

Nadležnost u upravnom postupku

Matić, Ana

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:300028>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-18**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI PREDDIPLOMSKI POREZNI STUDIJ

Ana Matić

NADLEŽNOST U UPRAVNOM POSTUPKU

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, lipanj 2023.

Izjava o izvornosti

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

Ana Matić, v.r.

SADRŽAJ

1. UVODNO O NADLEŽNOSTI.....	1
1.1. OSNOVNA PODJELA NADLEŽNOSTI	2
1.2. PRAVNA REGULACIJA.....	2
2. O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU.....	4
3. NADLEŽNOST PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU	6
3.1. STVARNA NADLEŽNOST	6
3.1.1. Stvarna nadležnost tijela državne uprave.....	6
3.1.2. Stvarna nadležnost tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	7
3.1.3. Stvarna nadležnost pravnih osoba s javnim ovlastima.....	10
3.2. MJESNA NADLEŽNOST.....	12
3.2.1. Mjesna nadležnost tijela državne uprave	13
3.2.2. Mjesna nadležnost tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	15
3.2.3. Mjesna nadležnost pravnih osoba s javnim ovlastima.....	17
3.3. SUKOB NADLEŽNOSTI	18
3.4. NENADLEŽNOST KAO SLUČAJ NEZAKONITOSTI.....	20
4. ZAKLJUČAK	22

1. UVODNO O NADLEŽNOSTI

Svaki ozbiljan pristup obavljanju bilo kakvih vrsta zadataka, od pospremanja polica u trgovini pa do sastavljanja automobila u tvornici, zahtijeva podjelu rada i red. Stoga ni država, kao iznimno složena tvorevina, nije izuzeta od nužnosti podjele rada i funkcija. Zakoni kojima se uređuje organizacija državnih organa, njihov djelokrug, uredbe o unutarnjem ustrojstvu i brojni drugi propisi kojima se uvodi smisljena podjela rada i funkcija nužni su za uredno funkcioniranje državne organizacije i pravnog sustava bez čijeg bi važenja nastao organizacijski i pravni kaos. Prema Periću, nadležnost (*competentia*) možemo definirati kao: „*pravo i dužnost određenog državnog (ili pravnog) organa ili službene osobe da preuzme, ispita, poduzme ili riješi neke radnje ili jedan predmet (slučaj) u ime i za račun države ili druge pravne organizacije.*“¹

Koliko je nadležnost kao pojam i načelo jedno od značajnijih u pravnoj znanosti, pokazuju njegove određene karakteristike. Tako se nadležnost u većini propisa određuje normama stroge (kognitivne) naravi, što znatno sužuje mogućnost njihova prilagođavanja.² Dodatno, o važnosti nadležnosti svjedoči i dužnost organa ili tijela da po službenoj dužnosti moraju paziti o svojoj nadležnosti tijekom cijelog postupka.³ Neizbježna posljedica postojanja regulacije nadležnosti među državnim organima i tijelima je i sukob nadležnosti gdje postoji neslaganje među organima vezano uz njihovu nadležnost za rješavanje određenog predmeta. Razlikujemo pozitivan i negativan sukob, ovisno o tome smatraju li oba tijela da su nadležna za postupanje u određenom predmetu ili pak odbijaju između sebe preuzeti nadležnost.⁴ Ovisno

¹ Perić, Berislav; Država i pravni sustav; šesto izdanje; Informator, 1994., str. 69.

² „*Stvarna i mjesna nadležnost ne mogu se mijenjati međusobnim dogovorom javnopravnih tijela, javnopravnih tijela i stranaka ni samih stranaka.*“ Čl. 17. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku, (NN 53/91, 103/96, 47/09, 110/21) – u nastavku rada ZUP.

³Primjer: „*Drugostupanjsko tijelo u postupanju po žalbi pazi po službenoj dužnosti na nadležnost i postojanje razloga za oglašavanje rješenja ništavim.*“ Čl. 115. st. 2. ZUP-a.

