postupi po rješenju prije nego je ono postalo izvršno; c) nadzirana osoba preuzme obvezu da u određenom roku otkloni nepravilnosti i nedostatke koje je utvrdio inspektor u provođenju inspekcijuskog nadzora. Posljedično, pokretanje prekršajnog postupka ima uvjetno značenje, odnosno ono ovisi o ponašanju stranke (nadzirane osobe). Ako stranka ne postupi u skladu sa svojim obvezama, inspektor Državnog inspektorata podnosi optužni prijedlog (a prethodno nije izdao prekršajni nalog) u roku od petnaest dana računajući od dana završetka nadzora. Također iznimku od pokretanja prekršajnog postupka predstavljaju situacije kada se radi o lakšim prekršajima čije se posljedice mogu jednostavnije otkloniti. Navedeno se ne odnosi na teže prekršaje kao što su: prekršaji kojima se ugrožava život i zdravlje ljudi, sigurnost, okoliš i imovina veće vrijednosti. Za takve prekršaje, inspektor Državnog inspektorata, dužan je bez odgađanja podnijeti optužni prijedlog (a prethodno nije izdao prekršajni nalog) a najkasnije u roku od petnaest dana računajući od dana završetka nadzora. O

¹¹¹ Prekršajni zakon (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22), članak 24.a, „Nema prekršaja, iako su ostvarena njegova bitna obilježja, ako je stupanj ugrožavanja ili povrede javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti neznatan i ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen.“

¹¹² Oslobođeni pokretanja prekršajnog postupka su: a) tržišni inspektori, b) sanitarni inspektori, c) veterinarski inspektori, d) poljoprivredni inspektori – u području poljoprivrede, stočarstva, kvalitete hrane, vinarstva, e) lovni inspektori, f) šumarski inspektori, g) fitosanitarni inspektori, h) turistički inspektori, i) rudarski inspektori, j) inspektori opreme pod tlakom, k) energetske inspektori – u području energetike, u području naftnog rudarstva, u području toplinarstva i plinarstva, l) inspektori gospodarenja otrovnim kemikalijama, m) građevinski inspektori, inspektori zaštite okoliša, n) inspektori zaštite prirode, o) vodopravni inspektori. Međutim, inspektori rada i građevinski inspektori nisu oslobođeni pokretanja prekršajnog postupka.

navedenim iznimkama odnosno iznimkama pokretanja prekršajnog postupka vodi se službena evidencija u elektroničkom očevidniku pri Državnom inspektoratu.

7.PRAVNA ZAŠTITA INSPEKTORA DRŽAVNOG INSPEKTORATA

Zakon o Državnom inspektoratu nalaže obvezu Državnom inspektoratu da pruži zaštitu inspektorima u obavljanju poslova. U slučaju kaznenog progona po privatnoj tužbi protiv inspektora Državnog inspektorata a u vezi s obavljanjem redovitih zadataka i poslova, Državni inspektorat predujmi troškove inspektora, iz državnog proračuna, u takvom kaznenom postupku kao i zastupanja inspektora u samom postupku. Općenito govoreći, kazneni postupak se vodi po zahtjevu ovlaštenoga tužitelja za: 1) kaznena djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti – isključivo je nadležan državni odvjetnik, 2) kaznena djela za koja se postupak pokreće prema privatnoj tužbi – privatni tužitelj je ovlašten pokrenuti kazneni postupak protiv inspektora. Ovdje, sukladno Zakonu o Državnom inspektoratu, radi se o kaznenom postupku koji se pokreće po privatnoj tužbi.

U skladu sa Zakonom o državnim službenicima, državni službenici, pa tako i inspektori Državnog inspektorata imaju pravo da im se osiguraju organizacijski i tehnički uvjeti obavljanja poslova i zadataka u skladu s načelima i standardima rada koji se zahtijevaju u državnoj službi a pri obavljanju tih zadataka i poslova ne smije ih se izložiti okolnostima koje bi mogle ugroziti zdravlje ili sigurnost. Također, inspektori Državnog inspektorata imaju pravo na zaštitu fizičkog te moralnog integriteta za vrijeme obavljanja službenih dužnosti. Inspektor ima pravo na upućivanje predstavke i dobivanje odgovora te davati prijedloge u vezi s ostvarivanjem prava iz državne službe. U slučaju opravdane sumnje u korupciju, inspektor Državnog inspektorata, može se obratiti odgovornim osobama ili nadležnim državnim tijelima. Takvo postupanje inspektora ne predstavlja razlog za prestanak njegove službe. Takvom inspektoru jamči se zaštita anonimnosti, zaštita od uskraćivanja ili ograničavanja prava i zaštita od bilo kojeg oblika zlostavljanja ako nadležno tijelo ocijeni da se radi o težem obliku korupcije. Ako inspektor Državnog inspektorata propusti svoju dužnost prijave opravdane sumnje u korupciju, time čini tešku povredu službene dužnosti. O pravima, obvezama i odgovornosti državnih službenika odlučuje čelnik tijela ili službena osoba u čijem je opisu poslova rješavanje o upravnoj stvari, rješenjem. Protiv rješenja čelnika tijela ili službene osobe, službenik može podnijeti žalbu

