

# Razvoj i instrumenti odnosa građana i uprave

---

**Kalik, Bruno**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2024**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:316029>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-06**



*Repository / Repozitorij:*

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU,  
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE,  
STRUČNI PRIJEDIPLOMSKI STUDIJ JAVNA UPRAVA

Bruno Kalik

RAZVOJ I INSTRUMENTI ODNOSA GRAĐANA I UPRAVE

ZAVRŠNI RAD

MENTOR: izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, 2024.

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Bruno Kalik, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog 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.

Bruno Kalik

## Sadržaj:

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. RAZVOJ ODNOSA GRAĐANA I UPRAVE KROZ POVIJEST</b> .....	2
2.1. Povezanost razvoja uprave s društvenim razvojem.....	2
2.2. Faze u razvoju upravljanja.....	3
2.3. Tendencije u razvoju uprave.....	4
2.4. Suvremene tendencije u razvoju društva i uprave.....	9
<b>3. GRAĐANI I UPRAVA</b> .....	14
3.1. Uloge građana naspram upravi.....	14
3.2. Instrumenti jačanja položaja građana prema upravi.....	16
3.3. Sudjelovanje i odlučivanje građana.....	20
3.3.1. Oblici neposredne demokracije.....	21
3.3.2. Oblici participacije građana.....	23
<b>4. GRAĐANSKI NADZOR UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	25
4.1. Građanski nadzor nad radom policije.....	25
4.2. Građanski nadzor nad sustavom socijalne skrbi.....	27
4.3. Građanski nadzor nad radom sigurnosno – obavještajnih službi.....	28
<b>5. ZAKLJUČAK</b> .....	30

## 1. UVOD

U prvom dijelu ovoga rada razjasnit će se nastanak moderne državne uprave u europskim zemljama kao i njeno mijenjanje pod utjecajem društva odnosno društvenog razvoja. Tako se moderna državna uprava prvi put pojavljuje za vrijeme prosvijećenog apsolutizma u 17. i 18. stoljeću. Također razjasnit će se faze u razvoju upravljanja javnim poslovima kroz asocijativnu, teritorijalnu i funkcionalnu fazu te kao rezultat i reorijentacija s organizacije uprave na obavljanje javnih poslova jer za vrijeme tradicionalne uprave pojavljuju se oblici obavljanja javnih poslova od strane privatnika, najčešće putem koncesije (npr. komunalne djelatnosti) dok se danas obavljanje javnih poslova dodjeljuje pripadnicima određenih profesija (zdravstvena zaštita, socijalne službe, zaštita okoliša itd.). Uz to, definirat će se i rastumačiti tendencije u razvoju kako same uprave tako i građana i uprave zajedno odnosno paralelno jer tendencije u razvoju društva oslikavaju se na tendencije razvoja uprave. Osim tendencija u razvoju društva, na javnu upravu se odražavaju interni upravni ali i politički faktori o kojima će isto tako biti riječ u prvom dijelu. Zatim, u drugom će se dijelu analizirati odnosi između građana i uprave. Počevši od paternalističkog odnosa uprave prema građanima gdje se građani pojavljuju u ulozi podanika pa sve do uloge poduzetnika. U ovom poglavlju još će se govoriti o instrumentima kojima se jača položaj građana u odnosu prema upravi i štite prava, u koja možemo svrstati načelo zakonitosti, načelo pogrešivosti uprave, načelo odgovornosti uprave i dr. Uz to, naglasak će biti i na oblicima odlučivanja građana te sudjelovanje (participaciju) građana u donošenju važnih odluka i nadzoru provedbe tih odluka. Time građani doprinose svojoj zajednici odnosno kvaliteti života u njoj. U trećem dijelu istražiti će se građanski nadzor uprave u Republici Hrvatskoj, kroz područje policije, socijalne skrbi i sigurnosno obavještajnih agencija. Građanski nadzor nad upravom utemeljen je na ideji solidarnosti, humanosti i zajedničkog djelovanja građana koja podrazumijeva aktivne građane koji svojim radom mogu utjecati na upravu odnosno državu. U četvrtom, posljednjem dijelu donose se zaključna razmatranja.

## 2. RAZVOJ ODNOSA GRAĐANA I UPRAVE KROZ POVIJEST

### 2.1. Povezanost razvoja uprave s društvenim razvojem

Javna uprava je važan dio društvenog oblika pa se paralelno s društvenim razvojem mijenja i uprava na svakoj pojedinoj razini. Tako se moderna državna uprava razvija kroz 17. i 18. stoljeće u Europi. Uz to, pojavljuju se tendencije razvoja društva koje se reflektiraju na razvoj uprave a to su: rast društvene gustoće, intenzivnija dioba rada, povećanje količine informacija, te povećanje dobara kojima društvo raspolaže. Također, kao jedna od poveznica može se istaknuti doktrina kameralizam. Upravna doktrina je sustav ideja o poželjnim načinima djelovanja i uputama o dobrim praksama organiziranja i upravljanja koji je utemeljen na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju.<sup>1</sup> Kameralizam je europska doktrina koja je imala utjecaj u 18. i 19. stoljeću sa modernizacijskom svrhom odnosno proučavanjem iskustava koji bi pridonijeli efikasnijoj upravi, kvalitetnijem funkcioniranju države i života zajednice. Naime, potrebno je uspostaviti demokratski politički nadzor nad državnom upravom uz to da joj se istovremeno omogući i osigura obavljanje poslova po pravilima struke. Razvoj načela diobe vlasti te potreba da se djelovanje državne uprave podvrgne propisima državne vlasti, a poštovanjem načela zakonitosti zaštite prava građana (u to doba minimalna) dovelo je do razvoja nauke upravnog prava i upravnopravnog pristupa proučavanju uprave također vrlo rano, od druge polovine 19. stoljeća.<sup>2</sup> Gledajući malo unatrag što se tiče uprave i građana u Hrvatskoj, strukture moderne države, a samim time i uprave prvi put dolaze do izražaja tijekom 18. stoljeća u Banskoj Hrvatskoj. U to vrijeme riječ „država“ shvaćala se drugačije nego danas, a odnosila se na vladara i njemu podređen upravni aparat. Kada je riječ o službenicima u doba prosvijećenog apsolutizma, osnovna karakteristika im je da svoju dužnost obavljaju zbog odgovornosti prema javnosti, a ne zbog odanosti vladaru kako je to u prošlo vrijeme bivalo. Time javna uprava dobiva čast profesije. Upravne reforme 1874. – 1876. radikalno su prekid s hrvatskom

---

<sup>1</sup>Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021.)

<sup>2</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021.)

municipalnom tradicijom i uvode nove elemente u hrvatsku upravnu kulturu.<sup>3</sup> Upravni zakoni tada donijeti bili su dio šireg reformskog sklopa koji je karakterizirao razdoblje upravljanja bana Ivana Mažuranića (1873-1880).<sup>4</sup> Konačni cilj Mažuranićevih reformi bio je pretvaranje hrvatskog društva iz razmjerno zaostalog u moderno.<sup>5</sup> U tim je zahvatima uprava zauzimala vrlo značajno mjesto jer je smatrana ključnim mehanizmom putem kojeg se može utjecati na oblikovanje društvenih odnosa i usmjeravati društveni razvoj.<sup>6</sup> Moderna uprava treba odgovarati na potrebe građana, biti pristupačna i aktivno komunicirati s građanima ili s njihovim organiziranim zastupnicima i zagovornicima.<sup>7</sup>

## 2.2. Faze u razvoju upravljanja

Kroz povijesni razvoj ljudske su zajednice mijenjale kriterij i način upravljanja javnim poslovima – kroz asocijativnu, teritorijalnu i funkcionalnu fazu (Pusić, 1997, prema Koprić, Đulabić, Marčetić, Musa, Lalić Novak, 2021, str. 28). Asocijativna faza odnosi se na početak funkcioniranja društvenih zajednica, kada je snaga zajednice i pojedinca od odlučne važnosti za borbu s prirodnim nepogodama i s drugim društvenim skupinama za resurse u skromnoj i oskudnoj mjeri. Zbog toga je međusobna povezanost skupine, a i njena stabilnost važna za kvalitetno funkcioniranje. Drugim riječima, potrebno je jasno definiranje pripadnosti pojedinca skupini i kriterij po kojem se razlikuju članovi od onih koji to nisu. Faza teritorijalizacije upravljanja javnim poslovima javlja se paralelno sa stabilizacijom naselja i afirmacijom poljoprivrede kao glavne proizvodne grane.<sup>8</sup> Za razliku od prethodne faze, najveću moć ima politička vlast kao institucija kontrolirajući teritorij koji naseljeva stanovništvo odnosno ima monopol prinude na tom teritoriju. Uz političku vlast stvara se i država kao društvena institucija. Funkcionalizacija upravljanja javnim poslovima sljedeća je faza koja se pojavljuje u vrijeme industrijske revolucije. Glavni kriterij funkcioniranja jest neovisnost o teritoriju i načelo isporuke proizvoda, ali i usluge. Ljudi se slobodno udružuju u određne skupine odnosno organizacije sa svrhom postizanja zajedničkih ciljeva. Ustanove i

<sup>3</sup> Čepulo D.: Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874 – 1876. (2001)

<sup>4</sup> Čepulo D.: Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874 – 1876. (2001)

<sup>5</sup> Čepulo D.: Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874 – 1876. (2001)

<sup>6</sup> Čepulo D.: Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874 – 1876. (2001)

<sup>7</sup> Kregar J., Marčetić G.: Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: Kako popraviti povjerenje građana u vlast (2017)

<sup>8</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

javna poduzeća dobivaju veću upravljačku ulogu u okviru javnih poslova, a ističu se gospodarske i negospodarske javne službe. Proces urbanizacije ističe se kao specifičan faktor ove faze. Povećanjem urbanog teritorija i stanovništva na tom teritoriju odnosno u urbanim naseljima stvaraju se veliki gradovi, a paralelno se povećava udio urbanog stanovništva u ukupnom stanovništvu. Dakle, kompleksnost i gustoća stanovništva stvaraju posebne probleme koje je potrebno riješiti putem komunalnih djelatnosti. Porastom demokratskog potencijala društva i, paralelno s tim, porastom raznorodnih interesa i zahtjeva građana koji se artikuliraju kao javni interesi pred upravu se postavljaju novi zadaci.<sup>9</sup> Dolazi do sve snažnije izražene diferencijacije upravne djelatnosti, a pritom se javne službe znatno brže diferenciraju nego klasični upravni resori.<sup>10</sup>

### 2.3. Tendencije u razvoju uprave

Tendencije u razvoju društva utječu na tendencije u razvoju uprave tako što povećanjem društvene gustoće povećava se odnosno raste i uprava. Širenje kruga legitimnih interesa ograničava prinudu kako unutar same uprave tako i u njezinu odnosu prema građanima – taj odnos postaje humaniji i korisnički orijentiran.<sup>11</sup> Osim tendencija u razvoju društva, na javnu upravu utječu interni upravni ali i politički faktori. U cjelini moderni razvoj uprave obilježen je ovim tendencijama (Pusić 2002a, prema Koprić, Đulabić, Marčetić, Musa, Lalić Novak, 2021., str. 30): 1) porastom uprave; 2) diferencijacijom uprave; 3) profesionalizacijom uprave; 4) ograničenjem prinude; 5) informatizacijom uprave.

