

Pravno uređenje upravnog nadzora u Republici Hrvatskoj i resoru socijalne skrbi

Pohižek, Petra

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

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:199:650718>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

Petra Pohižek

PRAVNO UREĐENJE UPRAVNOG NADZORA U REPUBLICI
HRVATSKOJ I RESORU SOCIJALNE SKRBI

Završni rad

Izv.prof.dr.sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Petra Pahižek pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica 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/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Petra Pahižek v.r.

Sadržaj:

1. UVOD	1
2. OBAVLJANJE POSLOVA DRŽAVE UPRAVE U HRVATSKOJ	3
2.1. DRŽAVNA UPRAVA.....	3
2.2.LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA	6
2.3. PRAVNE OSOBE S JAVNIM OVLAŠTIMA.....	8
3. POJAM I VRSTE NADZORA U ODNOSU NA JAVNU UPRAVU	11
4. UPRAVNI NADZOR.....	15
4.1.PREDMET I SUBJEKTI UPRAVNOG NADZORA	15
4.2. OPSEG I INTENZITET	19
4.3. PROVEDBA UPRAVNOG NADZORA.....	20
5. UPRAVNI NADZOR U PODRUČJU SOCIJALNE SKRBI.....	22
5.1. UPRAVNI NADZOR PREMA ZAKONU O SOCIJALNOJ SKRBI.....	22
5.2. SUBJEKTI I PREDMET UPRAVNOG NADZORA U PODRUČJA SOCIJALNE SKRBI	24
5.3. NAČIN PROVEDBE UPRAVNOG NADZORA.....	26
5.4. NADLEŽNO MINISTARSTVO	30
6. ZAKLJUČAK.....	33
7. LITERATURA.....	35

SAŽETAK:

U ovom radu analizira se pravna regulacija upravnog nadzora u skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave te se detaljnije analizira pravna regulacija upravnog nadzora iz područja socijalne skrbi. Predmet istraživanja je predmet upravnog nadzora, opseg i intenzitet u kojem se provodi upravni nadzor kao i sam postupak provedbe nadzora odnosno postupci koje nosioci kontrole mogu poduzeti u slučaju kada se tijekom nadzora utvrdi nezakonitosti u radu nadziranog tijela. Također se pobliže opisuje upravni nadzor iz područja socijalne skrbi odnosno zakonsko uređenje, način provođenja, subjekti nadzora, sam sadržaj nadzora te uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi službenici mogli provesti upravni nadzor. Na kraju se prikazuje da li je regulacija zadovoljavajuća ili su potrebne neke izmjene odnosno usklađivanje.

Ključne riječi: nadzor, upravni nadzor, tijela državne uprave, preneseni djelokrug, socijalna skrb

ABSTRACT:

In this paper, the legal regulation of administrative supervision is analyzed in accordance with the Law on the State Administration System, and the legal regulation of administrative supervision in the field of social welfare is analyzed in more detail. The subject of the research is the subject of administrative supervision, the extend and intensity in which administrative supervision is carried out, as well as the procedure of the supervision itself, the procedures that the holders of control can take in the event that during the supervision, illegalities are determined in the work of the supervised body. Administrative supervision in the field of social welfare is also described in more detail, the legal regulation, the method of implementation, the subjects of supervision, the content of the supervision itself, and the conditions that must be met in order for officials to be able to carry out administrative supervision. At the end, it is shown whether the regulation is satisfactory or whether some changes or harmonization are necessary.

Key words: supervision, administrative supervision, state administration bodies, transferred competence, social care

1. UVOD

Predmet ovoga rada je pravno uređenje upravnog nadzora odnosno nadzora nad obavljanjem poslova državne uprave koji su preneseni na obavljanje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima.

U Republici Hrvatskoj se Ustavom određuje da je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti i ograničena pravom na lokalnu i regionalnu samoupravu.¹ Sistemskim zakonima određuje se da su tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije.²

Javnom upravom se obavljaju javni poslovi u interesu državne, regionalne i lokalne zajednice. Temeljni propisi kojima se određuju javni poslovi su ustav i zakoni. Javni poslovi se mijenjaju sukladno promjenama vladajućih političkih skupina. Među prvim javnim poslovima pojavilo se osiguranje stabilnosti države i regulacija glavnih društvenih procesa kasnije se pojavila potreba za osiguranjem službi od općeg interesa, prevencija i pomoć u slučaju rizika i kao posljednje se javlja zaštita okoliša i osiguranje infrastrukture za ekonomski i društveni razvoj. Temelj djelovanja javne uprave je djelovanje u javnom interesu bez stjecanja dobiti.³

Dijelovi javne uprave su državna uprava, lokalna i regionalna samouprava i javne službe. Državna uprava djeluje na državnom području, a teritorijalna samouprava na pojedinom području odnosno području županije, općine ili grada. Dakle poslovi javne uprave se dijele na poslove koji se obavljaju od strane državne uprave i poslove koje obavljaju jedinice lokalne i regionalne samouprave.⁴ Kao temeljne poslove jedinice lokalne i regionalne samouprave obavljaju poslove samoupravnog djelokruga, ali se pojedini poslovi državne uprave mogu posebnim zakonom povjeriti na obavljanje jedinicama lokalne i regionalne samouprave kao i pravnim osobama s javnim

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; dalje: Ustav čl.4

² Ustavom Republike Hrvatske određuje se da su tijela jedinice regionalne samouprave županije, a područne samouprave općine i gradovi

³ Koprić I. et al. Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2021.

⁴ Ibid.

ovlastima.⁵ Jedinicama lokalne i regionalne samouprave kao i pravnim osobama s javnim ovlastima mogu se povjeriti poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju kao i drugi upravni i stručni poslovi dok se pravnim osobama s javnim ovlastima može povjeriti i provedba inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja ako je to potrebno za provedbu pravno obvezujućeg akta Europske unije.⁶ Zakonom o sustavu državne uprave također se propisuje i pod kojim uvjetima se poslovi državne uprave povjeravaju jedinicama lokalne i regionalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima.⁷

U radu će se analizirati pravno uređenje predmeta upravnog nadzora, opseg i intenzitet upravnog nadzora, kao i sam postupak provedbe te subjekti nad kojima se provodi. Također će se prikazivati i promjene upravnog nadzora promjenom zakonske regulative kao i općenita važnost nadzora.

Također će se uz prikaz i analizu općenitog uređenja upravnog nadzora, analizirati i upravni nadzor iz područja socijalne skrbi. Analizirat će se način na koji se provodi nadzor, subjekti nadzora kao i različite vrste nadzora koje se propisuju zakonom odnosno redoviti, izvanredni i kontrolni upravni nadzor. Prikazivat će se i ustrojstvo ministarstva koje je nadležno za provedbu upravnog nadzora u području socijalne skrbi kao i njegove ovlasti u tijeku provedbe nadzora. Detaljnije će se prikazivati provedba i uvjeti upravnog nadzora iz područja socijalne skrbi propisani relevantnim pravilnikom.

⁵ Ustav čl.114

⁶ Zakonu o sustavu državne uprave NN 66/19; dalje ZSDU čl.33

⁷ Ibid. čl.34

2. OBAVLJANJE POSLOVA DRŽAVE UPRAVE U HRVATSKOJ

2.1. DRŽAVNA UPRAVA

Prema Zakonu o sustavu državne uprave ⁸ određuje se da su tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije. Tijela državne uprave se uspostavljaju za obavljanje poslova državne uprave, a to su poslovi provedbe državne politike, neposredne provedbe zakona, upravni i inspekcijski nadzor kao i drugi upravni i stručni poslovi. Također se istim zakonom određuje i da se poslom državne uprave smatra svaki posao koji se pojedinim zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjerava pravnoj osobi se te određuje kao posao koji se obavlja u okviru javne ovlasti. Ona mogu ustrojavati svoje područne jedinice odnosno područne urede za poslove jedne ili više područnih jedinica ili ispostave za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave.⁹

Poslovi provedbe državne politike obuhvaćaju izradu nacrtu planskih i strateških dokumenata, izrada nacrtu prijedloga zakona, uredbi i drugih akata Vlade te praćenje njihove učinkovitosti primjene, zastupanje Republike Hrvatske u tijelima međunarodnih organizacija i tijelima Europske unije te ostvarivanje europskih poslova i međunarodne suradnje u skladu s posebnim zakonima. Neposredna provedba zakona i drugih propisa kao i propisa Europske unije obuhvaća rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika kao i drugih službenih evidencija te izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama iz propisanih očevidnika i službenim evidencijama. Inspekcijski nadzor je nadzor kojim se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, način i uvjete rada nadziranih fizičkih i pravnih osoba da bi se utvrdile činjenice i mogle se poduzeti mjere i radnje u svrhu usklađivanja sa zakonom. Upravni nadzor je nadzor nad tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima.¹⁰

Ministarstva su tijela državne uprave koja se ustrojavaju za obavljanje poslova u više upravnih područja. Unutar ministarstva ustrojavaju se najmanje dvije upravne

⁸ ZSDU NN 66/19.

⁹ Ibid. čl.3.,4.