Odboru za državnu službu u roku od petnaest dana računajući od dana dostave rješenja.¹¹³ Ako državno tijelo ili državni službenik nisu zadovoljni rješenjem Odbora za državnu službu, mogu pokrenuti upravni spor. Sukladno odredbama Kolektivnog ugovora, državna su tijela dužna provesti mjere zaštite na radu te obveze zaštite zdravlja i života zaposlenih pa tako i inspektora Državnog inspektorata.¹¹⁴

Primjer: rješenje Odbora za državnu službu, 03. prosinca 2021. godine.¹¹⁵

Odbor za državnu službu donio je rješenje na temelju članka 67. stavka 1. Zakona o državnim službenicima a povodom žalbe gđe. V. Č. u predmetu prijma u državnu službu na neodređeno vrijeme. Naime, gđa. M. D. primljena je na rad u državnu službu Vrhovni sud Republike Hrvatske na neodređeno vrijeme po održanom javnom natječaju (na položaj III. vrste). Gđa. V.Č. pravodobno podnosi žalbu u kojoj ukazuje da joj je zakinuto pravo na napredovanje u službi te smatra da njoj, koja je dugi niz godina radom u državnoj službi stekla dovoljno radnog iskustva za radno mjesto za koje je raspisan javni natječaj i da je za svoj rad ocjenjivana ocjenama uspješan i primjeren, pripada prilika za napredovanje kako bi se mogla dokazati kao marljiv radnik. U skladu sa ZUP-om,¹¹⁶ Odbor utvrđuje da raspisivanjem javnog natječaja nisu poštivane odredbe Zakona o državnim službenicima i Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi. Utvrđeno je da je prvostupanjsko tijelo pogrešno primijenilo propis te je poništeno rješenje o prijmu u državnu službu. Predmet se dostavlja prvostupanjskom tijelu na ponovno rješavanje u skladu sa člankom 117. stavkom 2. ZUP-a.¹¹⁷ Prvostupanjsko tijelo je dužno kod ponovnog rješavanja otkloniti nedostatke i potpuno i pravilno utvrditi činjenice bitne za odabir kandidata te u obrazloženju rješenja jasno i konkretno objasniti razloge radi kojih je kandidat izabran.

¹¹³ „... posebno i neovisno tijelo nadležno za odlučivanje o žalbama državnih službenika u području službeničkih odnosa i kandidata u postupku prijma u državnu službu.“ (<https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicki-sustav/drzavna-sluzba/odbor-za-drzavnu-sluzbu/24135>) – pristupljeno 12. lipnja 2023.

¹¹⁴ Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike (Narodne novine, br. 56/2022).

¹¹⁵ Su-V-56/21-27, dostupno na stranici Vrhovnog suda Republike Hrvatske: <https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2021dok/NatjecajiOglasi/odbor%20za%20dr%C5%BEavnu%20slu%C5%BEbu%20-%20rje%C5%A1enje.pdf>, (pristupljeno stranici 07. lipnja 2023.).

¹¹⁶ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), članak 115.

¹¹⁷ Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21), „Kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a drugostupanjsko tijelo utvrdi da rješenje treba poništiti, dostavit će predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu.“

8.SUDSKA PRAKSA

8.1.Presuda 1. (U-IIIIB/1322/2023)

Podnositelj, trgovačko društvo H. d.o.o. iz Zagreba 10. ožujka 2023. godine, podnosi ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Drugo vijeće za odlučivanje o ustavnim tužbama) na temelju članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske,¹¹⁸ povodom rješenja Državnog inspektorata (Zagreb, Služba građevinske inspekcije). Rješenjem Državnog inspektorata naređuje se uklanjanje skladišne poslovne građevine koja je izgrađena bez građevinske dozvole, u roku od 90 dana. Također, upozoren je, da ako ne postupi po rješenju, prisiljavat će ga se s tri novčane kazne, izvršenje rješenja će se provesti putem treće osobe na odgovornost i trošak izvršenika te da će napustiti posjed i odreći se prava vlasništva bez prava na naknadu štete. Ustavni sud je odlučio da se ustavna tužba odbija.