Tendenciju prema porastu uprave obilježava povećanje poslova koji se smatraju javnima, a u tijeku razvoja uprave vodi ka povećanju broja zadataka za čije se obavljanje mora pobrinuti država i to dovodi do porasta uprave – u upravnim resorima i u javnim službama. Svojim razvojem javna uprava povećava broj organizacija u koje se zapošljava sve više ljudi, a samim time i troši sve više sredstava. Porastom zaposlenih u javnoj upravi neke države povećava se i udio javne uprave u bruto nacionalnom proizvodu, a tako javna uprava dobiva sve veći značaj u društvu. Jedan od uzroka porasta uprave jest razvoj društvenih proizvodnih

---

<sup>9</sup> Đulabić V.: Povelje javnih službi: Pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana (2006)

<sup>10</sup> Đulabić V.: Povelje javnih službi: Pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana (2006)

<sup>11</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)



moćnosti što dovodi do povećanja proizvodnosti ljudskog rada, a time se dobija dodatna radna snaga za javne poslove u upravi. Na kraju, uprava raste i zbog razvoja unutarnjih upravnih funkcija: s porastom broja funkcija i organizacija raste potreba za unutarnjim službama koje osiguravaju funkcioniranje sustava, kao što su npr. personalna i financijska služba, organizacije za unapređenje tehnologije i metoda rada, i sl.<sup>12</sup>

Kada je riječ o tendenciji prema diferencijaciji uprave, javna uprava paralelno s tendencijom diobe rada društva, sve se više vremenom diferencira. Drugim riječima, pojavljuju se novi zadaci za upravnu organizaciju koja obavlja određeni cjeloviti zadatak i povjeravaju se novim upravnim organizacijama. Osnovni smjerovi diferencijacije su horizontalni i vertikalni. Horizontalna diferencijacija je proces stvaranja novih upravnih organizacija na istom teritorijalnom stupnju, s tim da se te organizacije međusobno razlikuju po grupi poslova koje obavljaju.<sup>13</sup> Grupe poslova koje te organizacije obavljaju nazivaju se resori. Broj upravnih resora povećao za vrijeme razvoja uprave te su se za nove resore osnivala nova ministarstva te agencije. Tijekom razvoja uprave, država se fokusira na temeljni zadatak, a to je pobrinuti se za sigurnost države kako unutarnje tako i vanjske. Glavnu ulogu u provođenju unutarnje sigurnosti ima policija koja ima monopol fizičke prinude – mobilizira stanovništvo za javne radove i pribavljanje novca odnosno financijskih sredstava kojima se financira funkcioniranje upravnog aparata i političke vlasti. Osiguranje vanjske sigurnosti odnosi se na diplomaciju i obranu. Upravni resori odnosno organizacije za društvene službe uspostavljaju se zbog gospodarskog razvoja i određenih promjena u društvu (zdravstvo, obrazovanje, kultura itd.). Tehničke službe stvaraju se zbog tehnološkog razvoja, a te se službe odnose na promet (cestovni, željeznički, brodski i zračni). Telekomunikacija i pošta još se mogu svrstati u tehničke službe. Specifična služba jest komunalna služba jer obavlja posebne poslove koji se pojavljuju paralelno s razvojem gradova, a zbog potreba lokalnog stanovništva odnosno zajednica (čistoća, vodovod i dr.). Iz već stvorenih organizacija formiraju se posebne organizacije odnosno informacijske službe (meteorološka služba, javni registri) i unutarnje službe (služba za javnu nabavu, arhiv, personalna služba). Stoga, produkt odnosno rezultat horizontalne diferencijacije jest stvaranje upravnih resora, točnije, stvaranje dviju glavnih skupina upravnih resora koje se međusobno razlikuju. S jedne strane klasična državna uprava u kojoj država ima ulogu nositelja fizičke prinude prema građanima i sastoji se od pet resora:

---

<sup>12</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>13</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

unutarnji poslovi, vanjski poslovi, obrana, pravosuđe i financije. S druge strane, skupina resora koja nastaje odnosi se na javne službe i u njima se država pojavljuje kao nositelj poslova od javnog interesa, a obuhvaćaju društvene, tehničke, komunalne i informacijske službe. Međutim, uloga građanina odnosno pojedinca se mijenja od prvenstveno korisnika pa kroz uloge klijenta i konzumenta do suradnika uprave. Vertikalna diferencijacija je nastajanje novih teritorijalnih stupnjeva koji se razlikuju po širini teritorija na kojem djeluju (npr. stvaranje novih razina lokalnih ekspozitura središnje državne uprave ili novih stupnjeva lokalne samouprave).<sup>14</sup> Vertikalnu diferencijaciju uzrokuju proširenje područja na kojem se upravna djelatnost obavlja te povećanje inteziteta upravne djelatnosti. Kada se poveća broj resora i upravnih poslova usporedno s njima dolazi do porasta uloge uprave. Shodno povećanom broju poslova za njihovo obavljanje dolazi do potrebe za stvaranje novog teritorijalnog stupnja.

Tendencija prema profesionalizaciji uprave označava razvoj uprave koji je obilježen s tri komponente koje se odnose na profesionalizaciju uprave: ustaljivanje skupine zadataka i položaja nositelja tih zadataka, trajnost upravnih zanimanja te promjena načina plaćanja službenika za njihov rad. Prva komponenta označava zapošljavanje službenika za određene poslove na određenim radnim mjestima zbog sve više različitih radnih mjesta sa specifičnim i unaprijed definiranim poslovima. Druga komponenta naglašava stručnost službenika koja se temelji na posebnom obrazovanju te zapošljavanju oslanjajući se na merit sustav. Treća komponenta zalazi u povijest pa tako od plaćanja u naturi, kako je vladar plaćao svoje sluge, preko plaćanja na način da se kmetovima dodijeli zemlja uslijedilo je plaćanje službenika u novcu. Plaća mora omogućiti materijalnu egzistenciju službenika i njegovu neovisnost o centrima ekonomske moći i drugim vanjskim interesima.<sup>15</sup>

Kada je riječ o tendenciji prema ograničavanju prinude u upravi može se reći da su se u upravi već i prije njenog razvoja prema modernoj upravi pojavljivale i postojale metode prinude. Prinuda je svako nametanje određenog ponašanja drugome koje on ne bi dobrovoljno izabrao bez tog djelovanja, a kreće se od direktnog lomljenja otpora korištenjem fizičkom silom do indirektnih oblika poput prijetnji kaznom.<sup>16</sup> S obzirom na to da je u početku razvoja uprava bila temeljena na vojnim i policijskim funkcijama, prinuda se

---

<sup>14</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>15</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>16</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

svejedno upotrebljavala (npr. ubiranje javnih prihoda, osiguravanje javnih radova, provođenje društveno korisnih akcija i sl.) i okarakterizirala kao najjednostavnija metoda u ekonomskom i tehničkom smislu. Daljnim razvojem uprave mijenja se njen karakter, tehnološki ojačava, dolazi do demokratizacije društva kao rezultat revolucija i političkih borbi te se povećava opća svijest društva. Upravni poslovi u socijalnoj skrbi, zdravstvu i obrazovanju su neophodni pa više nije potrebno upotrebljavati prisilu. S vremenom se tako odnos građana i uprave mijenja. Od vertikalnih odnosno hijerarhijskih pa sve do horizontalnih odnosno timskih (partnerskih) odnosa. Unutar upravnog sustava tendencija prema ograničavanju prinude nije jednako raspoređena te je najviše prisutna u resorima policije (Ministarstva unutarnjih poslova) i vojske (Ministarstva obrane) gdje se metode prinude pokazuju djelotvorne i učinkovite. Prinuda može biti i neophodna u slučajevima kada je država pogođena raznim krizama, ekološkim katastrofama ili borbom protiv terorizma pa ju je neophodno koristiti kako bi se zaštitilo stanovništvo odnosno postojeći poredak.

Tendencija prema informatizaciji uprave odnosi se na upotrebu moderne informacijske i telekomunikacijske tehnologije, a posebno interneta, koja je transformirala način života ljudi u posljednjih petnaestak godina.<sup>17</sup> Razvojem informacijsko – komunikacijskih tehnologija, a povećanjem informacija dolazi do informatizacije u javnoj upravi. Stoga, i proces digitalizacije javne uprave očekivano se razvija slijedeći opće društveni razvoj, čime postaje dostupnija i pristupačnija građanima.<sup>18</sup> Za novu sliku uprave zbog informatizacije koristi se termin elektronička uprava (e – uprava), koji označuje korištenje informacijskim tehnologijama radi povećanja ekonomičnosti, efikasnosti i kvalitete upravnih usluga, s jedne, te povećanja transparentnosti i odgovornosti uprave, s druge strane.<sup>19</sup> E – uprava nastoji promijeniti i poboljšati kako strukturu uprave tako i metode rada. Primarno odnos građana i uprave obuhvaća e – uprava, a zatim i odnos uprave i privatnog sektora te odnos između više upravnih organizacija. Kako bi se uprava informatizirala potrebno je da službenici budu informatički pismeni, ali i da im uprava omogući razvijanje znanja i vještina. Shodno tome, potrebno je da se omogući svim građanima jednak pristup internetu i tako izbjegne ili barem smanji digitalna podjela. Prva digitalna podjela odnosi se na različite mogućnosti pristupa internetu, što je funkcija prvenstveno socio – ekonomskog razvoja i tehnološke infrastrukture, dok druga digitalna podjela nastaje uslijed različitih mogućnosti korištenja interneta, koja je

---

<sup>17</sup> Musa A.: E – uprava i problem digitalne podjele (2007)

<sup>18</sup> Đanić Čeko A., Guštin M.: Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi, god. 59, 4/2022,