⁴ O sukobu nadležnosti javnopravnih tijela u upravnom postupku više *infra*.

o pravnom području gdje se sukob pojavio, propisima su različito regulirane situacije odlučivanja o sukobu nadležnosti.

1.1. Osnovna podjela nadležnosti

Osnovna podjela nadležnosti jest ona na stvarnu (*competentia ratione materiae*) i mjesnu (teritorijalnu - *competentia ratione loci*) nadležnost. Ukratko, stvarna se nadležnost organa odnosi na vrstu radnji i poslova koje je određeno tijelo dužno i ovlašteno obavljati u ime i za račun države. Mjesna se pak nadležnost odnosi na teritorij na kojem je određeno tijelo ovlašteno djelovati te se određuje propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli.⁵ Postoje i druge vrste nadležnosti. Razlikujemo također vanjsku i unutarnju (internu) nadležnost, ovisno o tome je li nadležnost, primjerice policijskoj upravi, određena izvana, od propisa, gdje je propisano da će taj organ izdavati vozačke dozvole strankama, ili je riječ o unutarnjem rasporedu unutar samog organa gdje će službena osoba uzeti predmet u rješavanje prema internom rasporedu podjele rada. Iako odvojene, unutarnja nadležnost uvijek je pravno vezana za postojanje vanjske nadležnosti bez koje organ ne bi imao osnovu da unutar sebe odredi nadležnu osobu koja će obavljati službene radnje.

1.2. Pravna regulacija

U našem pravnom sustavu nadležnost se spominje već u samom Ustavu RH.⁶ Tako se u članku 114. navodi: „*Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom.*“⁷ Zakon kojim je to područje uređeno jest Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19)⁸ kojim je propisano u članku 4.: „(1) *Za obavljanje poslova državne uprave ustrojavaju*

⁵ O mjesnoj nadležnosti javnopravnih tijela u upravnom postupku više *infra*.

⁶ 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) – u nastavku rada Ustav RH.

⁷ Čl. 114. Ustava RH.

⁸ Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07, 150/11, 12/13, 93/16, 104/16, 66/19) - u nastavku rada Zakon o sustavu državne uprave.

se tijela državne uprave. (2) Tijela državne uprave su ministarstva i državne upravne organizacije. (3) Djelokrug tijela državne uprave utvrđuje se zakonom.“ Zakon kojim je taj djelokrug uređen jest Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 85/2020)⁹ kojim je detaljno uređen djelokrug ministarstava i državnih upravnih organizacija. Unutarnje ustrojstvo svakog tijela državne uprave dalje se uređuje uredbom Vlade RH, na što je Vlada izričito ovlaštena u članku 54. stavku 1. Zakona o sustavu državne uprave¹⁰ i članku 37. stavka 1. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.¹¹ Tako se, primjerice, u članku 1. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija navodi: „Ovom se Uredbom uređuje unutarnje ustrojstvo Ministarstva financija, nazivi i djelokrug upravnih organizacija i drugih ustrojstvenih jedinica, način upravljanja, okvirni broj državnih službenika i namještenika, radno i uredovno vrijeme, kao i druga pitanja od značaja za rad Ministarstva.“¹²

⁹ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 93/16, 104/16, 116/18, 127/19, 85/20, 21/23) – u nastavku rada Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.

¹⁰ „Unutarnje ustrojstvo, nazive unutarnjih ustrojstvenih jedinica i njihov djelokrug, način upravljanja i okvirni broj državnih službenika i namještenika u pojedinim ustrojstvenim jedinicama, način planiranja poslova, radno i uredovno vrijeme, uredovne dane i druga pitanja od osobite važnosti za rad tijela državne uprave uređuje Vlada uredbom.“ Čl. 54. st. 1. Zakona o sustavu državne uprave.

¹¹ „Vlada će donijeti uredbe o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.“ Čl. 37. st. 1. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.