Naime, podnositelj ustavnom tužbom tvrdi da su mu osporenim rješenjem povrijeđena ustavna prava po člancima 29. stavak 1.¹¹⁹ i 48. stavak 1.¹²⁰ Ustava Republike Hrvatske. Tvrdi da je za osporenu građevinu još 2011. godine doneseno rješenje kojim je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Odjel inspeksijskog nadzora) naložilo uklanjanje iste građevine. Međutim, usporedbom rješenja, zaključeno je da se rješenja ne odnose na istu građevinu. Rješenje iz 2011. godine odnosilo se na uklanjanje metalne konstrukcije a građevina koja je predmet postupka, još 2012. godine bila je u gradnji. Podnositelj se poziva i, na članak 123. Zakona o Državnom inspektoratu.¹²¹ Smatra da rušenje građevine nije u općem interesu i da mjera nije razmjerna potrebi za ograničenjem vlasništva.

Iz svega navedenog, Ustavni sud zaključuje, da ne dolazi do primjene čl. 123. Zakona o državnom inspektoratu te da „nije razvidno“ da bi se osporenim presudom grubo vrijeđala podnositeljeva ustavna prava. Sud smatra da bi se o tome radilo, „kad bi radnja ili odluka sudskih tijela očigledno dokinula samu srž nekog podnositeljevog ustavnog prava, ...“¹²²

¹¹⁸ „Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kad o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivih djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.“

¹¹⁹ „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.“

¹²⁰ „Jamči se pravo vlasništva.“

¹²¹ „Nakon isteka roka od deset godina od dana kada je rješenje postalo izvršno rješenje se ne može izvršiti putem treće osobe, ali se može donijeti novo rješenje.“

¹²² U-IIIIB/1322/2023, dostupno na ius info: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2023B1322AIIIB>, pristupljeno stranici: 08. lipnja 2023.

8.2.Presuda 2. (Pp-406/2023.)

Državno odvjetništvo je 23. svibnja 2023. godine pokrenulo optužnim prijedlogom postupak pred Općinskim sudom u Pazinu (Stalna služba u Poreču) protiv okrivljenika M.L., ugostitelja. Okrivljenika se tereti da je počinio prekršaj iz članka 149. stavka 1. točke 49. Zakona o zaštiti potrošača. Naime, tužitelj smatra da se radi se o nepoštenoj praksi poslovnog subjekta.¹²³ Vrijedi pravilo, da „sve činjenice koje idu na štetu okrivljenika moraju biti dokazane, dok činjenice koje idu u korist okrivljenika dovoljno je učiniti vjerojatnim.“¹²⁴ Slijedom toga, sud je donio presudu kojom se okrivljenik oslobađa optužbe iz razloga što nije dokazano da je počinio prekršaj koji mu se stavlja na teret.

Činjenično stanje:

kontrolom od strane carinskih službenika 14. siječnja 2023. godine, utvrđeno je da je okrivljenik izvršio povećanje cijena određenih pića i napitaka na dan 01. siječnja 2023. godine, a u odnosu na cijenu koja je vrijedila na dan 31. prosinca 2022. godine. Zakonom o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, propisano je da je dvojno iskazivanje, iskazivanje cijena robe i usluga te drugih novčanih iskaza vrijednosti na način da su istodobno istaknuti u kuni i euru uz primjenu fiksnog tečaja konverzije.¹²⁵ Preračunavanje cijena izvršava se bez naknade i potrošač ne smije biti u financijski nepovoljnijem položaju nego što bi bio da euro nije uveden. Također, zabranjeno je povećanje cijena robe ili usluga prema potrošačima bez opravdanog razloga. Okrivljenik osporava počinjenje prekršaja te tvrdi da je neznano zaokružio cijene radi lakšeg poslovanja i radi toga što se nabavna cijena proizvoda povećala i predlaže da ga se oslobodi optužbe. Sud, po provedenom prekršajnom postupku, smatra da nije dokazano da se okrivljenik kako to navodi tužitelj, koristio nepoštenom i agresivnom poslovnom praksom. Drugim riječima, povećanje kakvo je izvršio okrivljenik ne može se smatrati nepoštenom i agresivnom poslovnom praksom. Sud je primijenio načelo in dubio pro reo te u slučaju sumnje, odlučio je u korist okrivljenika.¹²⁶

¹²³ Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine, br. 19/22, 56/23), članak 34., stavak 1., „Poslovna praksa je nepoštena: ako je suprotna zahtjevima profesionalne pažnje i ako, u smislu određenog proizvoda, bitno utječe ili je vjerojatno da će bitno utjecati na ekonomsko ponašanje prosječnog potrošača kojemu je takva praksa namijenjena ...“

¹²⁴ Pp-406/2023, dostupno na Portal sudske prakse, Vrhovni sud Republike Hrvatske: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80e435f0>, pristupljeno stranici: 07. lipnja 2023., str. 4.

¹²⁵ Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj (Narodne novine, br. 57/22, 88/22).