¹⁰ Ibid. čl.15-21.

organizacije i to kao uprave, zavodi i inspektorati. Uprave se uspostavljaju za obavljanje poslova državne uprave, pretežito provedbe državne politike, neposredne provedbe zakona i upravni nadzor u jednom ili više upravnih područja i s određenim stupnjem samostalnosti u radu. Zavodi se većinski osnivaju za obavljanje poslova državne uprave stručno-analitičkog karaktera, za jedno ili više upravnih područja s potrebnim višim stupnjem samostalnosti te posebnim uvjetima i načinima rada. Inspektorati se osnivaju za provedbu inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja te s višim stupnjem samostalnosti. Također se mogu ustrojavati i ravnateljstva, uredi i drugi oblici organizacija u sastavu ministarstva ako je to propisano posebnim zakonom. Na čelu ministarstva je ministar. Upravama, zavodima, ravnateljstvima i uredima u sastavu ministarstva rukovodi ravnatelj, a inspektoratima glavni inspektor.¹¹

Državne upravne organizacije se kao tijela državne uprave uspostavljaju za obavljanje poslova državne uprave i obavljanje drugih poslova koji zahtijevaju osobitu samostalnost u radu ili primjenu posebnog načina i uvjeta rada ili je nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije. One se ustrojavaju kao središnji državni uredi, državne uprave i državni zavodi. Središnji državni uredi se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave koji su neophodni za učinkovitiji rad vlade, a ustrojavaju se za obavljanje poslova u jednom ili više upravnih područja. Državne uprave se ustrojavaju pretežito za obavljanje poslova neposredne provedbe zakona, za jedno ili više upravnih područja i državni zavodi se također mogu osnivati za obavljanje poslova iz jednog ili više upravnih područja, ali pretežito za obavljanje poslova stručno-analitičkog karaktera koji su nužni u okviru državne uprave. Posebnim zakonom mogu se ustrojavati i druge državne upravne organizacije, a to su državni inspektorati, državna ravnateljstva i druge. Na čelu središnjih državnih ureda je državni tajnik središnjeg državnog ureda, na čelu državnih uprava, državnih zavoda i ravnateljstva je glavni ravnatelj i na čelu inspektorata glavni inspektor.¹²

Ustrojstvo i djelokrug tijela državne uprave se uređuje Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine 85/20).

¹¹ Ibid. čl. 55-57.

¹² Ibid. čl. 58. i 59.

Prijašnjim sistemskim zakonima kojim se uređivao sustav državne uprave¹³ određeno je da su tijela državne uprave ministarstva, državne upravne organizacije te županijski uredi i uredi grada Zagreba koji su bili tijela za poslove državne uprave u prvom stupnju. Određeno je da ministarstva i državne upravne organizacije u županijama, gradovima i općinama mogu uspostavljati područne jedinice dok županijski uredi i uredi grada Zagreba mogu u općinama i gradovima osnivati ispostave. U ovom razdoblju bilo je moguće prenošenje određenih poslova na jedinice lokalne samouprave te su odgovornost za obavljanje tih poslova snosili općinski načelnik i gradonačelnih prema središnjim tijelima državne uprave.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave¹⁴ koji je donesen 2001. godine ukidaju se županijski uredi i kao prvostupanjska tijela određuju se uredi državne uprave u županiji. Izmjenama zakona iz 2003. godine uz ministarstva i državne upravne organizacije uvode se i državni uredi kao središnja tijela državne uprave. Središnja tijela su i dalje mogla osnivati svoje područne jedinice.

Ono što je novo u odnosu na sustav državne uprave jest da se 2019. ukidaju uredi državne uprave kao prvostupanjska tijela državne uprave te se većina njihovih poslova prenose na obavljanje županijama. Oni su zajedno sa ministarstvima i državnim upravnim organizacijama sudjelovali u nadzoru rada tijela državne uprave, tijela samoupravnih jedinica te pravnim osobama s javnim ovlastima u okviru svog djelokruga. Uredi državne uprave su obavljali dio poslova nadzora kao što su: nadzor nad općim aktima predstavničkih tijela jedinice lokalne i regionalne samouprave, inspekcijski nadzor nad radom udruga, nadzor nad zakonitošću rada i općim aktima školskih ustanova i pružitelja kazališnih usluga, provođenje upravnog nadzora nad radom arhiva...Velik broj poslova iz djelokruga ureda je prešao na županije, dok je Ministarstvo uprave zadržalo poslove koji su bili u djelokrugu ureda, a odnose se na poslove upravne inspekcije, nadzor zakonitosti općih akata predstavničkog tijela samoupravnih jedinica te poslove upravnog nadzora.¹⁵

¹³ Zakon o sustavu državne uprave NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07; Zakon o sustavu državne uprave NN 150/11, 12/13 – Odluka USUD-a, 93/16, 104/16

¹⁴ Zakona o sustavu državne uprave ,NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01

¹⁵ <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-od-1-sijecnja-poslovi-drzavne-uprave-povjeravaju-se-zupanijama/28486>

2.2.LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA

Ustavom Republike Hrvatske¹⁶ se građanima Republike Hrvatske također jamči pravo na lokalnu i regionalnu samoupravu te se određuje da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi te da se njihovo područje djelovanja propisuje zakonom, ali i da se zakonom mogu osnivati druge jedinice lokalne samouprave. Kao jedinice regionalne samouprave određuju se županije te se njihovo područje također propisuje zakonom. Gradu Zagrebu kao i većini gradova može se dodijeliti položaj županije.¹⁷

Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi¹⁸ određuje da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, a jedinice regionalne samouprave županije te se istim zakonom određuje njihovo ustrojstvo i djelokrug. Jedinice lokalne i regionalne samouprave mogu obavljati poslove iz samoupravnog i prenesenog djelokruga.

One su samostalne u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i oni se određuju Ustavom i Zakonom o lokalnoj i područnoj samoupravi. Navedenim zakonom je propisano da općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog značaja kojima se izravno ostvaruju potrebe građana, a nisu dodijeljeni državnim tijelima dok jedinice regionalne samouprave obavljaju poslove od regionalnog značaja.¹⁹

Poslovi samoupravnog djelokruga se mogu određivati pomoću dvije pravne tehnike odnosno opće klauzule i enumeracije. Tehnika opće klauzule je na strani lokalnih poslova odnosno presumira da su svi javni poslovi lokalni poslovi osim ako nisu izravno navedeni i određeni kao poslovi od interesa za središnju državu. Enumeracija je na strani države odnosno smatra da pojedini javni posao mora biti određen kao posao u nadležnosti lokalne samouprave odnosno izričito propisan od strane nadležnih središnjih državnih organa. Također se razlikuje i obligatorni i fakultativni samoupravni djelokrug. Obligatorni samoupravni djelokrug obuhvaća lokalne poslove za koje je država propisala da se obavezno obavljaju, dok su poslovi fakultativnog djelokruga po

¹⁶ 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

¹⁷ Ibid. čl.128. i 129.

¹⁸ Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20

¹⁹ Ibid. čl.19. i 20.

vlastitoj volji lokalnih jedinica odnosno mogu ih obavljati, ali nemoraju. Obligatori samoupravni djelokrug proizlazi iz težnje da se svim građanima u svim lokalnim jedinicama pruža minimum javnih službi na trošak lokalnih jedinica dok fakultativni samoupravni djelokrug omogućava jedinicama da samostalno procjene potrebe svojih stanovnika u skladu sa svojim financijskim mogućnostima.²⁰

Ustavom se propisuje da se određeni poslovi državne uprave putem zakona mogu povjeriti na obavljanje tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Poslovi koji se mogu povjeriti na obavljanje određeni su zakonom o sustavu državne uprave odnosno ZSDU-om.²¹

Poslovi državne uprave koji se mogu povjeriti jedinicama lokalne i regionalne samouprave ili pravnim osobama s javnim ovlastima su poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju ili drugi upravni i stručni poslovi. Poslovi državne uprave se mogu povjeriti jedinicama lokalne i regionalne samouprave kada je to u skladu s prirodom poslova i kada je od osobitog interesa građana.²²

Preneseni djelokrug se može prenositi zakonom koji je donesen od strane središnje vlasti, upravnim ugovorom sklopljenim između središnje države i pojedine lokalne jedinice o uvjetima za prenošenje poslova kao i uvjetima i načinima za obavljanje prenesenih poslova te sporazumom između središnje vlasti i jedne ili više udruga jedinica lokalne samouprave. Postoje četiri temeljna razlikovanja između poslova prenesenog i samoupravnog djelokruga, a to su odgovornost, opća regulacija, financiranje i nadzor. Što se tiče odgovornosti u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga odgovorne su samostalno jedinice lokalne i regionalne samouprave i njihova tijela dok je kod obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga krajnje odgovorna središnja država. U regulaciji samoupravnog djelokruga su jedinice većinski samostalne odnosno regulaciju obavljaju lokalna predstavnička tijela dok regulaciju prenesenog djelokruga vrši središnja država najčešće parlament. Samoupravni djelokrug se financira iz vlastitih sredstava jedinica lokalne i regionalne samouprave odnosno putem vlastitih prihoda i lokalnog proračuna, a prenesene poslove financira

²⁰ Koprić I., Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 5, 1(2005), str.46-49.

²¹ Ustav čl. 7. i 117.

²² ZSDU, NN 66/19 čl.33

središnja država sa državnim proračunom. I posljednja razlika, za upravni nadzor najvažnija, a to je nadzor od strane središnjih tijela . Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga od strane središnje države najčešće se nadzire samo ustavnost i zakonitost dok se kod prenesenog djelokruga nadzire uz ustavnost i zakonitost i svrsihodnost (pravilnost) obavljanja posla jedinica lokalne i regionalne samouprave.²³

2.3. PRAVNE OSOBE S JAVNIM OVLASTIMA

Pravne osobe s javnim ovlastima imaju ovlast za obavljanje određenog oblika javne vlasti kao nedržavni subjekti odnosno kao ustanove, trgovačka društva i druge pravne i fizičke osobe.

Pravne osobe s javnim ovlastima mogu obavljati povjerene poslove državne uprave kada im se zakonom povjerava neposredna provedba zakona u prvom stupnju, drugi upravni ili stručni poslovi ili mogu provoditi inspekcijski nadzor kada je to nužno za provedbu pravno obvezujućeg akta Europske unije.²⁴

Pravnim osobama s javnim ovlastima se poslovi državne uprave povjeravaju kada je to nužno za provedbu pravno obvezujućeg akta Europske unije, kada se povjeravanjem posla osigurava njegovo učinkovitije izvršenje uz manje troškove ili kada posao državne uprave iziskuje osobite tehničke ili stručne uvjete koje je nemoguće ostvariti u ostalim tijelima državne uprave bez velikog povećanja troškova.