¹² Čl. 1. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 54/17, 26/18, 79/19, 97/20) – dalje u radu Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija.

2. O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

„Upravni se postupak može definirati kao skup pravnih pravila kojima je reguliran način djelovanja organa uprave (drugih državnih organa i pravnih osoba) kada ti organi primjenom materijalno pravnih propisa na konkretan društveni odnos, donose svoje upravne akte kojima rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima određenih subjekata (pojedinaca, pravnih osoba ili drugih stranaka).“¹³ Razlikujemo opći upravni postupak i posebne upravne postupke. ZUP regulira materiju općeg upravnog postupka dok se posebni upravni postupci reguliraju posebnim zakonima ovisno o upravnom području - npr. Opći porezni zakon (NN 114/22)¹⁴. U odnosu općeg i posebnog upravnog postupka, ukoliko neko procesno pitanje nije uređeno pravilima posebnog postupka, tada ZUP ima supsidijarno (dopunsko) značenje. Iz čl. 3. st. 1. ZUP-a vidimo da je on opći postupovni zakon: „Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.“ Iz navedene zakonske odredbe vidimo namjeru zakonodavca da omogući i drugačije postupanje od onoga navedenog u ZUP-u, ali samo pod strogim i preciznim zakonskim uvjetima.

Opći upravni postupak vezan je također brojnim načelima koja su navedena i razrađena kroz cijeli ZUP, a neka od važnijih su: načelo zakonitosti, razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, pomoći stranci, utvrđivanja materijalne istine, samostalnosti i slobodne ocjene dokaza te brojna druga. Načela navedena u ZUP-u, kao i u drugim pravnim područjima hrvatskog pravnog sustava, proizlaze iz Ustava RH. Tako prepoznajemo načelo zakonitosti u čl. 19. Ustava RH: „*Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu.*“¹⁵ Osnovni cilj svih načela jest pravilna primjena propisa u

¹³ Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995., str. 365.

¹⁴ Opći porezni zakon (NN 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15, 44/16, 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22).

¹⁵ Čl. 19. Ustava RH.

rješavanju upravnih stvari te zaštita prava i pravnih interesa stranaka, do čega dolazi isključivo kroz njihovu pravilnu interpretaciju.

U nastavku rada detaljnije ćemo se upoznati s načinom na koji je ZUP uređio pitanja stvarne i mjesne nadležnosti javnopravnih tijela u rješavanju upravnih stvari, situacije sukoba nadležnosti i ostala pitanja relevantna za ovu temu.

3. NADLEŽNOST PREMA ZAKONU O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Cijeli je ZUP podijeljen na ukupno jedanaest dijelova koji se dalje dijele na glave. Od svih dijelova za ovaj rad najvažnija je „Glava II.“ pod dijelom „TEMELJNE ODREDBE“ koja se sastoji od osam članaka kojima je regulirana nadležnost javnopravnih tijela u postupanju i rješavanju u upravnim stvarima. Kao što smo uvodno spomenuli, nadležnost obuhvaća pravo i obvezu tijela da postupa i rješava u upravnim stvarima. Da bi određeno javnopravno tijelo vodilo postupak i riješilo upravnu stvar, ono mora biti mjesno i stvarno nadležno.

3.1. Stvarna nadležnost

Ovisno o području kojim se određeno javnopravno tijelo koje provodi upravni postupak bavi, stvarna se nadležnost uređuje za to područje donesenim zakonom. Tu ZUP prepušta određivanje stvarne nadležnosti zakonima kojima se uređuje pojedino upravno područje. Tako se u čl. 15. st. 1. ZUP-a navodi: „*Stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje se zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje, ili određuje nadležnost javnopravnih tijela.*“