¹²⁶ „u kaznenom procesnom pravu, načelo prema kojem se sud, u slučaju dvojbe pri utvrđivanju činjenica i rješavanju nekog pravnog pitanja, treba povesti za onim što je povoljnije za okrivljenika; primjena toga načela može dovesti, primjerice, do izricanja blaže kazne, u krajnjem slučaju i do oslobađanja od optužbe.“, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27345> (pristupljeno: 12. lipnja 2023.).

8.3.Presuda 3. (Pp-1934/2022-6)

Državno odvjetništvo, Sektor za nadzor u šumarstvu i lovstvu je 03. kolovoza 2022. godine optužnim prijedlogom pokrenulo prekršajni postupak protiv okrivljenika L.C., radi prekršaja kažnjivog po članku 92. stavku 1. točki 2. Zakona o šumama,¹²⁷ pred Općinskim sudom u Sisku. Sud proglašava okrivljenika krivim. Naime, okrivljenik je dana 28. lipnja 2022. godine teretnim vozilom prevezio svoja ogrjevna drva ali neobilježena i bez teretnog lista. Tim postupanjem, počinio je prekršaj iz članka 37. stavka 1. Zakona o šumama¹²⁸ te mu se primjenom članka 37. stavka 3. točke 1. Prekršajnog zakona,¹²⁹ izriče novčana kazna u iznosu 80 eura, obveza plaćanja troškova prekršajnog postupka te mu se oduzima dio ogrjevnog drva (sud smatra da postoji opasnost da će se predmetna drva ponovno uporabiti za počinjenje prekršaja). Okrivljenik je iskazao da se smatra krivim za prekršaj koji mu se stavlja na teret. Sud je u skladu sa člankom 171.a Prekršajnog zakona¹³⁰ donio presudu te na temelju priznanja okrivljenika, proglasio ga krivim. Kazna je ublažena. Sud je, kao olakotnu okolnost uzeo iskreno priznanje počinjenog prekršaja i izražavanje kajanja radi počinjenog prekršaja iz čega je zaključio da je okrivljenik svjestan štetnosti takvog ponašanja. Također, utvrdio je iz prekršajne evidencije okrivljenika prijašnje nekažnjavanje te je smatrao da će i ublaženom kaznom dovoljno utjecati na okrivljenika da ubuduće ne čini takve i slične prekršaje.

8.4.Presuda 4. (Pp G-142/2020-6)

Državni inspektorat, Područni ured Osijek, Ispostava u Virovitici podigao je optužni prijedlog protiv okrivljenika E.D. radi prekršaja iz članka 31. stavka 8. točke 3. Zakona o službenim kontrolama koje se provode sukladno propisima o hrani, hrani za životinje, o zdravlju i dobrobiti životinja 12. studenoga 2020. godine. Općinski sud donio je odluku kojom se odbacuje optužni prijedlog protiv okrivljenika u kojem se tvrdi da okrivljenik nije postupio po rješenju veterinarskog inspektora do 28. listopada 2020. godine. U optužnom prijedlogu nije bilo vidljivo kada je okrivljenik primio rješenje a niti rok do kada je trebao postupiti po rješenju na što je sudac zatražio od podnositelja optužnog prijedloga da dostavi podatak o uručenju

¹²⁷ Zakon o šumama (Narodne novine, br. 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20), članak 92., stavak 1., točka 2., „Novčanom kaznom ... kaznit će se za prekršaj fizička osoba koja nije šumoposjednik ako: ... 2. šumske proizvode i drvo izvan šume i šumskog zemljišta transportira neobilježeno i ako za njih nema izdan propisani teretni list.“

¹²⁸ „Drvni šumski proizvodi i drvo posječeno izvan šume i šumskog zemljišta mogu se transportirati samo ako su propisano obilježeni i ako je za njih izdan propisani teretni list (popratnica).“

¹²⁹ „Sud može ublažiti kaznu ... u sljedećim granicama: 1. ako je za prekršaj propisana novčana kazna do 5308,91 eura ili u točno određenom iznosu do 5308,91 eura ili u minimumu do 1327,23 eura, kazna se može ublažiti do općeg zakonskog minimuma kazne ...“

¹³⁰ Prekršajni zakon (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22).

rješenja okrivljeniku. Podnositelj je dostavio podatak da je rješenje uručeno 24. rujna 2020. godine i to putem ovlaštenog pružatelja poštanskih usluga. Sudac općinskog suda utvrdio je da dostava rješenja nije bila uredna. Naime, iz dostavnice je vidljivo da dostavljač nije postupio u skladu sa člankom 146. stavkom 4. Prekršajnog zakona.¹³¹ Utvrđeno je da je dostavljač već prilikom prve dostave ostavio rješenje u sandučiću te se takva dostava smatra neurednom odnosno da mu rješenje nije niti uručeno. Iz svega navedenog, okrivljenik nije niti imao obvezu postupiti po tako dostavljenom rješenju višeg inspektora.

9. ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠTETU

Kada je riječ o odgovornosti za štetu za rad državnih službenika pa tako i inspektora Državnog inspektorata koju inspektori trećima počine u obavljanju poslova inspeksijskog nadzora, govorimo, o odgovornosti države za štetu. Država općenito govoreći, ima specifičan položaj prema građanima i pravnim osobama koje nadzire pa je njena dužnost jamčiti njihovu pravnu sigurnost. Ovdje nije riječ o klasičnoj odgovornosti, „već o specifičnoj vrsti odgovornosti kojom građani dobivaju zaštitu od rizika šteta što ih je prouzročila država radom državnih tijela ili službenika odnosno namještenika.“¹³² U skladu sa ZSDU-om, „šteta koja fizičkoj ili pravnoj osobi nastane nezakonitim ili nepravilnim obavljanjem poslova državne uprave nadoknađuje Republika Hrvatska.“¹³³ Prema Zakonu o državnim službenicima, državni službenik dužan je naknaditi štetu koju namjerno ili iz krajnje nepažnje nanese državnom tijelu u obavljanju službe ili u vezi sa službom. No, takvom štetom smatra se i šteta koju je državno tijelo imalo zato što je naknadilo štetu fizičkim i pravnim osobama koju su pretrpjeli namjerom ili krajnjom nepažnjom službenika. U takvom slučaju, država ima pravo regresa prema državnom službeniku. Glavni državni inspektor će u slučaju nastale štete saslušati inspektora Državnog inspektorata o nastaloj šteti te će samostalno utvrditi visinu štete i okolnosti pod kojima je ona nastala, rješenjem koje nije upravni akt. Državni službenici odgovaraju za štetu koja nastane izvršenjem naloga čelnika tijela i nadređenog državnog službenika koji se odnose na državnu službu. Međutim, dužni su odbiti izvršenje naloga i obavijestiti čelnika tijela ili nadređenog

¹³¹ „... osobno se dostavljaju okrivljeniku tako što mu se predaju neposredno. Ako se ne zatekne tamo gdje se ima obaviti dostava, dostavljač će se izvijestiti kad i na kojem mjestu može ga zateći i ostaviti mu kod jedne od osoba navedenih u stavku 7. ovoga članka pisanu obavijest da radi primanja dopisa bude u određen dan i sat u svom stanu ili na svome radnom mjestu., Ako i nakon toga dostavljač ga ne zatekne, postupit će prema odredbi stavka 7. ovoga članka. Time se smatra da su poziv ili odluka dostavljeni.“

¹³² Crnić, I., *Odgovornost države za štetu*, Zagreb, Novi informator, 2010., str. 15.

¹³³ ZSDU (Narodne novine, br. 66/19), članak 14.

službenika a koji je nezakonit ili čije bi izvršenje bilo protivno pravilima struke te bi izazvalo veću štetu ili predstavljalo kazneno djelo.¹³⁴ Na taj način, upozorenjem davatelja naloga u pisanom obliku da je takav nalog nezakonit, da bi izvršenje bilo protivno pravilima struke i etičkom kodeksu ili bi izazvalo veću štetu ili predstavljalo kazneno djelo, državni službenik se može osloboditi odgovornosti za štetu.¹³⁵ Značajnu ulogu imaju i odredbe Zakona o obveznim odnosima. Tako primjerice, u slučaju da inspektor Državnog inspektorata odbije naknaditi štetu koju je počinio u obavljanju službe, šteta će se nadoknaditi po općim propisima obveznog prava.¹³⁶ Za sporove o naknadi štete predviđena je nadležnost redovnih sudova, a zahtjev za naknadu štete, oštećena osoba ostvaruje u građanskoj parnici. S druge strane, glavni državni inspektor i inspektor mogu zaključiti pisani sporazum. Inspektor Državnog inspektorata dužan je naknaditi štetu u roku koji ne smije isteći prije dana u koji se isplaćuje plaća za obračunsko razdoblje u kojem je rješenje doneseno. Također, državnog službenika pa tako i inspektora Državnog inspektorata može se teretiti za štetu koja nastane državnom tijelu povredom službene dužnosti. Inspektora Državnog inspektorata za nepravilno i nezakonito postupanje mogu zateći i druge posljedice. Primjerice, ako državni službenik počini osobito tešku povredu službene dužnosti koja ima za posljedicu „... znatnu materijalnu ili nematerijalnu štetu za državno tijelo, pravne osobe ili građane ili zaštitu javnog interesa, ...“¹³⁷ Glavni državni inspektor mu može otkazati službu izvanrednim otkazom. „Osnovna je funkcija instituta odgovornosti države za štetu omogućavanje popravljivanja štete oštećenim osobama ... na taj način država i od osoba koje su oštećene dolazi do saznanja o načinu i kvaliteti rada svojih službenika ...“¹³⁸