²⁵

U svojstvu pravnih osoba razlikujemo pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Pravne osobe s javnim ovlastima su nedržavni subjekti koji u okviru javne vlasti obavljaju poseban oblik javne vlasti. Sistemskim zakonima se u pojedinom dijelu određuje da se određeni posao obavlja kao javna ovlast, ako ne postoji takva odredba tada se može upućivati na drugi zakon. Poslovi koji se obavljaju

²³Koprić I., Op.cit. str.45

²⁴ ZSDU, NN 66/19 čl.33.

²⁵ Ibid.čl.34

u okviru javne ovlasti su uređivanje pojedinih pravnih odnosa, rješavanje o određenim pravima i obvezama u pojedinačnim stvarima i obavljanje neki drugih javnih ovlasti. Status pravne osobe s javnim ovlastima u hrvatskom zakonodavstvu mogu imati pravne osobe koje imaju status ustanova, trgovačka društva, udruge i prema posebnom zakonu pravne osobe sui generis. Za određivanje javne službe ne postoji jedna određena definicija već se za uređivanje službe uzimaju određena načela odnosno načelo kontinuiteta, prilagodljivosti, načelo primata u odnosu na privatnu službu i načelo nemerkantnosti. Kao uvjet da neka djelatnost postane javna služba određeno je da mora biti djelatnost kojom se zadovoljavaju opći interesi i mora postojati norma kojom se ta djelatnost izdvaja kao javna služba. Javne službe dijele se na gospodarske koje se obavljaju putem ustanova, trgovačkih društava i pravnih osoba sui generis i negospodarske koje se obavljaju unutar ustanova. Dakle temeljna razlika je da pravne osobe s javnim ovlastima obavljaju javnu vlast u određenom obliku dok pravne osobe koje obavljaju javnu službu pružaju javnu uslugu.²⁶ Međutim, pravne osobe s javnim ovlastima mogu biti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu i tada je potrebno utvrditi u konkretnoj situaciji da li pravna osoba nastupa u okviru javne ovlasti ili kao pružitelj javne usluge.

.Zakonom o ustanovama se²⁷ određuje da su ustanove pravne osobe čije se osnivanje i ustrojstvo uređuju zakonom. Ustanove se osnivaju kao javne ustanove ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju one obavljaju određena kao javna služba, ako djelatnost ili dio djelatnosti koje obavljaju nije određena kao javna služba ali se obavlja na način i pod uvjetima koji su određeni za javnu službu ili se mogu osnivati za obavljanje povjerenih poslova državne uprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave ili posebnim zakonom. Javna ustanova može biti osnovana od strane Republike Hrvatske, jedinica lokalne ili regionalne samouprave za obavljanje djelatnosti iz samoupravnog djelokruga ili od strane drugih fizičkih ili pravnih osoba ako je to izričito dopušteno zakonom.²⁸

²⁶ Rajko, A., O značenju pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu, Informator : instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 64(2016), 6430, str.1-3

²⁷ Zakon o ustanovama NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19

²⁸ Ibid. čl.6-7.

Javna ustanova stječe svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima kada je osnovana od strane Republike Hrvatske i kada su joj povjereni poslovi državne uprave za jedno ili više upravnih područja u skladu sa zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave.²⁹

Dakle ustanove mogu biti i pravne osobe s javnim ovlastima, a i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.

Pravne osobe s javnim ovlastima, kao i sve ustanove, imaju pravnu osobnost koju stječu upisom u sudski registar.

Dakle pravne osobe koje mogu imati javne ovlasti osim ustanova (npr. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje) su različita trgovačka društva (npr. komunalna društva), udruge (npr. Hrvatski autoklub) i pravne osobe sui generis (npr. različiti oblici agencija)

²⁹ Ibid. čl.10

3. POJAM I VRSTE NADZORA U ODNOSU NA JAVNU UPRAVU

Nadzor je kao mehanizam kontrole veoma važan da bi se osiguralo pravilno funkcioniranje sustava, u skladu s zakonom i drugim propisima, ali i pravilno funkcioniranje samih tijela. On bi uz zadaću da se otklone nezakonitosti i nepravilnosti također trebao i pomoći javnopravnom tijelu u funkcioniranju kako više nebi dolazilo do pogrešaka u radu te bi također trebao i unaprijediti rad tijela.³⁰

U odnosu na nadzor koji je vezan uz upravu postoji nadzor uprave odnosno nadzor unutar uprave i nadzor nad upravom kojeg vrše tijela izvan sustava javne uprave.³¹

Razlikuju se četiri vrste nadzora nad javnom upravom ovisno o pravnoj prirodi, a to su društveni, pravni, tehnički i politički nadzor. U okviru društvenog nadzora nadziru se pravednost, moralnost, standardi javnosti rada, ..tehnički nadzor utvrđuje da li su aktivnosti javnopravnog tijela u skladu s nekim tehničkim smjernicama koje su trebale slijediti, kao naprimjer u skladu s proračunom. Političkim nadzorom se utvrđuje da li je neka odluka u skladu s političkim stavovima ili uvjerenjima. I posljednja vrsta nadzora, pravni nadzor koji je u okviru ovog rada i najbitniji, odnosno utvrđivanje da li je djelovanje nekog tijela u skladu s pravnim pravilima te kao takav treba biti unaprijed utvrđen i uređen upravo putem pravnih pravila.³²

Pravni nadzor dakle mora biti konstantan i višestruk odnosno mora se obavljati kao trajna djelatnost i mora osigurati adekvatne mehanizme za njegovo vršenje. U provođenju pravnog nadzora nad izvršnim i upravnim tijelima trebaju se razlikovati subjekti nadzora unutar kojih razlikujemo nositelje nadzora, osobe koje su ovlaštene pravnom normom za provedbu nadzora i tijela nad kojima se nadzor provodi, različita javno pravna tijela koja se javljaju kao pasivni subjekti kontrole. Također u okviru nadzora treba razlikovati i predmet nadzora odnosno radnje navedenih tijela i

³⁰ Đerđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53 No. 1, 2016., str.170

³¹ 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. 174

³² Đerđa D., Antić T., Op.cit. str.170

nadzorne ovlasti, mjere koje nosilac kontrole može poduzeti kad nadzirano tijelo ne postupi onako kako mu je propisano.³³

Prema subjektima nadzora nad upravom u Hrvatskoj razlikujemo nadzor od strane predstavničkih tijela, nadzor pučkog pravobranitelja, nadzor unutar same uprave, nadzor putem društva, državnog odvjetništva i putem sudova.³⁴

Kada se provodi nadzor nad izvršnim i upravnim tijelima važno je da on ima represivni i preventivni učinak. Represivni učinak nadzora se očitava u tome da kada su uočene nepravilnosti ili nezakonitosti u radu tijela da se od strane nositelja nadzora poduzmu sve radnje da se otklone odluke ili mjere koje povrijeđuju načelo zakonitosti ili svrsihodosti. Preventivni učinak nadzora je svjesnost tijela da su nadzirana te unaprijed paze da ne počine nezakonitost u svojim radnjama ili odlukama te time da spriječe reakcije nosilaca kontrole koji će poduzeti nadzorne ovlasti koje će imati posljedice koje iz njih proizlaze.³⁵

Vrste nadzora u Hrvatskoj koje se provode nad državnom upravom I nad obavljanjem poslova državne uprave izvan susustava su političko-demokratski nadzor, financijski nadzor, upravni, inspekcijski i sudski nadzor.

Za provedbu političko-demokratskog nadzora ovlašteni su Hrvatski sabor i Vlada. Hrvatski sabor u okviru svojih nadzornih ovlasti nadzire rad Vlade, vrši kontrolu kroz institut odgovornosti Vlade i njezinih članova, putem zastupničkih pitanja, interpelacija, pitanja povjerenja pojedinom članu ili Vladi u cjelini, osnivanjem istražnih povjerenstva te pučkog pravobranitelja i drugih neovisnih institucija. Vlada može ukinuti propise koje su donijela tijela državne uprave, podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa, raspraviti stanje u pojedinom tijelu i odrediti mjere koje je tijelo dužno poduzeti i pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti službenika. Uz nadzor od strane Sabora i Vlade ova vrsta nadzora obuhvaća i nadzor od strane građana odnosno načela neposredne i predstavničke demokracije, načelo transparentnosti i otvorenosti te sudjelovanje građana u radu tijela javne vlasti.

³³ Ibid., str.173

³⁴ Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb 2002.

³⁵ Đerđa D., Antić T., Op. cit. str.172

Inspekcijski nadzor se provodi nad pravnim i fizičkim osobama odnosno nad njihovim uvjetima i načinom rada, uvidom u opće i pojedinačne akte radi utvrđivanja da li je stanje i poslovanje u skladu sa zakonom i drugim propisima. Inspekcijski nadzor provode inspektori. Posebne ovlasti inspekcije uređuju se posebnim zakonom za pojedino upravno područje kao i radnje koje mogu poduzeti u svrhu provedbe nadzora. Ako inspektor u tijeku nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili neki drugi propis tada on može narediti da se u određenom roku otklone utvrđeni nedostaci odnosno nepravilnosti, podnijeti kaznenu prijavu ili optužni prijedlog protiv počinitelja ili poduzeti i druge mjere odnosno druge radnje za koje je ovlašten.³⁶

Nadzor putem državnog proračuna odnosno financijski ili proračunski nadzor također provode Vlada i Sabor. Državnim proračunom su unaprijed utvrđena sredstva za rad tijela državne uprave. Proračunski nadzor je zapravo inspekcijski nadzor kojim se kontrolira zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, nadzor potpunosti i pravodobnosti primitka i prihoda od korisnika proračuna te samoupravnih jedinica i nadzor nad primjenom i pridržavanjem propisa koji su vezani uz proračunska sredstva. Proračunski nadzor provodi Ministarstvo financija po zahtjevima tijela državne uprave, zahtjevima samoupravnih jedinica ili drugih pravnih osoba, predstavkama građana ili nalogu ministra financija koji i donosi odluku o provedbi proračunskog nadzora.³⁷

Sudski nadzor je uređen Zakonom o upravnim sporovima. Oblik sudske kontrole nad upravom je upravni spor. Svrha sudskog nadzora je sudska zaštita prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba te također i drugih stranaka čiji su interesi povrijeđeni ili putem pojedinačnih odluka ili postupanjem javnopravnih tijela. Predmeti upravnog spora su ocjena zakonitosti pojedinačne odluke javnopravnog tijela, ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela, ocjena zakonitosti sklapanja, izvršavanja i raskidanja upravnog ugovora te ocjena zakonitosti općeg akta samoupravnih jedinica i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti ili obavljaju opću službu.³⁸

³⁶ ZSDU, NN 66/19 čl.21-27.