<sup>19</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

prvenstveno povezana s obrazovnim statusom i osobnom motivacijom.<sup>20</sup> Promjena u načinu i metodama rada, ali i promijenjena očekivanja građana prema javnoj upravi dovode do nove percepcije uprave koja od nadređenosti i vladanja građanima postaje korisnički servis koji bi trebao ekonomično i brzo pružati kvalitetne usluge građanima.<sup>21</sup> Jedinствено upravno mjesto (one stop shop) jedna je od mogućnosti za uspostavljanje koju donosi informatizacija uprave tako što se iz više upravnih organizacija od nekoliko službenika stvori tim za obavljanje određenih poslova. Tako se osigurava bolja komunikacija s građanima tj. korisnicima usluga kao i razmjena potrebnih podataka i informacija te na kraju brže se donose tražene odluke (usluge). Informiranjem građana o radu uprave i rezultatima rada putem interneta korištenjem informacijske tehnologije povećava se transparentnost. Zakon o općem upravnom postupku donesen u 2010. godini može se smatrati kao početak informatizacije javne uprave u Republici Hrvatskoj. Već samim pokretanjem upravnog postupka, predviđena je mogućnost prema kojoj stranka može podnijeti podnesak i elektroničkim putem.<sup>22</sup> Također, kod disponiranja zahtjeva, stranka može odustati od podnesenog zahtjeva i elektroničkim putem.<sup>23</sup> Osim u dijelu pokretanja postupka, korištenje elektroničkih medija predviđeno je i u dijelu ispitnog postupka pa se dokazivanje u ispitnom postupku može provoditi i u elektroničkom obliku.<sup>24</sup> Digitalizacija javne uprave odnosi se i na temeljnu vrstu odluke koja se donosi u upravnom postupku, a to je rješenje, koje uz potpis službene osobe i službeni pečat, može sadržavati i kvalificirani elektronički potpis ovlaštene osobe ili kvalificirani elektronički pečat javnopravnog tijela. U slučaju kada se rješenje izdaje iz informacijskog sustava javnopravnog tijela, ono se može ovjeriti samo kvalificiranim elektroničkim pečatom.<sup>25</sup> Osim toga, veliki broj podataka iz javnih evidencije koje izrađuje uprava dostupan je građanima na korištenje u komercijalne ili nekomercijalne svrhe. EU poseban naglasak stavlja na dostupnost podataka, što je u skladu i s načelom dobre uprave koja se usredotočuje na kvalitetniju interakciju između građana i javne uprave prateći pri tome njihove potrebe i interese.<sup>26</sup> Između ostalog, jedan od projekata Vlade Republike Hrvatske jest sustav e – Građani koji je znatno poboljšao odnos između građana i uprave. Sustav e – Građani je projekt Vlade Republike Hrvatske koji građanima, bez naknade, omogućava modernu, brzu i

---

<sup>20</sup> Musa A.: E – uprava i problem digitalne podjele (2007)

<sup>21</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>22</sup> Čl. 41. st. 1. ZUP-a.

<sup>23</sup> Čl. 46. st. 1. ZUP-a.

<sup>24</sup> Čl. 60. st. 1. ZUP-a.

<sup>25</sup> Čl. 98. st. 1. i 8. ZUP-a.

<sup>26</sup> Đanić Čeko A., Guštin M.: Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi, god. 59, 4/2022

jednostavnu komunikaciju s javnom upravom. Korisnici sustava e – Građani, fizičke osobe i poslovni subjekti, dobivaju korisnički pretinac koji omogućava primanje elektroničkih poruka i dokumenata s pravnom snagom od tijela javne vlasti. Sustav e – Građani uspostavljen je u lipnju 2014. godine i sastojao se od tri glavne komponente: Središnjeg državnog portala, Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava i Osobnog korisničkog pretinca. Od uspostave sustava e – Građani, promiče se korištenje zajedničkih komponenti koje su sastavni dio mnogih e – usluga. Zajedničke komponente se konstantno razvijaju te omogućavaju ovlaštenja, plaćanje upravnih pristojbi, te mnoge druge. Prilikom razvoja elektroničkih usluga potiče se tijela na korištenje gradivnih komponenti i razvoj kompleksnih i cjelovitih usluga. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva upravlja i razvija sustav e – Građani kao središnji sustav informacija i javnih elektroničkih usluga u Republici Hrvatskoj.<sup>27</sup>

#### 2.4. Suvremene tendencije u razvoju društva i uprave

Promjene u društvenom razvoju u posljednjih nekoliko desetljeća povezane su u velikoj mjeri s porastom znanja i informacija kojima raspolažu pojedinci i društvo u cjelini, s intenziviranjem komunikacija, međunarodnim i globalnim povezivanjem, društvenim i političkim promjenama koje uključuju povezivanje država u integracijske forme kao što je EU, tranzicijom država u demokratska i tržišna gospodarstva, s jačanjem regionalnih razina vlasti i razvojem gradova te s privatizacijom javnih službi i promjenom karaktera javnog sektora.<sup>28</sup>

Međupovezanost i širenje gospodarstva preko državnih granica predstavlja jedan od ključnih procesa u suvremenom razvoju društva, a riječ je o procesu globalizacije. Zastupanjem vlastitih interesa u međunarodnim organizacijama u svrhu razvoja društva, država i javna uprava u procesu globalizacije imaju sve veću ulogu. Ta međupovezanost sa sobom nosi i veću „cirkulaciju“ kako kapitala tako i rada te otvorenija demokratska društva. No, mogu se uočiti i negativne posljedice poput ekonomske nejednakosti, političke i društvene nestabilnosti, moći privatnog monopola, kriminal, terorizam te ekološki problemi.

---

<sup>27</sup> <https://vlada.gov.hr/>

<sup>28</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. : Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

Uloga pojedinih specijaliziranih međunarodnih organizacija velika je upravo u difuziji upravnih modela i širenju upravnih doktrina.<sup>29</sup> Treba istaknuti MMF, OECD i Svjetsku banku koji potiču i šire upravne doktrine novog javnog menadžmenta i dobrog upravljanja. MMF (Međunarodni monetarni fond) osigurava stabilnost međunarodnog monetarnog i financijskog sustava te sustava međunarodnih transakcija, OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj) unapređuje gospodarski rast zemalja članica i doprinosi razvoju svjetskog gospodarstva te povećava životni standard u zemljama članicama, a Svjetska banka prvotno je osnovana s ciljem obnove oštećenih zemalja nakon Drugog svjetskog rata, dok trenutni cilj jest prvenstveno smanjiti siromaštvo.

Proces europske integracije odnosi se prvenstveno na stvaranje te pridruživanje zemalja Europskoj uniji koja predstavlja instituciju s političkom i pravosudnom funkcijom kao i s ovlastima regulacije koje su europske države, njih 27, na nju prenijele. Jedan od glavnih ciljeva stvaranja i uspostavljanja Europske unije jest sloboda protoka odnosno kreiranje zajedničkog tržišta unutar svojih granica glede rada, proizvoda, usluga i kapitala. Osim toga: promicati mir, svoje vrijednosti i dobrobit svojih građana, nuditi slobodu, sigurnost i pravdu bez unutarnjih granica, s odgovarajućim mjerama na vanjskim granicama radi reguliranja azila i imigracije te sprječavanja i suzbijanja kriminala, ostvariti održivi razvoj koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena te visoko konkurentnom tržišnom gospodarstvu s punom zaposlenosti i društvenim napretkom, zaštititi i poboljšati kvalitetu okolišta, promicati znanstveni i tehnološki napredak, boriti se protiv socijalne isključenosti i diskriminacije, promicati socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca te zaštitu prava djeteta, pojačati ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama, poštovati bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost i uspostaviti ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta euro. Europska unija u ostatku svijeta želi: podržavati i promicati svoje vrijednosti i interese, doprinositi miru i sigurnosti te održivom razvoju Zemlje, doprinositi solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštititi ljudskih prava te strogo poštovati međunarodno pravo.<sup>30</sup> Jedan od osnovnih preduvjeta za funkcioniranje Europske unije jest provedba njenih propisa od strane država članica, a time se pridaje važnost javnim upravama.

---

<sup>29</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. : Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>30</sup> <https://european-union.europa.eu/>

U načelu, Komisija predlaže nove propise, a donose ih Parlament i Vijeće Europske Unije. Zatim ih provode države članice, a Komisija osigurava pravilnu primjenu tih propisa.<sup>31</sup>

Proces tranzicije je proces prijelaza u kojem prije nerazvijene države, države u razvoju ili nedemokratske države s jednostranačkim ili nerazvijanim višestranačkim sustavima, autoritarnom i hijerarhijskom upravom, često sa sustavom plijena i patronaže, mijenjaju svoje institucije i ekonomiju u smjeru demokratskih političkih sustava i tržišnog gospodarstva<sup>32</sup> Tu je riječ o državama srednje i istočne Europe u razdoblju od 1990-ih godina do 2000-ih te državama u razvoju koje stvaraju demokratsku državu kroz razvoj institucija, a uz pomoć međunarodnih organizacija. Fokus je na upravi i pravosuđu, vladavini prava te zaštiti ljudskih prava. S ekonomskog i socijalnog aspekta tranzicija donosi negativne posljedice poput pada BDP-a, povećane nezaposlenosti, siromaštva, socijalne nejednakosti, rat. Prvenstveno osnovni problem jesu uprava i politička vlast koje kočuju tranziciju odnosno temeljne promjene u državi jer bi primarno i upravu i političku vlast trebalo reformirati. Što se tiče gospodarske tranzicije u Republici Hrvatskoj, nakon raspada Jugoslavije hrvatsko socijalističko i polutržišno gospodarstvo pretvara se u sustav temeljen na privatnom vlasništvu i otvorenoj tržišnoj ekonomiji. Taj je prijelaz međutim bio usporen i otežan zbog ratne agresije na Hrvatsku i prilagodbe ekonomske politike obrambenim potrebama. Osim toga, proces pretvorbe kojim je prijašnje javno (društveno) vlasništvo postalo državnim, a potom privatnim, provodio se u sprezi političkih i poduzetničkih elita, nerijetko bez stvarnoga kupovanja poduzeća i ulaganja u njih. Tranzicija je stoga imala mnogobrojne negativne socijalne i gospodarske učinke: siromašenje stanovništva, porast korupcije i gospodarskog kriminala, devastaciju poduzeća.<sup>33</sup>

Privatizacija javnih službi je proces koji se pojavljuje 70-ih godina prošlog stoljeća, a cilj je ustupiti privatnom sektoru dio javnih službi, s tim da je promicanje i naglasak na privatnom poduzetništvu. Stvara se koncept novog javnog sektora s pružateljima javnih usluga, s jedne strane, organizacije čiji je osnivač država te organizacije u privatnom vlasništvu, s druge strane. Stoga, potrebno je da država regulira pružanje javnih usluga, omogući tržišne slobode i ostvarivanje javnog interesa. Uz privatizaciju javnih službi javlja se javno – privatno partnerstvo koje se odnosi na suradnju tijela javne vlasti i privatnog sektora. Prisutno je kako na središnjoj državnoj razini tako i na lokalnoj razini uz glavni cilj, a to je zadovoljiti

---

<sup>31</sup> <https://european-union.europa.eu/>

<sup>32</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>33</sup> <https://croatia.eu/index.php/hr/home-hr/gospodarstvo/gospodarska-tranzicija>

određenu javnu potrebu. Svaki subjekt odnosno i javni i privatni sektor sudjeluju s određenim sredstvima, resursima i stručnim znanjima u planiranju i odlučivanju te u realizaciji. Pouzdano i uspješno javno – privatno partnerstvo pridonosi kvalitetnijim i mnogobrojnijim komunalnim djelatnostima odnosno uslugama te pozitivno utječe na socijalni i ekonomski aspekt pogotovo na lokalnoj razini.