¹³⁴ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), članak 27., stavak 2., „državni službenik kome je naređeno izvršenje naloga ... dužan je postupiti na sljedeći način: a) upozoriti davatelja naloga da je nalog nezakonit, da bi izvršenje naloga bilo protivno pravilima struke i etičkom kodeksu, da bi izvršenje naloga moglo izazvati veću štetu ili da bi izvršenje naloga predstavljalo kazneno djelo, b) u slučaju ponovljenog naloga, zahtijevati od davatelja naloga pisanu potvrdu o ponavljanju naloga s preciznim sadržajem naloga i s njegovim potpisom, c) ako nalog bude potvrđen, državni službenik će o tome obavijestiti osobu neposredno nadređenu davatelju naloga i, ako nalog ne zahtijeva počinjenje kaznenog djela, izvršiti nalog. Ako je nalog potpisao ministar ili drugi čelnik središnjeg tijela državne uprave, službenik će o nalogu pisano obavijestiti Vladu.“

¹³⁵ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), članak 123., „Ako je do štete došlo postupanjem po nalogu nadređenog službenika, a službenik je prethodno stavio pisano upozorenje nadređenom da bi izvršenjem naloga mogla nastati šteta, službenika će se u cijelosti osloboditi od odgovornosti za štetu.“

¹³⁶ Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22), članak 1045.

¹³⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22), članak 136.a.

¹³⁸ Čuveljak, J., „Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopravnih osoba,“ Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 128.

9.1. Odgovornost uvjetovana greškom – protupravnim djelovanjem službene osobe

Iz perspektive oštećene osobe razlikujemo nekoliko mogućnosti za podizanje zahtjeva za naknadu štete: 1) primarna i neposredna odgovornost države – oštećena osoba neposredno se obraća tijelu državne uprave (ovdje Državni inspektorat) koje je u obvezi nadoknaditi štetu,¹³⁹ 2) primarna i neposredna odgovornost službene osobe – oštećena osoba neposredno se obraća službenoj osobi (ovdje inspektoru Državnog inspektorata),¹⁴⁰ 3) jednaka odgovornost – službene osobe (ovdje inspektora) koja je štetu počinila i tijela (ovdje Državni inspektorat) čija se služba obavlja a sama oštećena osoba može se odštetnim zahtjevom obratiti inspektoru ili Državnom inspektoratu (odnosno državi). Ustav Republike Hrvatske materiju koja je vezana za odgovornost države za štetu prepušta zakonodavcu. Ustav ne sadržava odredbe o odgovornosti države odnosno drugih javnopravnih tijela za štetu koja nastane nezakonitim ili nepravilnim radom državnih službenika. Posljedično, stvara se nepovoljna situacija za oštećenu osobu i to, iz dva razloga: a) jačina pravnih pravila i b) širok spektar zakona.¹⁴¹ Najširi oblik odgovornosti za štetu je odgovornost za štetu koja je nastala nezakonitim i nepravilnim radom nadziranim osobama. Nezakonit i nepravilan rad može se shvatiti kao aktivno i pasivno djelovanje odnosno propuštanje.¹⁴² Kako bi oštećena osoba mogla zatražiti naknadu štete za štetu koja joj je prouzročena radom inspektora Državnog inspektorata u provođenju inspeksijskog nadzora, potrebno je da se ispune uvjeti odgovornosti. Uvjeti odgovornosti su 1) rad inspektora Državnog inspektorata koji sadržava elemente nezakonitosti i nepravilnosti (rad s greškom), 2) nastala šteta,¹⁴³ 3) uzročna veza između rada inspektora i nastale štete (koja se mora javiti kao posljedica nezakonitog i nepravilnog rada).

¹³⁹ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 132., „Pod određenim uvjetima država, odnosno tijelo koje je štetu nadoknadilo ima pravo regresa prema službenoj osobi koja je počinila štetu.“

¹⁴⁰ Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 133., „Država, odnosno javnopravno tijelo čija se služba obavlja javlja se samo kao jamac ako službena osoba ne može nadoknaditi štetu.“

¹⁴¹ Oštećena osoba svoje pravo na naknadu štete ostvaruje na temelju zakonskih prava koja su po svojoj pravnoj prirodi slabija i lakše ih je mijenjati, umjesto na ustavom zajamčenom pravu, zato što su ustavna prava teže podložna mijenjanju te imaju jaču zaštitu. Također, potrebno je bilo donijeti čitav niz zakona u kojima su se predvidjele odredbe o uvjetima za ostvarivanje zahtjeva za naknadu štete.