³⁷ Zakon o proračunu, NN 144/21 čl.144-145

³⁸ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 čl.4

Također je nadzor i jedna od komponenta upravljačkog ciklusa E. Pusića kojim se treba poboljšati rad upravnih organizacija i povećati se njihova učinkovitost. On smatra da taj upravljački ciklus uz organiziranje, brigu o osoblju i materijalnim sredstvima u upravi treba imati metode planiranja, vođenja, komunikaciju, standardizaciju i nadzor u upravi. Planiranje je prva faza koja obuhvaća odabir i razradu ciljeva kao i metoda rada te se utvrđuju kriteriji za nadzor i ocjenjivanje. Vođenje i odlučivanje obuhvaća usmjeravanje i povezivanje djelatnosti pojedinaca i organizacijskih jedinica u svrhu ostvarivanja ciljeva organizacije. Komuniciranje je ukupnost metoda i sredstava kojima se preose informacije unutar organizacije, ali i u odnosu na okolinu organizacije. Standardizacija je postavljanje jednakih i ponavljajućih radnih operacija. Nadzor se u ciklusu pojavljuje kao posljednja etapa i to kao kontrola nad obavljanjem upravne djelatnosti. Uspoređuje se stvarni rezultata s onim što se planiralo postići. Može se nadzirati rezultat rada ili način rada odnosno indirektno kontroliranje rezultata. Također se mogu nadzirati i sadržaj i ekonomičnost, može biti opći ili posebni nadzor, unutarnji ili vanjski, prethodni ili naknadni, nadzor akata ili nadzor zakonitosti.³⁹

³⁹ Koprić I. et al., str.115-125

4. UPRAVNI NADZOR

Upravni nadzor je nadzor koji se provodi unutar uprave. Ono što je ključ kod upravnog nadzora da je to da u ovoj vrsti nadzora ovlaštena tijela državne uprave provode upravni nadzor nad tijelima jedinice lokalne i regionalne samouprave i nad pravnim osobama s javnim ovlastima u okviru svog djelokruga. Upravni nadzor je dakle vršenje nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa te nadzor nad zakonitošću postupanja i rada. On dakle obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osigurava zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave.⁴⁰

4.1.PREDMET I SUBJEKTI UPRAVNOG NADZORA

Predmet upravnog nadzora su poslovi državne uprave koji su povjereni na obavljanje tijelima jedinice lokalne i regionalne samouprave, ali i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.⁴¹

U provedbi nadzora razlikujemo nosioce nadzora koji su ovlašteni za obavljanje nadzora i koji mogu poduzimati različite radnje u svrhu provedbe nadzora te pasivne subjekte nad kojima se provodi nadzor.⁴² U provedbi upravnog nadzora nosioci nadzora bi bila nadležna ministarstva i državne upravne organizacije dok bi pasivni subjekti nadzora bile jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima.

Nadzor nad radom jedinica lokalne i regionalne samouprave uređuje se zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave te zakonima kojima se uređuje lokalna i regionalna samouprava. Pravo na lokalnu samoupravu je prvenstveno određeno ustavom. Ono što otežava nadzor nad izvršnim i upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave je postojanje dvije razine vlasti na tom području odnosno središnje državne vlasti i lokalne samouprave, te potreba za ostvarivanjem određenog stupnja autonomije samoupravnih jedinica. Odnosno cilj državne vlasti da djelovanje jedinica

⁴⁰ ZSDU, NN 66/19 čl.28.

⁴¹ Džinić J.,Lopižić I., Op.cit.

⁴² Borković I., Op.cit. str.113.

lokalne i regionalne samouprave zadrži u načelima ustavnosti i zakonitosti, bez zadiranja u njihovu autonomiju i samoupravna obilježja. S druge strane također postoji i nadzor unutar tijela jedinica lokalne samouprave, ali i nadzor nad lokalnom samoupravom kojeg obavljaju tijela regionalne samouprave, sudovi i pučki pravobranitelj.⁴³

Jedinice lokalne i regionalne samouprave dakle obavljaju poslove u samoupravom i prenesenom djelokrugu te je kao jedna od temeljnih razlika navedeno je da se nadzor nad poslovima samoupravnog djelokruga obavlja samo kao nadzor zakonitosti, a u obavljanju poslova iz prenesenog djelokruga uz nadzor zakonitosti vrši se i nadzor svrsihodnosti. Samoupravne jedinice u pogledu obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga mogu obavljati samo poslove koji su im konkretno određeni i na način koji im je određen.

Prema zakonu kojim se određuje lokalna i regionalna samouprava kao i prema mjerama koje su poduzete na temelju ostalih zakona i prema praksi može se razlikovati sedam nadzornih postupaka. Prva vrsta nadzornog postupka je nadzor nad ustavnošću i zakonitošću općih akata kojim se provjerava da li su opći akti doneseni od strane predstavničko tijela samoupravne jedinice u skladu s ustavnim načelom ustavnosti i zakonitosti akata. Sljedeći postupak je nadzor nad zakonitošću pojedinačnih akata gdje predstavnička tijela samoupravih jedinica provode neki opći akt donošenjem pojedinačnih akata i tako odlučuju o pravima, obvezama i interesima pravnih i fizičkih osoba. Sljedeći nadzor je inspekcijiski nadzor od strane Upravne inspekcije koji može biti posredni i neposredni. Zatim je nadzor nad zakonitošću rada predstavničkih tijela čiji rad mora biti u skladu sa zakonom, statutom ili pravilnikom samoupravne jedinice. Zatim je postupak za raspuštanje predstavničkog tijela, nadzor od strane upravnog suda i zatim ona vrsta nadzora koja je tema ovog rada a to je nadzor nad povjerenim poslovima državne uprave.⁴⁴

Upravni nadzor, odnosno opseg i intenzitet, propisan je i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi kojom se uvodi načelo razmjernosti. „Upravni nadzor akata

⁴³ Đerđa D., Antić T., Op.cit. str.175.

⁴⁴ Koprić I.(ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb:Pravni fakultet i Institut za javnu upravu, 2013.

lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. Upravni nadzor koji obavljaju vlasti višeg stupnja može, ipak, kad se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice, obuhvatiti i nadzor nad svrsishodnošću.“⁴⁵ Budući da poslove prenesenog djelokruga financira središnja država, regulira i odgovorna je za njihovo izvršenje tako je i logični slijed da će se vršiti i jači nadzor. Putem nadzora svrsishodnosti zadovoljavaju se i jedna i druga strana odnosno središnja država koja je krajnje odgovorna za obavljene poslove u prenesenom djelokrugu, ali i samoupravne jedinice koje žele određeni stupanj samostalnosti bez prevelike intervencije središnje države što bi se dogodilo kada bi se provodio hijerarhijski nadzor odnosno tada bi se previše zadiralo u autonomiju lokalne i regionalne samouprave.⁴⁶

Dakle jedinice lokalne i regionalne samouprave su u obavljanju poslova iz prenesenog djelokruga podvrgnute upravnom nadzoru kojim se nadzire zakonitost i svrsishodnost prenesenih poslova državne uprave dok se prije nadzirala također i ustavnost, da li se preneseni poslovi državne uprave obavljaju ekonomično i djelotvorno, da li je svrhovita struktura organa koji obavljaju te poslove, da li su lokalni službenici i namještenici dovoljno osposobljeni za obavljanje prenesenih poslova te kakav je njihov odnos prema građanima.

Izvršno tijelo u općini je načelnik, u gradu gradonačelnik i u županiji župan. Oni zastupaju općinu, grad ili županiju. Načelnik, gradonačelnik i župan su odgovorni da se povjereni poslovi državne uprave obavljaju pravilno i zakonito i to su odgovorni tijelu državne uprave nadležnom za upravi nadzor u određenom upravnom području. Nadležno ministarstvo može za obavljanje prenesenih poslova načelniku, gradonačelniku ili županu davati naredbe, opće ili pojedinačne, a ako oni ne postupaju prema tim naredbama tada se može pokrenuti postupak za utvrđivanje odgovornosti.

⁴⁷

⁴⁵ Europska povelja o lokalnoj samoupravi, čl.8

⁴⁶ Koprić I., 2013., Op. cit. str.417

⁴⁷Zakon o lokalnoj i područnoj samoupravi NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 čl.42

Upravni nadzor se vrši nad pravnim osobama s javnim ovlastima samo nad onim poslovima koji su im povjereni u okviru javnih ovlasti. Uglavnom je riječ o pravnim osobama koje su osnovane u pravnom obliku ustanove.