3.1.1. Stvarna nadležnost tijela državne uprave

Zakon kojim se utvrđuje stvarna nadležnost ministarstava i državnih upravnih organizacija jest već uvodno spomenuti Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave. Uzmimo za primjer Ministarstvo unutarnjih poslova. Spomenutim zakonom u čl. 6. iscrpno su navedeni upravni i drugi poslovi koje MUP obavlja, a gdje se između ostalog navodi: „*Ministarstvo unutarnjih poslova obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: (...), izdavanje osobnih iskaznica, prijavljivanje prebivališta i boravišta građana; izdavanje vozačkih dozvola i registracije motornih vozila; nabavu, držanje i nošenje oružja i streljiva; (...)*“¹⁶ Dodatno, na samom kraju čl. 6. navodi se: „*Ministarstvo obavlja i druge poslove koji*

¹⁶ Čl. 6. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.

su mu stavljene u nadležnost posebnim zakonom.“, što nam sugerira da krug poslova koji pripada MUP-u u njegovu stvarnu nadležnost može biti dodatno proširen posebnim zakonom.

S obzirom da je sredinom 2019. godine na snagu stupio novi Zakon o sustavu državne uprave, došlo je do određenih promjena u pogledu tijela državne uprave. Ukinuti su središnji državni uredi i s njima povezani uredi državne uprave u županijama te su njihovi poslovi preneseni na županijska upravna tijela kao tijela jedinica područne (regionalne) samouprave. S obzirom na spomenute izmjene, do određenih je modifikacija moralo doći i u pogledu ZUP-a u onim dijelovima gdje se spominju ukinuti uredi. Tako je 1. siječnja 2022. godine na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopuni zakona o općem upravnom postupku (NN 110/2021). Prvi članak u tom zakonu odnosi se upravo na čl. 15. ZUP-a i stvarnu nadležnost: *„U Zakonu o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, br. 47/09.) u članku 15. stavak 2. mijenja se i glasi: »(2) Ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, utvrdit će se po naravi upravne stvari.«*¹⁷ Prijašnji stavak 2. čl. 15. ZUP-a glasio je: *„Ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, niti je to moguće utvrditi po naravi upravne stvari, stvarno je nadležno prvostupanjsko tijelo državne uprave u djelokrugu kojeg su poslovi opće uprave.“* Pojam *prvostupanjsko tijelo državne uprave* u spomenutoj zakonskoj odredi odnosi se ovdje na urede državne uprave u županijama, no s obzirom da je došlo do njihova ukidanja, logična je namjera zakonodavca da stavak 2. čl. 15. ZUP-a od 1. siječnja.2022. glasi: *„Ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona, utvrdit će se po naravi upravne stvari.“*

3.1.2. Stvarna nadležnost tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

S obzirom da se Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave utvrđuje stvarna nadležnost isključivo tijela državne uprave (ministarstava i državnih upravnih organizacija), potrebno je spomenuti i određene druge zakone koji se pak odnose na druga

¹⁷ Čl. 1. Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku (NN 110/21).

javnopravna tijela koja u okviru svog djelokruga postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Ponovimo, osim tijela državne uprave, i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti također postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. U Zakonu o sustavu državne uprave navodi se mogućnost povjeravanja pojedinih poslova državne uprave putem posebnog zakona jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugim pravnim osobama.¹⁸ Riječ je o prenesenom djelokrugu poslova državne uprave na lokalna i regionalna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima. Od mogućih poslova državne uprave (provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi), prema čl. 33. st. 1. Zakona o sustavu državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima posebnim se zakonom mogu povjeriti samo poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i drugi upravni i stručni poslovi.¹⁹ Također, zakon postavlja određene uvjete za povjeravanje spomenutih poslova jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Prema čl. 34. st. 1.: „*Poslovi državne uprave povjeravaju se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ako je to opravdano s obzirom na prirodu poslova i u osobitom interesu građana.*“ S druge pak strane, zakonodavac je za povjeravanje poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima postavio nešto značajnije uvjete: nužnost povjeravanja zbog provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije, uvjet učinkovitijeg obavljanja povjerenih poslova uz dokazivo manje troškove ili ukoliko obavljanje određenih poslova državne uprave zahtijeva osobite tehničke ili stručne uvjete koje nije moguće osigurati u tijelima državne uprave bez znatnog povećanja troškova.²⁰

¹⁸ Čl. 7. Zakona o sustavu državne uprave.