¹⁴² Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Effectus, 2019., str. 140., „Nezakonit rad može se označiti kao svako djelovanje suprotno odredbama i načelima važećeg pravnog poretka. Nepravilno djelovanje znači postupanje mimo cilja koji je određen, ponašanje suprotno zahtjevu koji bi u javnom interesu valjalo ostvariti normalnim obavljanjem službe ili djelatnosti.“

¹⁴³ Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22), članak 1046., „Šteta je umanjenje nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta).“

9.2.Odgovornost za štetu bez greške

Odgovornost za štetu bez greške podrazumijeva situacije u kojima je djelovanjem određenog tijela (ovdje Državnog inspektorata) počinjena šteta trećoj osobi. Shvaćanje se temelji na tome da je trećima šteta nastala bez obzira što u konkretnoj situaciji nije bilo greške (nezakonitog i nepravilnog postupanja službenih osoba te što je postupano u skladu sa pravnim propisima). Za postavljanje zahtjeva za naknadu štete potrebno je da se ispune uvjeti odgovornosti: 1) radnja (obavljanje službe), 2) šteta, 3) uzročna veza između radnje i nastale štete. Stoga, dostatan je dokaz da je nastala šteta kao posljedica djelovanja inspektora Državnog inspektorata.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine, br. 115/18, 117/21, 67/23), članak 94., stavci 1. i 6., „Kad je tijekom provođenja inspekcijskog nadzora potrebno uzeti uzorak radi analize, poljoprivredni inspektor je obvezan uzeti uzorak i dostaviti ga na analizu u ovlaštenu službeni laboratorij. Nadzirani subjekt i/ili osoba odgovorna za proizvod kod kojeg su uzeti uzorci ne ostvaruje pravo na naknadu vrijednosti uzorka i ambalaže.“

10.ZAKLJUČAK

Osnivanjem novog Državnog inspektorata 2019. godine, uspostavljen je centralizirani mehanizam inspekcijuskog nadzora nad djelovanjem i ponašanjem fizičkih i pravnih osoba odnosno poslovnih subjekata, u jednom tijelu državne uprave. Državni inspektorat djeluje u 16 različitih inspekcija čija podjela predstavlja različita područja djelatnosti kojima se bave osobe odnosno subjekti nad kojima se nadzor provodi. Državnim inspektoratom rukovodi glavni državni inspektor imenovan kao državni (politički) dužnosnik a same inspekcijske poslove izvršavaju ovlaštene osobe, inspektori, kao državni službenici. Poslove su dužni obavljati na vrijeme, stručno, ispravno i savjesno, što jednostavnije i uz što manje troškova no tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti koje su bitne za postupanje u konkretnom slučaju nadzora. S jedne strane inspektorima se osigurava pravna zaštita u izvršavanju poslova, zaštita fizičkog i moralnog integriteta a s druge strane, ako sami prouzroče štetu, javlja se pitanje njihove odgovornosti. U pravilu, za štetu koju prouzroče inspektori kao državni službenici odgovara Republika Hrvatska. Institut odgovornosti države za štetu javlja se kao posljedica nezakonitog i nepravilnog obavljanja poslova ali šteta može nastati i bez obzira na nezakonito i nepravilno postupanje, gdje je dovoljno da oštećena osoba pruži dokaz da je šteta nastala kao posljedica djelovanja inspektora. Zakon koji uređuje postupanje inspektora je Zakon o Državnom inspektoratu, a s obzirom da je provođenje inspekcijuskog nadzora upravni postupak, primjenjuje se i ZUP. Pored toga, inspektori s obzirom na područje djelatnosti u kojima provode nadzor, primjenjuju širok spektar zakona i drugih propisa. Postupak se pokreće po službenoj dužnosti a iznimno po zahtjevu podnositelja ako je takvo pokretanje predviđeno zakonom. Nakon što pokrene postupak ili prihvati zahtjev podnositelja, inspektor je dužan obavijestiti drugu stranu o pokrenutom postupku. O provedenom nadzoru, inspektor sastavlja zapisnik te izriče upravnu mjeru. Izvršenik je, nakon što rješenje postane izvršno, dužan izvršiti rješenje a sam inspektor provodi kontrolu izvršenja rješenja. Potrebno je stvarno stanje uskladiti sa pravnim, u rješenju određenim stanjem. Protiv rješenja inspektora može se podnijeti žalba čime se pokreće drugostupanjski postupak koji vodi unutarnja ustrojstvena jedinica u središnjem uredu Državnog inspektorata. Iznimno, pravo na podnošenje žalbe protiv rješenja inspektora Državnog inspektorata može biti ograničeno ako je zakonom predviđen drugi put pravne zaštite. Slijedom toga, stranka je ovlaštena tužbom pokrenuti Upravni spor pred nadležnim sudom. Tijekom vođenja postupka te ako postoji osnovana sumnja da je počinjeno kazneno djelo ili je počinjen prekršaj, državni inspektor ovlašten je obavijestiti za to nadležne institucije.