Ustanove su pravne osobe, a javne ustanove su posebna vrsta pravnih osoba koje su osnovane od strane Republike Hrvatske, jedinice lokalne i regionalne samouprave ili od strane drugih fizičkih ili pravnih osoba kada je to zakonom određeno. Javnim ustanovama se mogu povjeriti poslovi državne uprave u jednom ili više područja te time ona postaje pravna osoba s javnim ovlastima. U tom slučaju nadzor nad općim i pojedinačnim aktima i drugim poslovima koje ona obavlja vrše nadležna tijela u skladu s zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave. ⁴⁸

Zakonom o ustanovama se određuje da nadzor nad radom i općim aktima ustanove obavlja tijelo državne uprave u okviru čijeg je djelokruga djelatnost ustanove. Povjereni poslovi državne uprave koje obavljaju ustanove su pod upravnim nadzorom u skladu s Zakonom o sustavu državne uprave. Ako zakonom kojim se uređuje djelatnost koju obavlja ustanova ne predviđa drugačije, ravnatelj ustanove je dužan u roku od 8 dana od dana donošenja statuta te također i opći akt kojim se uređuje način obavljanja i uvjeti za obavljanje službe dostaviti nadležnom tijelu državne uprave. Ako tijelo koje provodi nadzor utvrdi nezakonnosti u sadržaju ili samom postupku donošenja statuta ili općeg akta tada je ono ovlašteno da obustavi sporni akt od izvršenja i da uputi zahtjev za ocjenu zakonitosti Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. ⁴⁹

Popis tijela javne vlasti, shodno tome i pravnih osoba, objavljuje se na stranici Povjerenika za informiranje. ⁵⁰

Kao jedan od primjera različitih pravnih osoba s javnim ovlastima nad kojima se vrši upravni nadzor je Hrvatska obrtnička komora, nadzor nad njezinim radom se propisuje Zakonom o obrtu kojim se određuje da nadzor nad propisima o obrtu provodi Ministarstvo nadležno za obrt što bi trenutno bilo Ministarstvo gospodarstva i održivog

⁴⁸ Zakon o ustanovama NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19 čl.6.,10.

⁴⁹ Ibid. čl.64-68.

⁵⁰ U skladu s izvješćem Povjerenika za informiranje u Hrvatskoj koje analizira provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama postoje 54 agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima RH ,906 trgovačkih društava, 3.344 ustanove, 465 udruga ,347 ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-04-01/134109/SAZETAK_IZVJ_PRAVO_NA_PRISTUP_INFORMACIJAMA_2020.pdf

razvoja.⁵¹ Financijska agencija je pravna osoba koja je osnovana od strane Republike Hrvatske, propisano je da nadzor nad zakonitošću rada obavlja Ministarstvo financija.⁵² Hrvatske vode su pravna osoba u Republici Hrvatskoj za upravljanje vodama, pravna osoba sui generis na koju se podredno primjenjuju propisi o ustanovama. Upravni nadzor nad Hrvatskim vodama određuje se Zakonom o vodnim uslugama.⁵³ Za provedbu upravnog nadzora ovlašteno je nadležno Ministarstvo⁵⁴ te ono također vrši nadzor nad jedinicama lokalne i regionalne samouprave u pogledu poštivanja navedenog zakona.

4.2. OPSEG I INTENZITET

Upravnim nadzorom nadzire se zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada i postupanja prema građanima i drugim strankama te osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave. Opseg nadzora su dakle opći akti, rad i postupanje prema građanima dok je intenzitet nadzora ograničen na zakonitost, svrhovitost i stručnost.⁵⁵

Nadzor zakonitosti je nadzor kojim se utvrđuje da li je pojedini akt ili mjera uprave u skladu s pravnim pravilima, kako u pogledu sadržaja, oblika tako i u pogledu postupka u kojem je donesena. S druge strane nadzor svrsihodnosti je nadzor u kojem se mjere i akti uprave uspoređuju s ciljem koji se je njima želio postići.⁵⁶

Starijim zakonskim uređenjem o sustavu državne uprave⁵⁷ je bilo određeno da u provođenju upravnog nadzora tijela državne uprave mogu nadzirati zakonitost rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima, djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i

⁵¹ Zakon o obrtu NN 143/13, 127/19, 41/20 čl.91

⁵² Zakonom o financijskoj agenciji NN 117/01, 60/04, 42/05

⁵³ Zakon o vodnim uslugama NN 66/19 čl.78

⁵⁴ Trenutno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja putem Uprave vodnog gospodarstva i zaštita mora

⁵⁵ ZSDU, NN 66/19 čl.28

⁵⁶ Borković I., Op.cit. str. 112.

⁵⁷ Zakon o sustavu državne uprave NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07; Zakon o sustavu državne uprave NN 150/11, 12/13 – Odluka USUD-a, 93/16, 104/16

osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama. Novim zakonom ovlasti u provedbi nadzora odnose na nadziranje zakonitosti općih akata, nadzor pravilnosti i zakonitosti rada i postupanja prema građanima kao i prema ostalim strankama te na osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave. Ono što je vidljivo da je novijem zakonom jasnije određen opseg upravnog nadzora kao i intenzitet nadzora koji se ograničava na zakonitost, svrhovitost i pravilnost te se time više ne prelaze granice nadzora, odnosno ne zadire se u autonomiju tijela i poštuje se načelo razmjernosti koje je određeno Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

4.3. PROVEDBA UPRAVNOG NADZORA

U sklopu upravnog nadzora mogu se davati opće upute za postupanje u jednom predmetu ili pojedinačne upute za postupanje u nizu predmeta nadziranim tijelima ili pravnim osobama. One se daju u pisanom obliku i njima se ne može određivati konkretan način rješavanja upravne stvari ni uređivati pitanje iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i regionalne samouprave ili pravnih osoba s javnim ovlastima.⁵⁸

Upute su interni akti, nisu općenormativnog karaktera, na njih se ne mogu pozvati treće osobe i njima se žele otkloniti nezakonitosti i nepravilnosti ili unaprijed osigurati zakonito obavljanje poslova te u slučaju nepoštivanja mogu biti izrečene sankcije.⁵⁹

Upravni nadzor se provodi po službenoj dužnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje, a kod provedbe nadzora također mogu uzeti u obzir i predstavke, pritužbe i druge podneske za nepravilan ili nezakonit rad.⁶⁰

U pogledu upravnog nadzora tijela državne uprave imaju široke ovlasti- od traženja podataka i izvještaja pa do pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti državnog

⁵⁸ ZSDU, NN 66/19 čl.29

⁵⁹ Borković I., Op.cit. str.110

⁶⁰ ZSDU, NN 66/19 čl.29

službenika ili namještenika i do vlastitog obavljanja poslova umjesto nadziranog tijela na njihov trošak.

Za potrebe provedbe upravnog nadzora tijelo koje ga provodi kada uoči nezakonitosti ili nepravilnosti u donošenju općeg akta, postupanju prema građanima i drugim osobama ili nedovoljnu osposobljenost službenika ili namještenika tada ono može tražiti izvješća i podatke o obavljanju poslova koji su predmet nadzora ili raspraviti o stanju i odrediti mjere kako bi se otklonile nepravilnosti koje su počinjene vezano uz predmet nadzora te kako bi se osigurala njegova zakonita i pravilna provedba. U slučaju da jedinica lokalne i regionalne samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima ne postupi prema danim mjerama i ne otkloni ukazane nedostatke u ostavljenom roku tada tijelo koje provodi nadzor, u skladu s načelom razmjernosti, može obustaviti opći akt od primjene te uputiti zahtjev Visokom upravnom sudu za ocjenu zakonitosti obustavljenog akta koji je predmet nadzora, predložiti pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti službene osobe ili samostalno i neposredno obaviti poslove državne uprave koji su predmet nadzora. Također tijelo državne uprave može poduzeti i druge mjere propisane zakonom.⁶¹ Obustava od izvršenja je privremena, privremeno se prestaje primjenjivati akt jer je nosilac nadzora, odlučio iskoristiti svoju ovlast zbog sumnje u ispravnost akta.

Dakle nadzorno tijelo ima prvenstveno mogućnost ukazivanja nadziranom tijelu na nezakonitosti i nepravilnosti, a nakon toga ima ovlast obavijestiti druga tijela ili osobe da nadzirano tijelo nije postupilo u skladu s uputama te o potrebi ocjene zakonitosti općeg akta ili pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti službene osobe, dok je preuzimanje posla od strane nadzornog tijela najšira ovlast.⁶²

⁶¹ Ibid.

⁶² Džinić J., Lopižić I., Op.cit. str.180-181.

5. UPRAVNI NADZOR U PODRUČJU SOCIJALNE SKRBI

Socijalna skrb se zakonom kojim se uređuje definira kao: „ Organizirana djelatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći socijalno ugroženim osobama, kao i osobama u nepovoljnim osobnim ili obiteljskim okolnostima, a obuhvaća prevenciju, pomoć i podršku pojedincu, obitelji i skupinama, u svrhu unaprjeđenja kvalitete života, te poticanje promjena i osnaživanje korisnika, radi njihova aktivnog uključivanja u život zajednice“.⁶³

Zakonom o socijalnoj skrbi se uređuje djelatnost, način i sadržaj obavljanja i načela socijalne skrbi, usluge i naknade iz područja socijalne skrbi, koji su njihovi korisnici i uvjeti za njihovo ostvarivanje, stručni radnici iz područja socijalne skrbi, evidencije, inspekcijski i upravni nadzor, financiranje djelatnosti socijalne skrbi te druga pitanja značajna za uređenje djelatnosti socijalne skrbi.⁶⁴

5.1. UPRAVNI NADZOR PREMA ZAKONU O SOCIJALNOJ SKRBI

Zakonom o socijalnoj skrbi je propisano da se nad tijelima i institucijama koje se bave poslovima socijalne skrbi provode unutarnji, inspekcijski i upravni nadzor te da se upravni i inspekcijski nadzor provode u skladu sa zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave.⁶⁵ Propisano je da je predmet upravnog nadzora u području socijalne skrbi jednak predmetu nadzora koji je općenito propisan zakonom o sustavu državne uprave odnosno zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanje prema građanima i osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave. Sam postupak provedbe upravnog nadzora i njegov sadržaj se propisuje pravilnikom kojeg propisuje ministar.⁶⁶ Prijašnji zakon⁶⁷ je propisivao da ministar socijalne skrbi donosi pravilnik kojim se uređuje postupak i sadržaj nadzora, ali i uvjeti koje moraju ispunjavati državni službenici za provođenje upravnog nadzora međutim novim zakonom se više ne donosi pravilnik kojim se uređuju i uvjeti te se time