Proces urbanizacije je globalan proces koji se posebno ističe u slabije razvijenim zemljama, a već od vremena industrijske revolucije razvoj uprave povezan je s procesom urbanizacije i razvojem gradova kojim se omogućuje pružanje javnih usluga u velikom broju kao i društveni te ekonomski razvoj unutar svog teritorija. Niz tih javnih usluga odnosi se na komunalne djelatnosti (čistoća, opskrba vodom, odvod, groblja itd.), zdravstvo, odgoj i obrazovanje, socijalnu skrb i kulturu. Primarno, stanovništvo se selilo iz sela i manjih mjesta u velike gradove i metropole iz razloga što su gradovi izvor ekonomske moći, stručnosti i inovacije, koncentriraju obrazovanje i kulturu te nude šanse dobrog života, ali zbog intenzivne urbanizacije dolazi do određenih problema izazvanih prenapučenim gradovima. Osim toga, ističu se posebno društveni problemi poput siromaštva, ovisnosti, segregacije, isključenosti i raznih stambenih problema te tako sam proces vodi ka metropolitanizaciji velikih gradova jer stanovništvo u velikoj mjeri prelazi iz centralnih dijelova grada u okolicu koja je s gradom u svim segmentima jako dobro povezana. Shodno tome, potrebno je koncentrirati se na kvalitetu javnih službi i strateško planiranje s ciljem razvijanja profesionalne lokalne samouprave.

Proces regionalizacije podrazumijeva stvaranje samoupravnih regija sa svojim predstavništvima i autonomnim regionalnim institucijama unutar granica jedne države na temelju jačanja identiteta i osjećaja pripadnosti većem području tj. određenom dijelu države. U skladu s tim, regionalne jedinice predstavljaju stupanj odnosno međustupanj između državne uprave i lokalne samouprave. Mnogobrojne europske države ističu se s takvim uređenjem poput Njemačke, Austrije, Francuske, Švicarske, Italije, Španjolske, Danske itd. Prvi val regionalizacije u Europi pojavljuje se krajem 60-ih i početkom 70-ih godina prošlog stoljeća s glavnim motivom odnosno ciljem za jačanje i isticanje regionalnih identiteta. Drugi val slijedi 1980-ih i traje do 1990-ih godina kada regije jačaju u okviru ekonomskog razvoja, a Europska unija paralelno stvara 1994. godine Odbor regija te ga uključuje u formalni proces donošenja pravnih dokumenata. Tendencija regionalizacije ima temelje u regionalnoj politici EU, koja se oslanja na statističke jedinice II. Stupnja (NUTS II) s preko 800.000, a manje od 3 milijuna stanovnika; politici supsidijarnosti i decentralizacije EU i Vijeća Europe; u sve



snažnijoj regionalnoj svijesti stanovništva, tj. svijesti ljudi o važnosti regionalnih interesa i identiteta, te u nastojanjima civilnog društva, regionalističkih političkih aktera i stanovništva (regionalizam).<sup>34</sup> Između ostalog, Europski odbor regija kao savjetodavno tijelo Europske unije potiče sudjelovanje na svim razinama, od regionalnih i lokalnih vlasti do pojedinaca odnosno građana. Čine ga izabrani lokalni i regionalni predstavnici iz svih 27 država članica koji iznose svoje mišljenje o zakonodavstvu Europske unije koje izravno utječe na regije i gradove. Europski odbor regija predstavlja milijun lokalnih i regionalnih političara Europske unije i surađuje s mladim izabranim političarima (YEP) tako što ih poziva na plenarna zasjedanja OR-a ili primjerice na Europski samit regija i gradova.<sup>35</sup> Što se tiče Republike Hrvatske, pokušaj ustavnih promjena s početka 2014. uz neke druge zakonske inicijative koje su blokirane još u pripremnoj ili zakonodavnoj fazi (izrada novog Zakona o regionalnom razvoju koji je donesen 2014., izmjene Zakona o sustavu državne uprave iz 2014. itd.) može se smatrati drugim pokušajem regionalizacije, jer prvi u reformi 2000./2001. nije uspio – tada je umjesto oblikovanja regija došlo do transformacije županija u jedinice tzv. Područne (regionalne) samouprave, ali bez redefiniranja teritorijalnog okvira i regionalnih poslova.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>35</sup> <https://european-union.europa.eu>

<sup>36</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

### 3. GRAĐANI I UPRAVA

#### 3.1. Uloge građana naspram upravi

Kroz povijesni razvoj moderne države i uprave mijenjao se i odnos prema pojedincu i društvenim skupinama, a ovisno o vrsti upravnih organizacija, poslova ili javnih usluga pojedini su modaliteti tog odnosa prisutni i danas.<sup>37</sup> Najstarija tj. prva uloga građana seže u daleku povijest točnije u vrijeme apsolutističkih monarhija, a riječ je o paternalističkom odnosu uprave spram građanima. Građani se tretiraju kao neodrasla djeca koja ne znaju voditi brigu o sebi ni preuzeti odgovornost za svoje djelovanje, pa to za njih čini državna uprava.<sup>38</sup> Stoga, građani su bili podređeni spram upravi odnosno u podaničkoj ulozi, a državna uprava se smatrala kao simbol velike snage, sile i otpora. U to vrijeme uprava se nastojala profesionalizirati putem profesionalne plaćene vojske koja predstavlja silu i koristi ju kad se interesi stanovništva kose sa interesima monarhije odnosno vladara i s njegovim odlukama. U to doba uprava se sastojala od pet resora: policija, obrana, diplomacija, financije i pravosuđe. Naime, tražeći promjene te veću i snažniju ulogu građana uslijedile su građansko – demokratske revolucije koje su rezultirale promjenom strukture vlasti. Uspostavio se novi oblik vlasti koji dolazi od stanovnika, za razliku od prethodnog kada se smatralo da vlast dolazi od Boga te vladar isključivo može biti Božji izabranik (monarh), na temelju glasovanja onih koji imaju politička prava. Svatko ima pravo birati i biti biran, a to je glavno svojstvo uloge građanina. Građanin je izvor vlasti i politički nazornik vlasti, u političkom smislu, u sklopu sustava liberalne demokracije.<sup>39</sup> Sve što se prije izvršavalo upotrebom sile sada postaje pravo, a djelovanje države ograničava se pravnim normama. Krajem 19. stoljeća dolazi do novih promjena tako što država rukovodi obavljanjem određenih djelatnosti koje obavljaju u svrhu kvalitetnijeg, zdravijeg i sveukupno boljeg života za zajednicu te tako državna uprava više nije svedena na klasičnih pet resora već se proširuje za niz svih tih novih

---

<sup>37</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>38</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>39</sup> Koprić I.: Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: Stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i uprave (2017)

upravnih resora. Prvenstveno riječ je o zdravstvu, odgoju i obrazovanju, socijalnoj skrbi i prometu. Naime, javne se službe razvijaju od druge polovine 19. stoljeća nadalje, s najvećom proliferacijom i značenjem u razdoblju od kraja II. svjetskog rata do sredine 1970-ih, a to se doba obično naziva zlatnim dobom socijalne države, pa i dobom najvećeg razvoja lokalne socijalne države.<sup>40</sup> Građani tako ulaze u ulogu korisnika naspram uprave koristeći usluge koje im javne službe pružaju. Način i uvjeti korištenja usluga javnih službi pravno je reguliran. Što se tiče cijena javnih usluga, korisnici ih ne plaćaju ili plaćaju samo djelomično, a preostali dio troškova snosi država i to iz državnog ili drugog javnog proračuna te u krajnjoj liniji taj ostatak ide na teret poreznih obveznika. U nekim razvijenim demokratskim zemljama već u prvoj polovini 19. stoljeća, a drugdje kasnije, počinje se radi participacije afirmirati lokalna demokracija kroz različite institucije i kanale utjecaja na tijela lokalnih vlasti te time, ali i kroz neke druge oblike, građani postaju suradnici uprave.<sup>41</sup> Uloga građanina osnova je za sudjelovanje u javnim poslovima na način da građani mogu participirati odnosno utjecati na odluke od strane vlasti, pomoći u rješavanju javnih problema te nadzirati vlast. Sudjelovati mogu u predstavničkim tijelima, tijelima upravljanja javnih ustanova itd. Građani na taj način postaju suradnici odnosno partneri uprave ali i jednako suodgovorni za ishode javnih politika u praksi. Nastajanjem i osnaživanjem lokalne samouprave, kao institucije s određenom mjerom autonomije, građanima se omogućuje participacija u javnim stvarima te nadzor vlasti kako bi se ona učinila transparentnija i preglednija. Načelo supsidijarnosti te paralelno s njim razvoj informacijsko – komunikacijske tehnologije mijenja sliku teritorijalne vlasti, olakšava komunikaciju između građana i uprave te najvažnije omogućuje izraženiji utjecaj građana prema upravi ali i suradnju s njom. Supsidijarnost znači da je u javnim poslovima prvenstvo upravo na strani onih tijela koja su građanima najbliža, a imaju dovoljan kapacitet za obavljanje tih poslova.<sup>42</sup> Zbog velikih rashoda, izdataka, u okviru funkcioniranja lokalne samouprave i omogućavanja participacije građanima, naročito 1970-ih, razvija se doktrina novog javnog menadžmenta koja se isključivo fokusira na ostvarivanje ekonomskih vrijednosti odnosno efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti. Javna uprava se nastoji formirati i djelovati po pravilima i načelima kako djeluje privatni sektor dok pravne, socijalne i demokratske vrijednosti

---

<sup>40</sup> Koprić I.: Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: Stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i uprave (2017)

<sup>41</sup> Koprić I.: Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: Stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i uprave (2017)

<sup>42</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

zanemaruje odnosno stavlja sastrane, u drugi plan. Rezultat toga jest naplata realne cijene javnih usluga te se tako građane stavlja u ulogu potrošača, konzumenta koji raspolažu javnim uslugama ovisno o svojoj ekonomskoj moći. Posljedice konzumerizma očituju se u siromaštvu, ekonomskoj razlici, nekvalitetnim i manje dostupnim javnim uslugama. U Velikoj je Britaniji početkom 1990-ih formulirana Povelja građana, s ponovnim naglašavanjem pravnih vrijednosti i mogućnosti pristupa građana upravi i njezinim – dovoljno kvalitetnim – uslugama, kao i s reafirmacijom participacije građana i drugih demokratskih političkih vrijednosti.<sup>43</sup> Kako bi se što više financirala javna uprava, država mora osigurati da privatnici odnosno poduzetnici u tome sudjeluju u što većoj mjeri. Tako privatnici mogu pružati usluge od općeg interesa, mogu obavljati veći broj tehničkih i pomoćnih poslova te mogu biti zainteresirani za prodaju određenih materijala i opreme državi. Također mogu biti zainteresirani i za izgradnju i iznajmljivanje zgrada, zastupanje u sudskim sporovima itd. Shodno tome, paralelno s ulogom konzumenta razvija se uloga poduzetnika pa se za što izraženiju poduzetničku ulogu razvija javno – privatno partnerstvo, javna nabava, povjeravanje vanjskim dobavljačima (outsourcing) i slično. Informacije o potrebama javne uprave, njezinim djelatnostima i konkretnom djelovanju moraju se ažurno objavljivati, čemu u suvremeno doba dobro služe internetske stranice, društvene mreže i slični komunikacijski kanali.<sup>44</sup> Kroz cijeli upravni razvoj pojavom novih uloga građana u odnosu prema upravi prethodne uloge ne nestaju, čak se djelomično mijenjaju i dopunjuju s novima. Međutim, u svakodnevним situacijama građani su u podaničkoj ulozi i ulozi građana s političkim pravima, i u ulozi korisnika (javnih službi), i u ulozi suradnika javne uprave i u potrošačkoj te poduzetničkoj ulozi onda kada se obavlja određeni posao kako za državu odnosno državnu upravu tako i za lokalnu samoupravu. Iako se nižu sve uloge, u većini situacija ipak dolazi do izražaja jedne kao glavne uloge.