11.LITERATURA

Knjige:

- 1.) Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002.
- 2.) Stipić, M., Zakon o Državnom inspektoratu s komentarom, Zagreb, Effectus, 2019.
- 3.) Turčić, Z., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb, Organizator, 2012.
- 4.) Stipić M., Inspeksijsko pravo: uz komentar Zakona o Državnom inspektoratu, Zagreb, TEB – Poslovno savjetovanje, 2009.
- 5.) Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka, Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet, 2021.
- 6.) Smerdel, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, 2013.
- 7.) Cvitanović, Leo; Derenčinović, Davor; Turković, Ksenija; Munivrana Vajda, Maja; Dragičević Prtenjača, Marta; Maršavelski, Aleksandar; Roksandić Vidlička, Sunčana, Kazneno pravo posebni dio, Zagreb, Pravni fakultet, 2018.
- 8.) Guastini, R., Sintaksa prava, Zagreb, Naklada Breza, 2016.
- 9.) Crnić, I., Odgovornost države za štetu, Zagreb, Novi informator, 2010.
- 10.) Kregar, Josip; Sekulić, Duško; Ravlić, Slaven; Zrinščak, Siniša; Grubišić, Ksenija; Petričušić, Antonija, Uvod u sociologiju, Zagreb, Pravni fakultet, 2014.

Domaći izvori:

- 1.) 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
- 2.) Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02
- 3.) Zakon o Državnom inspektoratu, NN 115/18, 117/21, 67/23
- 4.) Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21
- 5.) Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
- 6.) Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19

- 7.) Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, NN 85/20, 21/23
- 8.) Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, 141/22
- 9.) Zakon o obveznim odnosima, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22
- 10.) Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22
- 11.) Kazneni zakon, NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22
- 12.) Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22
- 13.) Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19 (na snazi od 02.01.2020. do 22.07.2020.)
- 14.) Zakon o hrvatskom državljanstvu, NN 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15, 102/19, 138/21
- 15.) Zakon o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske, NN 33/95
- 16.) Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/00, 73/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 163/03, 16/04, 30/04, 121/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13, 102/14, 103/14, 03/15, 93/16, 44/17, 66/19
- 17.) Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09, 92/14, 70/19
- 18.) Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, NN 57/22, 88/22
- 19.) Zakon o šumama, NN 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20
- 20.) Zakon o radu, NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22
- 21.) Zakon o zaštiti potrošača, NN 19/22, 56/23
- 22.) Zakon o osiguranju, NN 30/15, 112/18, 63/20, 133/20, 151/22
- 23.) Zakon o područjima i sjedištima sudova, NN 67/18, 21/22
- 24.) Zakon o parničnom postupku, NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22

25.) Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi, NN 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 02/17, 63/21

26.) Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, NN 97/2020

27.) Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 56/2022

28.) Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11, 13/12

Članci:

1.) Staničić, F. (2019). Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 1-2/2019., 61-74.

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

3.) Stipić, M. (2017). Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena. FIP – Financije i pravo, 5 (2), 7-34.

4.) Bukovac Puvača, M.; Žunić Kovačević, N. (2011). Problem temelja odgovornosti države za štetu prouzročenu nezakonitim i nepravilnim radom njenih tijela. Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, v.32, br. 1, 271-295.

5.) Čuveljak, J. (2001). Odgovornost države za štetu nastalu fizičkim i pravnim osobama obavljanjem službe ili druge djelatnosti državnih organa i drugih javnopравnih osoba. Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 127.-143.

6.) CoE (2015). Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – structures, practices and examples., dostupno na: <https://rm.coe.int/16806d8559>, pristupljeno stranici: 05. srpnja 2023.

Sudska praksa:

- 1.) U-III B/1322/2023, dostupno na ius info: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2023B1322AIIIB>, pristupljeno stranici: 08. lipnja 2023. godine
- 2.) Pp-406/2023, dostupno na Portal sudske prakse, Vrhovni sud Republike Hrvatske: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80e435f0>, pristupljeno stranici 07. lipnja 2023.
- 3.) Pp-1934/2022-6, dostupno na Portal sudske prakse, Vrhovni sud Republike Hrvatske: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80e2e276>, pristupljeno stranici 07. lipnja 2023.
- 4.) Pp G-142/2020-6, dostupno na Portal sudske prakse, Vrhovni sud Republike Hrvatske: <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/decisionPdf?id=090216ba80c9244e>, pristupljeno stranici 07. lipnja 2023.
- 5.) Su-V-56/21-27, dostupno na stranici Vrhovnog suda Republike Hrvatske: <https://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2021dok/Natjecaji-Oglasi/odbor%20za%20dr%C5%BEavnu%20slu%C5%BEbu%20-%20rje%C5%A1enje.pdf>, pristupljeno stranici 07. lipnja 2023.