⁶³ Zakon o socijalnoj skrbi NN 18/22, 46/22 dalje:ZSS, čl.3

⁶⁴ Ibid. čl.1

⁶⁵ Ibid. čl.265

⁶⁶ Ibid. čl.282

⁶⁷ Zakon o socijalnoj skrbi NN 157/13, 152/14, 22/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20 čl.242

zakon usklađuje sa sistemskim zakonom o državnoj upravi kojim se propisuje da se uvjeti za ostvarivanje prava, obavljanje određene djelatnosti ili izvršenje obaveza putem provedbenih propisa mogu propisivati samo na temelju ovlaštenja koje se utvrđuje iznimno, putem posebnog zakona kada je to potrebno za preuzimanje ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućeg akta Europske unije.⁶⁸

Upravni nadzor u području socijalne skrbi se može provoditi kao redoviti, izvanredni i kontrolni nadzor. Redoviti upravni nadzor se provodi u skladu s godišnjim planom nadzora kojeg je prethodno donio ministar i to najkasnije do 31. prosinca tekuće godine za sljedeću godinu. Izvanredni upravni nadzor se provodi na temelju prijedloga drugih državnih tijela, na temelju predstavki, pritužbi ili drugih podnesaka fizičkih ili pravnih osoba ili u slučaju da je došlo do saznanja važnih činjenica zbog kojih je opravdano provesti upravni nadzor. Kada se provodi na temelju prijedloga tijela ili fizičkih ili pravnih osoba, tada je ovlašteni državni službenik dužan predlagatelja obavijestiti o zatečenom stanju i o poduzetim mjerama osim u slučaju kada se radi o anonimnoj prijavi. Kontrolni upravni nadzor se provodi u slučaju kada je već proveden nadzor te su uočeni nedostaci i tijelo je dobilo određene mjere za provedbu u ostavljenom roku te se tada nadzor provodi da se utvrdi da li je nadzirano tijelo provelo mjere i otklonilo nedostatke.⁶⁹

Dakle ministarstvo nadležno za provedbu upravnog nadzora nad tijelima i pravnim osobama s javnim ovlastima koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi je Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.

Zakonom o socijalnoj skrbi se određuju ovlasti Ministarstva u pogledu upravnog nadzora. Ako Ministarstvo u provedbi nadzora utvrdi određene nezakonitosti ili nepravilnosti u sadržaju ili postupku donošenja općeg akta, u radu ili postupanju prema građanima ili drugim stranama ili utvrdi nedostatnu osposobljenost službenih osoba tada ono može zatražiti odgovarajuća izvješća ili podatke i neposredno utvrditi činjenice i okolnosti važne za ostvarivanje prava socijalne skrbi te može raspraviti određeno stanje i uputom odrediti mjere koje tijelo mora poduzeti da bi se otklonile utvrđene nepravilnosti te se time osiguralo zakonito i pravilno obavljanje posla

⁶⁸ ZSDU, NN 66/19 čl.36.

⁶⁹ ZSS, NN 18/22, 46/22 čl.284.

socijalne skrbi koji je predmet nadzora. Ministarstvo može tijelu ili pravnoj osobi nad kojima provodi upravni nadzor davati opće ili pojedinačne upute te se u toku provedbe mogu privremeno izuzeti predmeti i izvorna dokumentacija, a to se uređuje zapisikom. Ako nadzirano tijelo u roku koji je određen ne postupi po uputama koje je dalo Ministarstvo nakon utvrđenih nepravilnosti tada ono može obustaviti od izvršenja opći akt koji je predmet nadzora, predložiti pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti službenih osoba ili neposredno obaviti poslove koji su predmet nadzora.⁷⁰

O obavljenom upravnom nadzoru, stanju koje je tijekom njegove provedbe utvrđeno i mjerama koje su određene nadziranom tijelu da bi se otklonili utvrđeni nedostaci sastavlja se izvješće koje se dostavlja nadziranom tijelu u roku od 30 dana od dana obavljenog nadzora.⁷¹

5.2. SUBJEKTI I PREDMET UPRAVNOG NADZORA U PODRUČJA SOCIJALNE SKRBI

Upravni nadzor u području socijalne skrbi se provodi nad pravnim osobama koje obavljaju poslove socijalne skrbi koji su im dodijeljeni na temelju javne ovlasti putem zakona, ne vrši se upravni nadzor nad poslovima koje pravna osoba obavlja kao javnu službu. Također se vrši nadzor nad poslovima socijalne skrbi koji su jedinicama lokalne i regionalne samouprave povjereni zakonom.

Upravni nadzor se nad pravnim osobama koje pružaju uslugu socijalne skrbi provodi nad radom centara za socijalnu skrb, nad radom jedinica lokalne i regionalne samouprave u dijelu socijalne skrbi i nad provedbom zakona kojim se uređuje humanitarna pomoć.⁷² Također se nadzor provodi i nad drugim pravnim osobama koje poslove socijalne skrbi obavljaju u okviru dodijeljene javne ovlasti. (npr. domovi za djecu i domovi za starije koji su osnovani kao javne ustanove socijalne skrbi i

⁷⁰ Ibid. čl.286

⁷¹ Ibid. čl.285.

⁷² ZSS. NN 18/22, 46/22 čl. 268. Inspekcijski nadzor se provodi nad ostalim subjektima koji obavljaju socijalnu djelatnost odnosno nad radom obiteljskih centara, domova socijalne skrbi, centrima za pružanje usluga u zajednici, centrima za pomoć u kući odnosno nad subjektima koji pružaju socijalnu uslugu te drugim pravnim i fizičkim osobama koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi.

prenesene su im javne ovlasti odnosno obavljaju prenesene poslove državne uprave, a ne obavljaju javnu službu)

Centar za socijalnu skrb je javna ustanova s javnim ovlastima osnovana od strane Republike Hrvatske . Centar se osniva na području jedne ili više općina ili gradova, ali na području iste županije te može imati jednu ili više podružnica. On u okviru svojih ovlasti rješava u prvom stupnju u upravnom području socijalne skrbi, obiteljske i kaznenopravne zaštite te drugim pravima određenim zakonom, vodi očevidnike, izdaje uvjerenja i druge potvrde itd.⁷³

Ustanove socijalne skrbi su, po novom zakonskom uređenju, zavod za socijalni rad, obiteljski centri, domovi socijalne skrbi i centar za pomoć u kući. U odnosu na obavljanje poslova socijalne skrbi jedinica lokalne i regionalne samouprave i Grada Zagreba to su udomiteljske obitelji, udruge, vjerske zajednice i druge pravne osobe te fizičke osobe koje poslove socijalne skrbi obavljaju kao profesionalnu djelatnost ili kao obrtnik.⁷⁴

Hrvatski zavod za socijalni rad je javna ustanova čije je sjedište u Zagrebu. U okviru svojih javnih ovlasti, neki od temeljnih poslova koje zavod obavlja su poslovi prvog stupnja iz područja socijalne skrbi, obiteljskopravne i kaznenopravne zaštite djece, udomiteljstva i drugim upravnim područjima prema posebnim propisima, rješava u prvom stupnju o ispunjavanju uvjeta za obavljanje djelatnosti dadilje, organizira i provodi superviziju stručnih radnika Zavoda provodi stručni nadzor nad provedbom posebnih propisa kojima se uređuje djelatnost dadilja, provodi izvršenja svojih rješenja, izdaje uvjerenja i druge potvrde itd. ⁷⁵On poslove svoje nadležnosti obavlja u okviru svog središta u Zagrebu te osniva područne jedinice.

⁷³ Zakon o socijalnoj skrbi NN 157/2013 157/13, 152/14, 22/15, 52/16, 16/17, 130/17, 98/19, 64/20, 138/20, čl.127., međutim novim zakonom za područje socijalne skrbi je propisano da centri za socijalnu skrb prestaju s radom istekom 31. prosinca 2022. te Zavod za socijalni rad preuzima poslove centara

⁷⁴ ZSS, NN 18/22, 46/22 čl.162

⁷⁵ Ibid. čl.178

5.3. NAČIN PROVEDBE UPRAVNOG NADZORA

Upravni nadzor nad radom centara za socijalnu skrb provodi se u skladu sa Zakonom o ustanovama kojim se određuje da se upravni nadzor nad prenesenim poslovima državne uprave provodi u skladu sa zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave odnosno provodi ga tijelo državne uprave koje je ovlašteno za područje djelatnosti kojim se ustanova bavi.⁷⁶

Nad jedinicama lokalne i regionalne samouprave, u odnosu na područje socijalne skrbi, upravni nadzor se provodi nad povjerenim poslovima državne uprave.⁷⁷

Jedinicama lokalne i regionalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima se mogu povjeriti poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju te drugi upravni i stručni poslovi odnosno u dijelu socijalne skrbi mogu voditi upravne postupke iz područja socijalne skrbi, voditi evidencije i registre te izdavati uvjerenja i druge potvrde. Također mogu pružati pravnu i stručnu pomoć, davati mišljenja o primjeni zakona i drugih propisa pravnim i fizičkim osobama, provoditi mjere za unaprijeđenje stanja, prikupljanje podataka i izrada analiza i drugih izvješća iz područja te ostvarivanje stručne suradnje na području socijalne skrbi.