### 3.2. Instrumenti jačanja položaja građana prema upravi

Razvojem demokracije i njenih temelja paralelno se pojavljuju instrumenti kojima se jača i štiti položaj građana u odnosu prema upravi. Sustav pravne zaštite građana u njihovim

---

<sup>43</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>44</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

odnosima s državnom upravom razvio se kao dio nastojanja da se uprava i izvršna vlast u cjelini podvrgnu zakonu.<sup>45</sup> Prvenstveno do izražaja dolazi načelo zakonitosti kojim se nastoji postići da svako postupanje uprave bude utemeljeno na zakonu i u okviru zakonom definiranih ovlasti. Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.<sup>46</sup> Ako utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti u sadržaju ili postupku donošenja općih akata, nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ili postupanju prema građanima i drugim strankama ili nedostatnu osposobljenost službenih osoba, tijelo koje provodi upravni nadzor ovlašteno je zatražiti odgovarajuća izvješća i podatke te neposredno utvrditi činjenice i okolnosti važne za obavljanje poslova državne uprave koji su predmet nadzora kao i raspraviti utvrđeno stanje i uputom odrediti mjere koje se moraju poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet nadzora.<sup>47</sup> Kao važan instrument može se istaknuti i načelo pogrešivosti uprave, a rezultira pravom na žalbu na odluke uprave te pravom na sudsku zaštitu od upravnog postupanja. Pravna zaštita protiv pojedinačnih akata koji se donose u obavljanju poslova državne uprave propisuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje.<sup>48</sup> (čl. 13. Ustava). Konkretno, to se odnosi i na mogućnost žalbe u upravnom postupku jer pravo na žalbu dodijeljeno je Ustavom ali je i u određenim situacijama i slučajevima zakonom isključeno. Međutim, razvija se i načelo odgovornosti uprave, koje se na individualnoj razini očituje kao pravo građana na naknadu štete koju im uprava počini svojim nezakonitim i nepravilnim radom.<sup>49</sup> Odgovornost može biti isključivo od strane službenika odnosno osobna odgovornost službenika uz njegovu disciplinsku odgovornost o kojoj odlučuju službenički sudovi ili primarna odgovornost uprave koja zatim ima pravo na regres od službenika koji je svojim nezakonitim i nepravilnim radom prouzročio štetu. Također postoji i solidarna odgovornost uprave i službenika. U novije se vrijeme s porastom uprave i njezina djelokruga probija ideja o odgovornosti uprave (države) za rizik koji proistječe iz njezine djelatnosti i bez ikakve krivnje pojedinog službenika, pa tako država nadoknađuje štetu građanima i onda kada je ona nastala bez djelovanja uprave, npr. zbog više sile kao što su elementarne nepogode, ili u slučaju potpuno zakonitog postupka, npr. kada zbog potrebe

---

<sup>45</sup> Koprić I., Kovač P., Britvić Vetma B.: Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: Povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji (2017)

<sup>46</sup> Čl. 19. Ustava Republike Hrvatske

<sup>47</sup> Čl. 30. Zakona o sustavu državne uprave

<sup>48</sup> Čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave

<sup>49</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

sprječavanja epidemija građanin upravnom radnjom pretrpi kakvu štetu na svom vlasništvu.<sup>50</sup> Općenito se smatra da je radi zakonitosti i zaštite prava građana pred izvršnim, upravnim i drugim tijelima posebice važno osigurati određena proceduralna (postupovna) prava i sustav institucija i tijela koja ta prava u praksi poštuju, provode i štite.<sup>51</sup> Treba istaknuti i pravilo jednostavnosti i djelotvornosti koje nalaže da se poslovi državne uprave obavljaju tako da građani mogu na jednostavan i djelotvoran način ostvarivati svoja Ustavom zajamčena prava i zakonom zaštićene interese te ispunjavati svoje građanske dužnosti. Javnost uprave kao jedan od značajnijih instrumenata kojima se jača položaj građana u odnosu prema upravi očituje se kroz načela otvorenosti i transparentnosti, a može se definirati kao svjesno i planirano pružanje informacija i mogućnosti uvida u rad uprave građanima te paralelno osiguranje informacija o stavovima, mišljenjima i potrebama građana upravi. Rad tijela državne uprave je javan, a javnost se može isključiti samo iznimno, u slučajevima propisanim zakonom ili pravnom stečevinom Europske unije.<sup>52</sup> Kako bi javnost uprave funkcionirala potrebno je sudjelovanje, angažman obiju strana u skladu s tim što je javnost uprave reverzibilan proces. Pri obavljanju poslova državne uprave svi podaci i potvrde o činjenicama o kojima se u Republici Hrvatskoj vode propisani očevidnici i druge službene evidencije pribavljaju se po službenoj dužnosti.<sup>53</sup> Sve naglašeniju otvorenost i transparentnost omogućuje razvoj informacijsko – komunikacijske tehnologije odnosno e – uprave koja i podrazumijeva služenje informacijskom tehnologijom u upravi s ciljem omogućavanja dostupnosti većeg broja informacija o radu uprave građanima. Država i javna uprava ne moraju se samo koristiti informacijskom i komunikacijskom tehnologijom da bi ispunile svoje zadaće, već u informacijskom društvu imaju i novu funkciju: trebaju jamčiti opskrblijevanje društva visokokvalitetnim i pouzdanim informacijama.<sup>54</sup> Informacija se može definirati kao rezultat rada javne uprave. Tipični oblici obuhvaćaju proaktivnu objavu informacija o organizaciji, radu i financiranju uprave putem interneta i medija, javnost sjednica, publikaciju materijala i dokumenata (od objave propisa i odluka do informativnog materijala), javnih kampanja kojima se osvještava javnost o nekom društveno važnom pitanju i mogućnosti ili potrebi njegova rješavanja, odnosa s javnošću putem glasnogovorničkih

---

<sup>50</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>51</sup> Koprić I., Kovač P., Britvić Vetma B.: Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: Povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji (2017)

<sup>52</sup> Čl. 10. Zakona o sustavu državne uprave

<sup>53</sup> Čl. 12. Zakona o sustavu državne uprave

<sup>54</sup> Rajko A.: Informacijsko upravno pravo – određenje predmeta HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9, (2009.), br. 1.

službi i službi za strateško komuniciranje koje upravljaju imidžem javne uprave i surađuju s medijima kako bi pomoću njih informirali javnost o radu uprave, uključujući održavanje konferencija za tisak, pružanje medijskih izvještaja, korištenje novih medija (twitter, facebook, itd.) i sl.<sup>55</sup> Kada je riječ o otvorenosti, uprava nastoji prikupiti što više informacija izvana tj. od građana što se tiče rada uprave. Može se reći kako je takva informacija input za rad uprave. Tipični oblici obuhvaćaju različite oblike kontakata između uprave i građana te stručnjaka i stručnih organizacija (npr. akademska zajednica, udruge, komore) putem kojih uprava dobiva informaciju o mišljenju, stavovima i potrebama građana i stručne javnosti, kao što su formalno traženje mišljenja o određenom pitanju (npr. traženje mišljenja od pravnog fakulteta o ustavnim promjenama), javna savjetovanja i rasprave o namjeravanim odlukama odnosno propisima, javne diskusije o društvenim problemima, ankete i druge vrste istraživanja stavova javnosti, pritužbe i predstavke građana vezane uz djelokrug pojedinih upravnih organizacija.<sup>56</sup> Kako bi se osiguralo funkcioniranje odnosno pravilno djelovanje javne uprave te komuniciranje i cirkuliranje tj. protok informacija između građana i javne uprave potrebni su određeni propisi kojima se uređuje pravo na pristup informacijama, propisi kojima se uređuje javna nabava, etika javnih službenika, lobiranje, financiranje političkih stranaka i slično. Na temelju informacija o radu uprave, građanima se omogućuje uključivanje u proces donošenja odluke što podrazumijeva bolju kvalitetu odluka i propisa. Jednako, gospodarski subjekti na temelju tih informacija ubrzavaju i olakšavaju svoje poslovanje i funkcioniranje. Shodno tome, u svrhu zakonitog i pravilnog rada uprave, transparentnost odnosno pružanje informacija od strane uprave ima preventivni učinak na nezakonita i nepravilna postupanja. Pravni instrument za ostvarivanje transparentnosti danas je široko prihvaćeno pravo na pristup informacijama – pravo dobiti informaciju o radu tijela javne vlasti, poduprto obvezom tijela javne vlasti da tu informaciju pruži građanima, proaktivno ili na zahtjev (Musa, 2014). Otvoreni podaci jedan su od oblika transparentnosti koji podrazumijevaju objavu informacija na način koji je strojno čitljiv i u skladu s otvorenim formatom i standardom.<sup>57</sup> Pravo na informiranost o provedbi zakona propisuje da su tijela državne uprave dužna davati mišljenja pravnim i fizičkim osobama o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa.<sup>58</sup> Odgovor na podnesak kojim se traži mišljenje o odgovarajućoj

---

<sup>55</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>56</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>57</sup> Musa A.: Informacije za građane: Transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana (2017)

<sup>58</sup> Čl. 31. Zakona o sustavu državne uprave

primjeni zakona i drugih propisa stvarno nadležno tijelo mora dostaviti podnositelju u roku od 30 dana od dana zaprimanja podneska.<sup>59</sup> Osim već spomenutih instrumenata kojima se štiti i jača položaj građana u odnosu prema upravi, posebno se na temelju Ustava Republike Hrvatske ističu pravo sudjelovanja u obavljanju javnih poslova i prijma u javnu službu.<sup>60</sup> Kao i pravo na podnošenje pritužbe pučkom pravobranitelju. Načelo da svatko ima pravo pod jednakim uvjetima sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe zapravo označava jednake mogućnosti svih građana da se angažiraju u obavljanju javnih poslova u svojstvu jedne od kategorija ljudi koji rade u upravi, što se ostvaruje primarno putem javnog natječaja, ali i da na druge načine sudjeluju u radu državne uprave i javne uprave općenito (izbor ili imenovanje u razna tijela, radne skupine, sudjelovanje u obavljanju određenih poslova uprave i sl.).<sup>61</sup> Pravo na podnošenje pritužbe pučkom pravobranitelju pravo je svakog građanina da pritužbom upozori na nezakonit ili nepravilan rad tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojim su povrijeđena njegova prava zajamčena Ustavom ili zakonima.<sup>62</sup>

Moderni koncepti u odnosu građana i uprave baziraju se na općoj humanizaciji, individualizaciji i osobnim odnosima građana s jedne te nositelja vlasti i profesionalnih javnih službenika s druge strane.<sup>63</sup>

### 3.3. Sudjelovanje i odlučivanje građana

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.<sup>64</sup> Hrvatski državljani s navršениh 18 godina (birači) imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu.<sup>65</sup> Građani Republike

---

<sup>59</sup> Čl. 32. Zakona o sustavu državne uprave

<sup>60</sup> Čl. 44. Ustava Republike Hrvatske

<sup>61</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>62</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>63</sup> Koprić I.: Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: Stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i uprave (2017)

<sup>64</sup> Čl. 1. Ustava Republike Hrvatske

<sup>65</sup> Čl. 45. Ustava Republike Hrvatske



Hrvatske neposredno su zastupljeni u Europskom parlamentu gdje putem svojih izabranih predstavnika odlučuju o stvarima iz njegove nadležnosti.<sup>66</sup> Sudjelovati u odlučivanju, imati pristup podacima kojima raspolaže javna vlast nije samo obaveza vlasti, već i pravo građana jer vlast postoji radi građana.<sup>67</sup> Političko sudjelovanje definira se kao aktivnost kojom se utječe na donošenje političkih odluka na lokalnoj, regionalnoj i (nad)nacionalnoj razini.<sup>68</sup> Oblici sudjelovanja građana mogu se svrstati u dvije grupe: oblici neposredne demokracije i oblici participacije (građana).

### 3.3.1. Oblici neposredne demokracije

Pod oblike neposredne demokracije ubrajaju se skupštine građana, lokalni referendumi, opozivi izabranih dužnosnika, građanske inicijative i mjesni zborovi građana.

Skupštine građana zamjenjuju lokalno predstavničko tijelo, odnosno u lokalnim jedinicama gdje one donose glavne političke odluke ne postoji izabrano predstavničko tijelo, već sve njegove funkcije obavljaju svi stanovnici lokalne jedinice s pravom glasa.<sup>69</sup> Klasičan primjer jest Švicarska odnosno njene općine gdje skupštine građana predstavljaju glavno tijelo koje donosi odluke koje se odnose na određenu lokalnu jedinicu. U Hrvatskoj nema takvog instituta, niti je on dio tradicije moderne hrvatske samouprave.<sup>70</sup>

Lokalni referendum zajamčen je Ustavom Republike Hrvatske, uvijek je fakultativan te se može raspisati o svim pitanjima samoupravnog djelokruga lokalnog predstavničkog tijela. Sastoji se u izjašnjavanju građana o prihvatanju ili odbijanju pojedinog prijedloga ili odluka o pitanju od lokalnog interesa.<sup>71</sup> Odluka koja je donesena na lokalnom referendumu obvezujućeg je karaktera za predstavničko tijelo koje ne može donijeti nijedan akt koji bi bio sadržajno suprotan toj odluci. Zemlje poput Francuske, Lihtenštajna, Slovačke, Bugarske,

---

<sup>66</sup> Čl. 141.b Ustava Republike Hrvatske

<sup>67</sup> Kregar J., Marčetić G.: *Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: Kako popraviti povjerenje građana u vlast* (2017)

<sup>68</sup> Kersting, Norbert (2015) *Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums*

<sup>69</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (2021)

<sup>70</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (2021)

<sup>71</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (2021)

Danske, Norveške i Finske imaju vrlo restriktivne postupke za pokretanje lokalnog referenduma, posebno u većim gradovima (Kersting, Norbert prema: Schiller, 2012)

Dok izbor lokalnih načelnika ima elemente političkog predstavništva (bira se između više kandidata koje predlažu uobičajeni politički akteri), njihov opoziv ima sve elemente neposredne demokracije, jer se tu ne bira između više kandidata nego se politički sankcionira djelovanje onoga tko je već bio izabran na određenu poziciju, ali je izazvao nezadovoljstvo lokalne zajednice.<sup>72</sup> Opoziv je mogućnost i pravo da građani odluče o prestanku mandata izabranih dužnosnika prije njegova regularnog isteka.<sup>73</sup> Tipičan primjer su Poljska i Njemačka.

Građanska inicijativa omogućuje određenoj skupini građana da predloži određeni opći akt, zahtijeva rješavanje pojedinog pitanja ili poduzimanje neke mjere.<sup>74</sup> Građani imaju pravo predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave predlagati donošenje općeg akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegova djelokruga.<sup>75</sup>

Mjesni zborovi građana oblik su konzultiranja stanovnika obično pojedinog užeg dijela lokalne jedinice, osim ako je jedinica jako mala, o pitanjima od neposrednog lokalnog značenja.<sup>76</sup> Sazivaju se po potrebi te imaju savjetodavni i konzultativni karakter.

Između ostalog, individualizam, društvena promjena vrijednosti i političko razočarenje dovode do demonstracija, prosvjeda civilnog društva koje su usmjerene na lokalnu, nacionalnu ili međunarodnu politiku, a realiziraju se lokalno.<sup>77</sup> Ističu se prosvjedi protiv rata, nuklearne energije, prosvjed protiv izgradnje velikog trgovačkog centra u Istanbulu, povećanje cijena karata lokalnim autobusima u Rio de Janeiru te protiv izgradnje novog željezničkog kolodvora u Stuttgartu.<sup>78</sup>

Kako na lokalnoj tako i na nacionalnoj razini, Švicarska je primjer jedne od rijetkih zemalja koje često koriste instrumente neposredne demokracije.

---

<sup>72</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>73</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>74</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>75</sup> Čl. 25. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

<sup>76</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>77</sup> Kersting, Norbert (2015) Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums

<sup>78</sup> Kersting, Norbert (2015) Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums

### 3.3.2. Oblici participacije građana

Ustavom Republike Hrvatske građanima je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje se ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općeg biračkog prava. Stoga sudjelovanje građana započinje u lokalnoj zajednici pa bi svakom članu lokalne zajednice trebalo omogućiti aktivno sudjelovanje u kreiranju, provođenju te nadzoru provođenja odluka u lokalnoj zajednici. U svrhu dobrog upravljanja lokalna vlast dužna je osigurati uvjete za takvo sudjelovanje te gdje i kada god je moguće sama uvesti odnosno uključiti lokalno stanovništvo. Građani mogu sudjelovati u procesima lokalnog odlučivanja putem teritorijalno decentraliziranih tijela (najčešće mjesnih ili susjedskih odbora), temeljem kooptiranja (imenovanja) u odbore i druga lokalna tijela, putem formaliziranih i ad hoc postupaka sudjelovanja građana u pripremi lokalnih odluka i propisa (javne rasprave, ankete, savjetovanje, davanje mišljenja) te kroz organizacije civilnog društva.<sup>79</sup>

Teritorijalno decentralizirana tijela još se nazivaju i submunicipalnom samoupravom, a odnosi se na autonomiju u donošenju odluka o poslovima koji su bitni za uži dio lokalne samoupravne jedinice. Submunicipalne se jedinice javljaju pod nazivom susjedskih odbora, gradskih četvrti ili okruga, župa, mjesne samouprave i sličnima.

Što se tiče kooptiranja, građane se kooptira radi njihove stručnosti u svrhu donošenja kvalitetnijih odluka i učinkovitijeg rada lokalnih tijela. Imenuje ih se u odbore predstavničkog tijela, odbore kolegijalnih izvršnih tijela, komisije, povjerenstva (ad hoc ili stalna lokalna tijela).

Građanima se osigurava i omogućuje formalizirano ili ad hoc sudjelovanje u javnim raspravama o prijedlozima pojedinih odluka i propisa ili rješavanju određenih pitanja.<sup>80</sup> Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 21. studenoga 2009. godine prihvatila je Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.<sup>81</sup> U travnju 2015. godine uspostavljen je Središnji državni portal „e – Savjetovanja“

---

<sup>79</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>80</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>81</sup> <https://mpudt.gov.hr/savjetovanja-s-javnoscu/6352>

koji predstavlja novi korak u razvoju procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te omogućuje objedinjavanje svih otvorenih savjetovanja na jednom mjestu, brzu i jednostavnu pretragu otvorenih savjetovanja te učinkovito zagovaranje svih zainteresiranih društvenih skupina i pojedinaca u procesu oblikovanja javnih politika.<sup>82</sup>

Sve važniji instrument participacije građana je lokalno civilno društvo koje čini zbir raznih asocijacija (udruga) građana koje se osnivaju lokalno, radi zastupanja interesa lokalne naravi, ali i lokalni mediji i javnost.<sup>83</sup> Termin „civilno društvo“ podrazumijeva organizacije i inicijative koje imaju pozitivan pristup društvenim problemima i koje doprinose općem dobru.<sup>84</sup> Najbrojnije organizacije civilnog društva u Hrvatskoj su udruge, a zakonski pojam „udruga“ označava svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite svojih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno – obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje tog oblika u državama.<sup>85</sup>

Ranije su postojale honoracije kao oblik participacije građana, kojih danas više nema, a istaknuti primjeri jesu mirovni suci (justices of peace) u engleskoj lokalnoj samoupravi. Honoracije su bile načelna dužnost određenih slojeva stanovništva da se besplatno prihvate neke dužnosti ili posla.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> <https://mpudt.gov.hr/savjetovanja-s-javnoscu/6352>

<sup>83</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

<sup>84</sup> Giljević T., Lalić Novak G.: Udruge kao element civilnog društva: Adekvatnost pozitivnopravne regulacije u Hrvatskoj i međunarodni primjeri aktivizma na lokalnoj razini (2017)

<sup>85</sup> Čl. 4. Zakona o udrugama (NN 151/22)

<sup>86</sup> Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.: Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (2021)