Upravni nadzor nad zakonitošću rada Komora koje obavljaju socijalnu djelatnost obavlja nadležno Ministarstvo. Hrvatska komora socijalnih radnika je neovisna, samostalna i strukovna organizacija socijalnih radnika koja se brine o razvoju, etičnosti, stručnosti, zakonitosti i ugledu unutar djelatnosti socijalnog rada na području Republike Hrvatske. Statutom komore se određuje ustrojstvo, sastav, način izbora, prava, osnivaju se skupština, nadzorni odbor, upravni odbor, predsjednik i zamjenik predsjednika kao i druga tijela određena statutom te se određuju njihove dužnosti i način odlučivanja. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike provodi upravni nadzor nad zakonitošću rada Hrvatske komore socijalnih radnika te u okviru provođenja upravnog nadzora može od Komore zatražiti izvješća i

⁷⁶ Zakon o ustanovama NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, čl.64.

⁷⁷ Unutar županija se osnivaju upravni odjeli za različita upravna područja odnosno za obavljanje poslova samoupravnog djelokruga i drugih u skladu sa zakonom. Kao primjer, Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Krapinsko-zagorske županije osnivaju se upravni odjeli među kojim je Upravni odjel za zdravstvo, socijalnu politiku, branitelje, civilno društvo i mlade te se određuje koje povjerene poslove obavlja

podatke koje je ona obavezna dostaviti u roku od 30 dana ili u tom roku izvjestiti zašto ne može dostaviti podatke ili izvješće.⁷⁸

Iako se promjenila zakonska regulacija iz područja socijalne skrbi, među kojima je i promjena da više neće postojati centri za socijalnu skrb već zavod, i dalje na snazi ostaje stari pravilnik⁷⁹ odnosno Pravilnik o načinu provođenja i sadržaju upravnog nadzora i nadzora nad stručnim radom te uvjetima koje moraju ispunjavati državni službenici za provođenje upravnog nadzora⁸⁰

Pravilnikom je određeno da upravni nadzor nad centrom za socijalnu skrb, jedinicama lokalne i regionalne samouprave kao i pravnim osobama koje odlučuju u području socijalne skrbi provodi ovlaštenu državnu službenicu ministarstva koje je ovlašteno za poslove socijalne skrbi. U ovom konkretnom slučaju je propisano da upravni nadzor može provoditi pravnik, socijalni radnik, socijalni pedagog, psiholog ili edukacijski rehabilitator koji ispunjava uvjete propisane Pravilnikom.⁸¹

Upravni nadzor se provodi u prostorima centra, jedinica lokalne i regionalne samouprave ili druge nadzirane pravne osobe. Nadzor se vrši na način da se neposredno pregledava dokumentacija i sam predmet koji je predmet upravnog nadzora, dok se za izvanredni upravni nadzor može od navedenih subjekata nadzora zatražiti da dostave potreban predmet i dokumentaciju.⁸²

Ovlaštenu državnu službenicu treba imati iskaznicu s kojom se predstavlja prije provedbe samog nadzora odnosno dokazuje svoju službenost i ovlasti za nadzor. Iskaznicu za službenicu koja provodi nadzor iz područja socijalne skrbi izdaje ministarstvo koje je nadležno za poslove socijalne skrbi.⁸³

⁷⁸ Zakon o djelatnosti socijalnog rada NN 16/19, 18/22, čl.44.

⁷⁹ Zakonom o socijalnoj skrbi je propisano u čl.331. da do donošenja provedbenih propisa odnosno uredba Vlade Republike Hrvatske, navedeni pravilnik kao i nekoliko ostalih ostaju na snazi

⁸⁰ Pravilnik o načinu provođenja i sadržaju upravnog nadzora i nadzora nad stručnim radom te uvjetima koje moraju ispunjavati državni službenici za provođenje upravnog nadzora Narodne novine broj 66/2015; dalje: Pravilnik

⁸¹ Ibid. čl.13

⁸² Ibid.čl.3

⁸³ Ibid.čl.14

Za svaki upravni nadzor između službenika koji provode nadzor jedan se određuje kao voditelj te on sastavlja zapisnik, čiji je sadržaj propisan pravilnikom, o provedenom nadzoru te radnjama i postupcima koji su poduzeti. Također izrađuje i izvješće koje sadrži izvješća ostalih državnih službenika koji su sudjelovali u nadzoru. Voditelja nadzora određuje voditelj odjela uz suglasnost voditelja službe.⁸⁴

Upravni nadzor se u skladu s pravilnikom provodi kao nadzor nad zakonitošću rada i postupanja, rješavanjem nad upravnim stvarima, kao nadzor djelatnosti, ekonomičnosti i svrhovitosti rada u području socijalne skrbi javnopravnih tijela i tijela jedinice lokalne i regionalne samouprave, svrhovitog unutarnjeg ustrojstva i osposobljenosti službenika i namještenika te njihov odnos prema građanima i strankama.⁸⁵

Nadzor zakonitosti i postupanja se odnosi na zakonitost općih akata pravnih osoba koje odlučuju iz područja socijalne skrbi, nadzor nad statusnom dokumentacijom centra, unutarnjem ustrojem centra, radom upravnog vijeća i ravnatelja centra, ponašanje centra u pravnom prometu, akti vezani uz poslovanje centra u financijskom i materijalnom smislu, propisani uvjeti za rad, ugovorima o radu i drugim obavezama centra koje su propisane zakonom i drugim propisima.⁸⁶

Upravni nadzor u okviru nadzora djelatnosti, ekonomičnosti i svrhovitosti obuhvaća nadzor nad obavljanjem poslova centra, da njegovo postupanje bude što jednostavnije uz što manje troškove, ali na način da se utvrde sve činjenice i okolnosti koje su bitne za pojedini slučaj. Nadzor nad rješavanjem o upravnim stvarima obuhvaća nadzor nad primjenom zakona kojim se uređuje upravni postupak kao i nadzor nad samim provođenjem upravnog postupka kojeg tijela provode u svom djelokrugu i drugim materijalnim propisima kojima se uređuje predmet nadzora. Nadzor svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i osposobljenosti radnika obuhvaća nadzor nad time da li je ustroj usklađen sa važećim zakonima i propisima i da li su radnici osposobljeni u skladu sa Zakonom o socijalnoj skrbi i drugim posebnim propisima. Nadzor odnosa radnika

⁸⁴ Ibid. čl. 3

⁸⁵ Ibid. čl. 5

⁸⁶ Ibid. čl. 6

prema građanima i drugim strankama je nadzor nad postupanjem centra u slučaju pritužbi i predstavki građana koje centar dobi o svom radu.⁸⁷

Također se uz upravni nadzor obavlja i stručni nadzor nad radom centra. Nakon provedenog upravnog i stručnog nadzora voditelj nadzora mora sastaviti izvješće koje prikazuje utvrđeno stanje i mjere koje je nadzirano tijelo poduzelo da bi otklonilo nedostatke. Izvješće treba sadržati uvod, propise koji su bili temelj za provedbu upravnog nadzora, zakonitost organizacije rada, poslove i stanje prema stručnim cjelinama, mjere koje su naložene kako bi se otklonili nepravilnosti s nositeljem provedbe i rokom za izvršenje mjere, uputu za dostavu izvješća i popis ovlaštenih službenika koji su proveli nadzor i sudjelovali u sastavljanju izvješća kao i njihova osobna imena. Takvo izvješće se treba dostaviti nadziranom tijelu u roku od 30 dana od dana obavljenog nadzora, a treba biti dostavljeno od strane ovlaštenog državnog službenika. Također se treba dostaviti i ravnatelju i predsjedniku upravnog vijeća centra ako se nadzor provodio nad centrom za socijalnu skrb ili čelniku tijela jedinice lokalne i regionalne samouprave ili pravne osobe. Rok za očitovanje na izvješće je 15 dana od dane dostave izvješća. Nakon proteka roka od godine dana od dostave izvješća o upravnom nadzoru provest će se kontrolni upravni nadzor, odnosno nadzor da li je tijelo provelo mjere i otklonilo nedostatke kao što je utvrđeno u izvješću.⁸⁸

Ovim pravilnikom su opseg i intenzitet upravnog nadzora određeni prema ZSDU iz 2011. godine, a ZSS je određeno da ovaj pravilnik ostaje na snazi do donošenja određenih provedbenih propisa. Odnosno nadzire se zakonitost rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima, djelotvornost, svrhovitost i ekonomičnost rada, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika te njihov odnos prema građanima. Nadziranjem svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva i stručnosti službenika prelazi granicu upravnog nadzora i zadire se u autonomiju jedinica lokalne i regionalne samouprave kao i pravnih osoba. Pravilnik kao takav nije usklađen ni sa Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koja ograničava upravni nadzor na nadzor ustavnosti, zakonitosti i u prenesenim poslovima svrsihodnosti.

⁸⁷ Ibid. čl. 7-10

⁸⁸ Ibid. čl. 12

Pravilnici su općenito provedbeni propisi kojima se pobliže uređuju neke odredbe zakona. Kao što zakon i svi ostali podzakonski propisi trebaju biti u skladu s ustavom, tako i svi propisi koji su na nižoj razini od zakona trebaju biti u skladu sa zakonom, dakle i odredbe pravilnika bi trebale biti u skladu sa zakonom kao višim pravnim aktom. Vlada je ovlaštena za donošenje provedbenih propisa. ZSS je propisano da stari pravilnik ostaje na snazi do donošenja novog za kojeg nije propisan rok u kojem treba biti donesen te tada dolazi do loše regulacije i konfuzije koji pravni izvor primjenjivati budući da nisu u potpunosti suglasni. Zakon bi trebao imati propisane rokove za donošenje svih provedbenih propisa kako bi bio u potpunosti primjenjiv ili bi se uz zakon trebali odmah donositi i provedbeni propisi međutim to je otežano zbog nedovoljnih resursa i zbog mogućnosti da provedbeni propisi ostaju mrtvo slovo na papiru ako se zakon promjeni tijekom zakonodavne procedure, a isto tako i zakon bez donošenja provedbenog propisa za njegovu primjenu može ostati mrtvo slovo na papiru.⁸⁹

Nadležno ministarstvo je pokrenulo postupak e-savjetovanja u pogledu prijedloga novog pravilnika o upravnom nadzoru.⁹⁰

5.4. NADLEŽNO MINISTARSTVO

Ministarstvo nadležno za nadzor nad poslovima socijalne skrbi je Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Neki od temeljnih poslova koji su u nadležnosti ministarstva su uređivanje radnih odnosa, politika zapošljavanja, uređivanje i praćenje tržišta rada i ostvarivanje što veće zaposlenosti, politika i sam sustav mirovinskog osiguranja, promicanje prava i podizanje kvalitete života osoba s invaliditetom, zaštita izbjeglica, aktivnosti vezane uz usvajanje i udomiteljstvo itd. U odnosu na socijalnu skrb funkcije koje ima Ministarstvo su da

⁸⁹ Džinić J., Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 3, 2011.