## 4. GRAĐANSKI NADZOR UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 4.1. Građanski nadzor nad radom policije

Razvojem demokratske države paralelno se razvijaju i instrumenti kojima se omogućuje nadzor i kontrola rada javne vlasti odnosno njenih tijela sa svrhom zaštite prava i sloboda građana. Pravni sustav daje policiji mnoge, iznimno široke, ovlasti.<sup>87</sup> Primjena policijskih ovlasti nužno znači zadiranje u prava i slobode građana.<sup>88</sup> Nadzor policije obuhvaća sve vrste prethodnog usmjeravanja rada policije tako da se unaprijed (ex ante) ograniči njezino djelovanje kao i naknadno (ex post) provjeravanje rada policije da se utvrdi jesu li djelovanje i rezultati rada uprave u skladu s prethodno postavljenim kriterijima političke, pravne ili tehničke prirode.<sup>89</sup> Donošenjem Zakona o policiji (NN 34/11) kojim je predviđeno osnivanje Povjerenstva za rad po pritužbama i Vijeća za građanski nadzor nad primjenom policijskih ovlasti, 2011. uvodi se građanski nadzor nad radom policije u Republici Hrvatskoj. Osim ta dva neovisna tijela, 2021. godine osniva se i jedno specijalizirano neovisno tijelo – za nadzor nad postupanjem policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite. Povjerenstvo za rad po pritužbama osniva se u svrhu rješavanja pritužbi na rad policijskog službenika te je prvotni naziv bio „ Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova“. Kod pojmovnog definiranja pritužbi i određivanja razlika između srodnih pojmova, kao što su pritužba, prijedlog, žalba i slično, u hrvatskoj je pravnoj praksi od osamostaljenja do danas prisutna nedosljednost.<sup>90</sup> Do izmjena i dopuna Zakona o policiji 2015. godine, pritužbom se smatralo ukazivanje na nezakonitu ili nepravilnu radnju policijskog službenika ili drugog zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova kojom su povrijeđena nečija prava ili je prekršen zakon, nije postojalo vremensko ograničenje za podnošenje pritužbe, niti su postojala sadržajna ograničenja, a na temelju prigovora

---

<sup>87</sup> Franulović D., Staničić F.: Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka (2018)

<sup>88</sup> Franulović D., Staničić F.: Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka (2018)

<sup>89</sup> Giljević T.: Građanski nadzor u upravi de lege lata i de lege ferenda – opća pitanja

<sup>90</sup> Franulović D., Staničić F.: Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka (2018)

podnositelja na odgovor o utvrđenom činjeničnom stanju, predmet se dostavljao na razmatranje izravno Povjerenstvu. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN 33/15) djelomično je sužen djelokrug poslova Povjerenstva te su ograničeni slučajevi u kojima Povjerenstvo postupa po pritužbi.<sup>91</sup> Povjerenstvo se sastojalo od tri člana koja su činili policijski službenik Ministarstva unutarnjih poslova te dva predstavnika javnosti koje je imenovao Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Novelom Zakona o policiji iz 2015. godine propisano je da fizička ili pravna osoba koja smatra da su djelovanjem ili propuštanjem djelovanja policijskog službenika u primjeni policijskih ovlasti povrijeđena njezina prava ili slobode, ima pravo Ministarstvu unutarnjih poslova podnijeti pritužbu u roku od 30 dana od dana saznanja za povredu.<sup>92</sup> 2019. godine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji (NN 66/19), propisuje osnivanje Povjerenstva koje čini devet članova, a imenuje ih i razrješava Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Hrvatskog sabora. Također, propisano je da na konstituirajućoj sjednici članovi Povjerenstva biraju potpredsjednika i predsjednika. U Povjerenstvo mogu biti imenovani hrvatski državljani koji uživaju profesionalni i osobni ugled u javnosti, a nisu članovi političke stranke.<sup>93</sup> Mandat članova traje četiri godine te se nakon isteka mandata svi članovi mogu ponovo kandidirati kao i biti imenovani. Pritužbu građanina razmatra načelnik policijske uprave u kojoj je raspoređen policijski službenik na kojeg se pritužba odnosi ili policijski službenik kojeg on ovlasti te su obvezni odgovoriti građaninu u roku od 30 dana od primitka pritužbe. Ukoliko je građanin nezadovoljan sadržajem obavijesti može u roku od 15 dana podnijeti prigovor Službi za unutarnju kontrolu. U drugom stupnju o prigovoru odlučuje Služba za unutarnju kontrolu u roku od 30 dana od primitka prigovora. Ako je građanin nezadovoljan i odgovorom Službe za unutarnju kontrolu može u roku od 15 dana od primitka odgovora izraziti nezadovoljstvo Ministarstvu unutarnjih poslova. U trećem stupnju predmet će se dostaviti na rješavanje Povjerenstvu za rad po pritužbama, o čemu će Ministarstvo unutarnjih poslova obavijestiti građanina. Nadzor građana nad radom policije jača položaj građana u odnosu na tijela javne vlasti te pojačava njihovo povjerenje u državu i njene institucije. Stoga, jako je važno da Povjerenstvo pravodobno provodi nadzor nad pritužbama građana na rad policije. Vijeće za građanski nadzor nad primjenom policijskih ovlasti kao neovisno tijelo provodi: nadzor nad primjenom pojedinih policijskih ovlasti te nadzor nad

---

<sup>91</sup> <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/pritužbe/povjerenstvo-za-rad-po-pritužbama-gradjanski-nadzor-nad-radom-policije/vise-o-povjerenstvu-za-rad-po-pritužbama/290131>

<sup>92</sup> <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/pritužbe/povjerenstvo-za-rad-po-pritužbama-gradjanski-nadzor-nad-radom-policije/vise-o-povjerenstvu-za-rad-po-pritužbama/290131>

<sup>93</sup> <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/pritužbe/povjerenstvo-za-rad-po-pritužbama-gradjanski-nadzor-nad-radom-policije/vise-o-povjerenstvu-za-rad-po-pritužbama/290131>

primjenom provjere uspostavljanja elektroničkih komunikacija i primjene prikrivenih policijskih radnji. Njegovo je osnivanje predviđeno Zakonom o policijskim poslovima i ovlastima, ali do danas nije osnovano. Kao specijalizirano neovisno tijelo na temelju sporazuma između Ministarstva unutarnjih poslova s jedne strane te Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Akademije medicinskih znanosti Hrvatske, Hrvatskog Crvenog križa i Centra za kulturu dijaloga s druge strane, 2021. godine osniva se mehanizam nadzora nad postupanjem policijskih službenika Ministarstva unutarnjih poslova u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite.<sup>94</sup> Ovlaсти definirane u sporazumu odnose se na promatranje postupanja policijskih službenika prema migrantima, uvid u pravomoćno okončane spise po podnesenim pritužbama na navodno nezakonito postupanje prema migrantima te uvid u aktivnosti i izvješća Ravnateljstva policije u okviru navodnog nezakonitog postupanja prema migrantima.

#### 4.2. Građanski nadzor nad sustavom socijalne skrbi

Građanski nadzor nad radom sustava socijalne skrbi ostvaruje se putem instituta pritužbe koji je propisan Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 18/22, 46/22, 118/22, 71/23, 156/23). Pritužbu može podnijeti onaj korisnik u sustavu socijalne skrbi koji nije zadovoljan postupanjem ili propuštanjem postupanja osobe u djelatnosti socijalne skrbi u ustanovama čiji je osnivač Republika Hrvatska. Podnosi se u tri odvojena stupnja: u prvom stupnju podnosi se ravnatelju ustanove socijalne skrbi čiji je osnivač Republika Hrvatska, u drugom stupnju podnosi se Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, a u trećem stupnju podnosi se Povjerenstvu za rad po pritužbama u sustavu socijalne skrbi. Stoga, odlučivanje po pritužbi u višem stupnju može uslijediti isključivo nakon što je o istoj pritužbi prethodno odlučivala nadležna osoba odnosno nadležno tijelo u nižem stupnju.<sup>95</sup> U prvom stupnju podnošenja pritužbe, ravnatelj je obavezan postupiti po pritužbi bez odgađanja i obavijestiti nezadovoljnog korisnika pismeno o utvrđenom odnosno o poduzetim mjerama i to u roku od 15 dana od dana zaprimanja pritužbe. Ukoliko korisnik nije zadovoljan odgovorom ravnatelja odnosno poduzetim mjerama, može podnijeti pritužbu Ministarstvu u roku od 15 dana od

---

<sup>94</sup> Giljević T.: Građanski nadzor u upravi de lege lata i de lege ferenda – opća pitanja

<sup>95</sup> <https://mrosp.gov.hr/povjerenstvo-za-rad-po-prituzbama-u-sustavu-socijalne-skrbi-gradjanski-nadzor-nad-radom-sustava-socijalne-skrbi/13048>

dana zaprimanja odgovora ravnatelja. Shodno tome, Ministarstvo je dužno obavijestiti podnositelja o utvrđenom odnosno o poduzetim mjerama i to u roku od 30 dana od dana zaprimanja pritužbe. Ukoliko je podnositelj pritužbe i dalje nezadovoljan može se obratiti Povjerenstvu. U roku od 15 dana od dana zaprimanja odgovora Ministarstva, pritužba se podnosi Povjerenstvu koje ima obvezu odlučiti o osnovanosti pritužbe i to u roku od 30 dana od njezinog zaprimanja. Ukoliko Povjerenstvo utvrdi da je pritužba osnovana ili djelomično osnovana, Ministarstvo je dužno ponovno odlučivati o osnovanosti pritužbe. U tom slučaju Ministarstvo je dužno o utvrđenom, kao i o poduzetim mjerama obavijestiti podnositelja pritužbe, ustanovu socijalne skrbi i Povjerenstvo u roku od 30 dana od dana zaprimanja odluke Povjerenstva.<sup>96</sup> Stoga, pritužbe u okviru građanskog nadzora osiguravaju pravilno postupanje u konkretnom slučaju, ali i kvalitetnije i učinkovitije funkcioniranje sustava u cjelini. Zakonom o socijalnoj skrbi propisano je da Povjerenstvo čini pet predstavnika građana, koje su, na javni poziv, predložile organizacije civilnog društva ili su se osobno javili na poziv, koje članove Povjerenstva imenuje i razrješava Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za zdravstvo i socijalnu politiku Hrvatskoga sabora. Kao zapreka za članstvo u Povjerenstvu iz članka 155. ZSS-a propisano je da član ne može u obitelji imati izrečenu mjeru za zaštitu prava i dobrobiti djeteta.<sup>97</sup> Uvođenje Povjerenstva za pritužbe osigurava bolju i jaču zaštitu korisnika u sustavu socijalne skrbi te pridonosi većem povjerenju građana u rad institucija.