⁹⁰Savjetovanje je otvoreno 21.07.2022., a zatvoreno 20.08.2022 međutim još nema povratnih informacija ni izvješća,
<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard?StatusFilterId=104&organizationFilterId=64&TextFilterValue=upravni+nadzor&WasOpenedDate=>

odlučuje o osnivanju, prestanku i promjeni statusa ustanova socijalne skrbi, utvrđivanje mreža ustanova socijalne skrbi te usklađivanje njihovog rada i davanje stručne pomoći ako je potrebno, evaluacija i analiza podataka o korisnicima koji su u sustavu socijalne skrbi i na temelju toga izrađivanje izvješća i utvrđivanje statistika posljednje što je u okviru ovog rada najvažnije da je nadležno za provedbu upravnog, inspekcijskog i stručnog nadzora nad radom ustanova socijalne skrbi, tijelima jedinice lokalne i regionalne samouprave, komorama, humanitarnim akcijama i nad svim drugim pravnim i fizičkim osobama koje pružaju socijalne usluge i nad obavljanjem poslova dadilje.⁹¹

Unutar Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike su uspostavljene uprave, zavodi, samostalni sektori i samostalna služba.⁹²

Uspostavljeni je također i Samostalni sektor za upravni i inspekcijski nadzor u socijalnoj skrbi unutar kojeg se ustrojavaju Služba za upravni nadzor i Služba za inspekcijski nadzor. Sektor je nadležan za provedbu upravno i inspekcijskog nadzora u okviru nadležnosti i djelokruga ministarstva. Služba za upravni nadzor obavlja poslove u djelokrugu ministarstva koji se odnose na upravni nadzor, a Služba za inspekcijski nadzor poslove iz djelokruga ministarstva koji se odnose na inspekcijski nadzor. Sektorom rukovodi načelnica/načelnik sektora dok službama rukovodi voditeljica/voditelj službe.⁹³

Služba za upravni nadzor vrši upravni nadzor nad ustanovama socijalne skrbi, nadzire njihov rad, da li se pravilno primjenjuje zakon i da li se pravilno izvršavaju njegove odredbe kao i odredbe drugih zakona koje su prenijete na temelju javnih ovlasti iz područja obiteljsko- pravne zaštite, socijalne skrbi i skrbništva. Obavlja upravni nadzor

⁹¹ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave NN 85/2020 čl.15

⁹² Uredba o unutarnjem ustrojstvu ministarstva rada, mirovinskog sustava obitelji i socijalne politike NN 97/2020 propisuje da se unutar ministarstva ustrojavaju: Kabinet ministra, Glavno tajništvo, Uprava za rad i zaštitu na radu, Uprava za tržište rada i zapošljavanje, Uprava za mirovinski sustav, Uprava za upravljanje operativnim programima Europske unije, Uprava za programe i projekte, Uprava za obitelj i socijalnu politiku, Zavod za socijalni rad, Samostalni sektor za upravni i inspekcijski nadzor u socijalnoj skrbi, Samostalni sektor za drugostupanjski postupak, Samostalni sektor za reviziju i nadzor medicinskog vještačenja, Samostalni sektor za socijalno partnerstvo, Samostalni sektor za koordinaciju europskih poslova i međunarodne suradnje, Samostalni sektor za stratešku analizu, razvoj i upravljanje projektima, Samostalna služba za unutarnju reviziju

⁹³ Ibid. čl.140

nad tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave i tijelima Grada Zagreba nad obavljanjem poslova socijalne skrbi u skladu sa zakonom, koji su im prenijeti na obavljanje . Također , provodi nadzor nad radom Centra za posebno skrbništvo, poslovi upravnog nadzora o provedbi zakona kojima se regulira humanitarna pomoć,provodi upravni nadzor nad zakonitošću rada strukovnih komora, drugih zakona i propisa iz područja politika za djecu, mlade i obitelj, unutar područja socijalne skrbi prati stanje pravila i stanje korisnika te predlaže mjere za unaprijeđivanje.Nakon provedbe nadzora mora izraditi izvješće o stanju utvrđenom tijekom provedbe nadzora i u skladu sa tim nalaže mjere koje su propisane zakonom. ⁹⁴

⁹⁴ Ibid. čl.141

6. ZAKLJUČAK

Analizom upravnog nadzora u ovom radu mogu se uvidjeti određena poboljšanja, ali i daljnje postojanje nedotataka. Promjene zakonske regulacije kojom se uređuje upravni nadzor prvenstveno su se odosile na njegov opseg i intenzitet, ali i na predmet i sadržaj nadzora.

Došlo je do ukidanja ureda državne uprave te se time dolazi do značajnih promjena jer upravni nadzor više nije nadzor nad tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i regionalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima već se iz toga isključuju tijela državne uprave te su time jasnije određeni subjekti kao i sam predmet nadzora.

Prijašnjem zakonom je bilo određeno da u provođenju upravnog nadzora tijela državne uprave mogu nadzirati zakonitost rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima, djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama. Novim zakonskim uređenjem se ovlasti u provedbi nadzora odnose na nadziranje zakonitosti općih akata, nadzor pravilnosti i zakonitosti rada i postupanja prema građanima kao i prema ostalim strankama te na osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave. Ono što je vidljivo da je novim zakonom jasnije određen opseg upravnog nadzora kao i intenzitet nadzora koji se ograničava na zakonitost i svrhovitost .

Prije je upravni nadzor previše zadirao u autonomiju nadziranih tijela. Usklađivanjem zakonodavstva s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi upravni nadzor se ograničava, više se ne nadzire ekonomičnost, djelotvornost i svrhovitost već nadzor zakonitosti i u određenim slučajevima svrhovitosti. Također se poveljom uvodi načelo razmjernosti između širine intervencije vršitelja nadzora u odnosu na lokalne jedinice i važnosti interesa koji se namjerava zaštititi te se i na taj način nadzor ograničava, a štiti se autonomija lokalnih i regionalnih jedinica.

Ono što je i dalje nedostatak u odnosu na nadzor nad jedinicama lokalne i regionalne samouprave je da je ponekad teško razgraničiti samoupravni i preneseni djelokrug jedinica lokalne i regionalne samouprave te se tada pojavljuje i problem određivanje

opsega i intenziteta upravnog nadzora, a u odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima dolazi do poteškoća jer se ne uzima u obzir razina autonomije pravnih osoba. Također upravni nadzor prelazi granice određene poveljom tako da nadzire osposobljenost službenika i njihov odnos prema građanima i u dijelu koji se odnosi na obavljanje povjerenih poslova isto kao i poslova samoupravnog djelokruga.

U odnosu na regulaciju upravnog nadzora u području socijalne skrbi je najveći nedostatak da provedbeni propis, odnosno pravilnik, nije u skladu s novim zakonom kojim se uređuje područje socijalne skrbi te tako dolazi do nejasnoća u regulaciji. Također je nedostatak, često i u drugim područjima da ne postoji rok u kojem se provedbeni propis mora donijeti te na taj način razdoblje nejasnoće, odnosno neslaganja između zakona i provedbenih propisa može trajati duži vremenski period.

7. LITERATURA

1. Borković, Ivo, Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb 2002.
2. Džinić Jasmina, Lopižić Iva, Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi-problemi i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022,
3. Džinić Jasmina, Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne)donošenja uredbi za izvršenje zakona, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 3, 2011.
4. Đerđa Dario, Antić Teodor, Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 53 No. 1, 2016
5. Koprić Ivan, Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 5, 1(2005),
6. Koprić Ivan (ur.) Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb:Pravni fakultet i Institut za javnu upravu, 2013.
7. Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka: Upravna znanost-javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2021.
8. Rajko Alen, O značenju pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu, Informator : instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, 64(2016), 6430, str. 1-3

Pravni izvori, dokumenti i mrežni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
2. Zakonu o sustavu državne uprave NN 66/19
3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
4. Zakon o socijalnoj skrbi NN 18/22, 46/22

5. Zakon o djelatnosti socijalnog rada NN 16/19, 18/22
6. Zakon o ustanovama NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19
7. Zakon o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
8. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN-međunarodni ugovori, 14/97, 2/07, 4/08, 5/08
9. Zakon o proračunu NN 144/21
10. Zakon o obrtu NN 143/13, 127/19, 41/20
11. Zakon o Financijskoj agenciji NN 117/01, 60/04, 42/05
12. Zakon o vodnim uslugama NN 66/19
13. Pravilnik o načinu provođenja i sadržaju upravnog nadzora i nadzora nad stručnim radom te uvjetima koje moraju ispunjavati državni službenici za provođenje upravnog nadzora NN 66/2015
14. Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. Povjerenika za informiranje
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-04-01/134109/SAZETAK_IZVJ_PRAVO_NA_PRISTUP_INFORMACIJAMA_2020.pdf posjećeno:13. srpnja 2022.
15. Vlada Republike Hrvatske <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-od-1-sijecnja-poslovi-drzavne-uprave-povjeravaju-se-zupanijama/28486> posjećeno:18.srpnja 2022.