#### 4.3. Građanski nadzor nad radom sigurnosno – obavještajnih službi

Sigurnosno – obavještajni sustav u Hrvatskoj čine: Sigurnosno – obavještajna agencija (SOA) koja se bavi civilnim pitanjima te Vojna sigurnosno – obavještajna agencija (VSOA) koja je zadužena za vojna pitanja. Na temelju Ustava, predsjednik Vlade i predsjednik Republike Hrvatske surađuju u okviru usmeravanja rada sigurnosnih službi. Zakonom o sigurnosno – obavještajnom sustavu Republike Hrvatske osnovani su Vijeće za nacionalnu sigurnost, Savjet za koordinaciju sigurnosno – obavještajnih agencija i Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost. Sukladno članku 2. stavku 3. Zakona o sigurnosno – obavještajnom sustavu

---

<sup>96</sup> <https://mrosp.gov.hr/povjerenstvo-za-rad-po-prituzbama-u-sustavu-socijalne-skrbi-gradjanski-nadzor-nad-radom-sustava-socijalne-skrbi/13048>

<sup>97</sup> Giljević T.: Građanski nadzor u upravi de lege lata i de lege ferenda – opća pitanja



Republike Hrvatske (NN 79/06, 105/06) rad sigurnosno – obavještajnih agencija nadzire Hrvatski sabor, Predsjednik Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost i Vijeće za građanski nadzor sigurnosno – obavještajnih agencija.<sup>98</sup> „Vijeće za nadzor sigurnosnih službi“ prvotni je naziv Vijeća za građanski nadzor sigurnosno obavještajnih agencija, a osnovano je Zakonom o sigurnosnim službama Republike Hrvatske (NN 32/02, 38/02). Kao posebna vrsta nadzora nad radom sigurnosno – obavještajnog sustava Zakon predviđa građanski nadzor, za koji je zaduženo Vijeće.<sup>99</sup> Vijeće je osnovano radi ostvarivanja građanskog nadzora nad radom sigurnosno – obavještajnih agencija, a Republika Hrvatska ovakvim je rješenjem omogućila participaciju građana u nadzoru onih dijelova državnog sustava koji imaju ovlast, zbog potreba nacionalne sigurnosti, koristiti posebne mjere i postupke.<sup>100</sup> Zakon o sigurnosno – obavještajnom sustavu Republike Hrvatske zamijenio je Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske te je njime propisan sastav Vijeća koje ima predsjednika i šest članova koje imenuje Hrvatski sabor, a u Vijeće mogu biti imenovani hrvatski državljani s visokom stručnom spremom, pri čemu najmanje jedan član Vijeća mora biti diplomirani pravnik, jedan diplomirani politolog i jedan diplomirani inženjer elektrotehnike. Mandat im je u trajanju od četiri godine te se nakon isteka mandata svi članovi mogu ponovno kandidirati i biti imenovani. Sukladno Zakonu, Vijeće prati zakonitost rada sigurnosnih službi, prati i nadzire primjenu mjera tajnog prikupljanja podataka kojima se ograničavaju ustavna ljudska prava i temeljne slobode, a o tome prikupljena saznanja i podatke dostavlja u formi obavijesti Vijeću za nacionalnu sigurnost, predsjedniku Hrvatskog sabora, predsjedniku odbora Hrvatskog sabora nadležnog za nacionalnu sigurnost i ravnateljima sigurnosno – obavještajnih agencija te daje obavijesti i o načinu podnošenja zahtjeva građana, državnih tijela i pravnih osoba o zamijećenim nezakonitim postupcima ili nepravilnostima u radu sigurnosno – obavještajnih agencija, osobito u slučajevima kršenja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ako građani smatraju da je SOA svojim određenim postupanjem povrijedila zakon u odnosu na njih ili neku drugu osobu, mogu, sukladno svojim ustavnim pravima, uputiti pritužbu i SOA-i, nakon čega će dobiti odgovarajući odgovor.

---

<sup>98</sup> <https://www.sabor.hr/hr/vijece-za-gradanski-nadzor-sigurnosno-obavjestajnih-agencija-10-saziv>

<sup>99</sup> Giljević T.: Građanski nadzor u upravi de lege lata i de lege ferenda – opća pitanja

<sup>100</sup> <https://www.sabor.hr/hr/vijece-za-gradanski-nadzor-sigurnosno-obavjestajnih-agencija-10-saziv>

## 5. ZAKLJUČAK

U radu se analizira razvoj odnosa građana i uprave od nastanka moderne uprave pa sve do danas. Razvoj i mijenjanje društva imalo je jak utjecaj na razvoj i mijenjanje uprave te su se paralelno stvarale i uloge građana u odnosu prema upravi. Počevši od uloge podanika, kada je uprava imala paternalistički karakter i znala što je najbolje za građane koji su se morali pokoravati i pustiti upravu da vodi te upravlja cijelom državom, uloge su se izmjenjivale do danas. Od 18. stoljeća za vrijeme Banske Hrvatske kada država predstavlja isključivo vladara i njemu podređen upravni aparat trebale su se provesti mnogobrojne reforme kako bi se stvorila današnja uprava u vremenu demokracije kada građani imaju određena prava, a uprava je ograničena u određenim postupanjima. Zatim, tendencije u razvoju društva odražavale su se i na razvoj uprave pa stoga dolazi do porasta uprave, diferencijacije, profesionalizacije, informatizacije te ograničavanja prinude u upravi. Treba istaknuti projekt e – Građani koji je pokrenula Vlada RH s ciljem modernizacije, pojednostavljenja i ubrzanja komunikacije građana i uprave kao i povećanja transparentnosti javnog sektora u okviru pružanja javnih usluga, a koji je podignuo odnos uprave i građana na višu razinu.

U novije vrijeme nastoji se osigurati odnos u kojem će građani participirati odnosno u što većoj mjeri sudjelovati u radu pojedinih upravnih organizacija, a to je potrebno kako bi se omogućila bolja suradnja s upravom za razliku od prošlih vremena kada je dominirala politička kontrola. Dakle, raznim reformama i revolucijama kroz povijest, težilo se ograničiti upravu u njenom djelovanju kako ne bi djelovala van okvira njenih nadležnosti i ovlasti te da bi svaki akt trebao biti utemeljen na zakonu. Osim načela zakonitosti, pojedini instrumenti poput načela pogrešivosti te načela odgovornosti uprave, kojih se ona morala pridržavati u svom djelovanju, ojačali su i zaštitili položaj i prava građana u njihovom odnosu. Također, kao jedan od značajnijih instrumenata treba istaknuti i javnost uprave koja se definira kroz načela transparentnosti i otvorenosti, a doprinijela je efikasnijem i nadasve kvalitetnijem odnosu u kojem je potreban angažman i jedne i druge strane. Što se tiče sudjelovanja građana u lokalnoj politici može se zaključiti kako u Hrvatskoj pa tako i u ostalim europskim zemljama uglavnom prevladava nezainteresiranost i nepovjerenje u političke institucije prvenstveno mlađe populacije. Mladima je lokalna politika uglavnom nezanimljiva, ali postoje iznimke poput urbanizma i održivosti za što su mladi u sve većem broju zainteresirani.

U jačanju uloge građanina koji sudjeluje u radu uprave važan čimbenik jest građanski nadzor nad upravom. U Republici Hrvatskoj u posljednjih dvadesetak godina osnivaju se neovisna tijela u svrhu nadzora rada uprave koji se odvija u tri upravna područja: policiji, socijalnoj skrbi i sigurnosno – obavještajnim službama. Sva pitanja vezana uz njihovo djelovanje rješavaju se ad hoc.

Važno je propisati kakav je pravni učinak odluka povjerenstva, a naročito onda kada povjerenstvo utvrdi da je pritužba djelomično ili u cijelosti bila utemeljena.

Međutim, postavlja se pitanje zašto je nadzor uveden samo u određena upravna područja i na koji način dolazi do potrebe za uvođenjem nadzora u određeno upravno područje. Iz toga se može zaključiti da je građanski nadzor nad upravom u Republici Hrvatskoj uveden bez prethodne analize, nije dovoljno reguliran te postoje određene pravne praznine.

S ciljem kvalitetnijeg funkcioniranja javne uprave i njenog odnosa s građanima što pridonosi i većoj kvaliteti života, neophodno je kontinuirano usavršavanje uprave ali i službenika te paralelno i aktivnije sudjelovanje građana u radu uprave odnosno upravnih organizacija.

## Literatura:

1. Čepulo D.: Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874 – 1876., HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 3. (2001), br.1., str. 89.-126.
2. Đanić Čeko A., Guštin M.: Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 4/2022, str. 793.-821.
3. Đulabić V., Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana, Zbornik PFZ, 56 (1) 7-48 (2006)
4. Franulović D., Staničić F.: Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 2, 1013- 1038 (2018)
5. Giljević T.: Građanski nadzor u upravi de lege lata i de lege ferenda – opća pitanja, (2023), str. 19 – 37.
6. Giljević T., Lalić Novak G.: Udruge kao element civilnog društva: Adekvatnost pozitivnopravne regulacije u Hrvatskoj i međunarodni primjeri aktivizma na lokalnoj razini, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, (2017), str. 133. – 152.
7. Kersting, Norbert (2015) Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums, HKJU – CCPA, 15 (2): 319 - 334
8. Koprić I.: Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: Stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, (2017), str. 3. – 27.
9. Koprić I., Kovač P., Britvić Vetma B.: Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: Povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, (2017), str. 295. – 340.
10. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G. (2021) Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
11. Kregar J., Marčetić G: Otvorena vlast i etika u javnoj upravi: Kako popraviti povjerenje građana u vlast, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, (2017), str. 363. – 388.

12. Lozina D.: Prema modernoj državi, Uprava i politika u Banskoj Hrvatskoj 18. Stoljeća Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 3/2020, str. 921.-924.

13. Musa, A.; E-uprava i digitalna podjela; online izdanje (2007)

14. Musa A.: Informacije za građane: Transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, (2017), str. 29. – 72.

15. Rajko A.: Informacijsko upravno pravo – određenje predmeta HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 1., str. 169.-190.

#### Propisi:

1. Ustav Republike Hrvatske (NN 05/14)
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/20)
3. Zakon o sustavu državne uprave (NN 155/23)
4. Zakon o udrugama (NN 151/22)

#### Web:

1. Europska unija - [https://european-union.europa.eu/index\\_hr](https://european-union.europa.eu/index_hr)
2. Hrvatska.eu – zemlja i ljudi - <https://croatia.eu/index.php/hr/home-hr/gospodarstvo/gospodarska-tranzicija>
3. Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije - <https://mpudt.gov.hr/savjetovanja-s-javnoscju/6352>
4. Ministarstvo unutarnjih poslova - <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/prituzbe/povjerenstvo-za-rad-po-prituzbama-gradjanski-nadzor-nad-radom-policije/vise-o-povjerenstvu-za-rad-po-prituzbama/290131>
5. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike - <https://mrosp.gov.hr/povjerenstvo-za-rad-po-prituzbama-u-sustavu-socijalne-skrbi-gradjanski-nadzor-nad-radom-sustava-socijalne-skrbi/13048>

6. Portal e-Građani - <https://gov.hr/>

7. Hrvatski sabor - <https://www.sabor.hr/hr/vijece-za-gradanski-nadzor-sigurnosno-obavjestajnih-agencija-10-saziv>