¹⁹ Iznimno, moguće je pravnim osobama s javnim ovlastima posebnim zakonom povjeriti provedbu inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja ako je to nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije. Čl. 33. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave.

²⁰ Čl. 34. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave.

Osim prenesenog djelokruga, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju i poslove iz svog samoupravnog djelokruga. Temeljne razlike između te dvije vrste poslova su odgovornost, regulacija, financiranje i nadzor od središnjih organa. Tako lokalne jedinice same snose odgovornost za obavljanje poslova iz svog samoupravnog djelokruga, imaju pravo donositi lokalne propise kojima provode opću regulaciju poslova te ih financiraju iz vlastitih sredstava. S druge pak strane, ukoliko je riječ o prenesenom djelokrugu, krajnja je odgovornost uvijek na tijelima središnje države, pravnu regulaciju vrše središnja tijela te lokalne jedinice nastupaju kao produžena ruka središnjih vlasti i provedbeni mehanizam. Također, takve poslove financira središnja država te su lokalne jedinice podvrgnute nadzoru središnjih organa znatno šireg opsega i intenziteta nego kod samoupravnog djelokruga. Prema Ustavu RH i njegovim promjenama od 2000. godine, teritorijalnim jedinicama zajamčen je širok samoupravni djelokrug. Uvedena je opća klauzula kao način određivanja lokalnog samoupravnog djelokruga, prema kojoj se odredbom Ustava ili određenog temeljnog zakona postulira da su svi javni poslovi u načelu lokalni, osim onih koji su zakonom izrijeком određeni kao poslovi središnje države.²¹

Zakon koji nam je relevantan u pogledu stvarne nadležnosti tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²² koji u svojim odredbama čl. 18. – 20. prihvaća opću klauzulu i potvrđuje sadržaj Ustava RH.²³ Prema čl. 18. spomenutog zakona, općina, grad i županija samostalne su u odlučivanju u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga u skladu s Ustavom RH i spomenutim zakonom. Navodi se da općine i gradovi obavljaju poslove lokalnog značaja

²¹ S druge strane, imamo metodu enumeracije kojom se svaki pojedini lokalni posao izričito kao takav navodi u nekom državnom propisu.

²² 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) – dalje u radu Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

²³ „Ovim se Zakonom uređuju jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad.“ Čl. 1. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, pod uvjetom da ti poslovi nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima. Zakon u čl. 19. navodi na što se osobito odnose ti poslovi, a gdje se među ostalim spominju: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, briga o djeci, socijalna skrb, odgoj i osnovno obrazovanje i dr. Zakon također spominje krug poslova za kategoriju velikih gradova²⁴ te nešto drukčije poslove koji spadaju u samoupravni djelokrug županija.²⁵ Općenito, gledajući europske lokalne jedinice, tamo gdje već nisu dio samoupravnog djelokruga, lokalnim se jedinicama prenose civilna zaštita, vatrogasna služba, održavanje javnog reda i mira, služba spašavanja i sl. Osnovni poslovi državne uprave koji se prenose lokalnim jedinicama jesu uglavnom statistički poslovi, izdavanje identifikacijskih iskaznica i vozačkih dozvola, vojne evidencije, registracije činjenica rođenja, zaključenja braka i smrti te vođenje evidencija o tim činjenicama, nadzor gradnje, provedba izbora itd.

3.1.3. Stvarna nadležnost pravnih osoba s javnim ovlastima

Nakon tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, preostaju pravne osobe s javnim ovlastima. Prve dvije skupine nisu u mogućnosti obavljati sve upravne poslove u državi, stoga se zakonom ili npr. ugovorom obavljanje određenih upravnih poslova delegira drugim subjektima, koji se ne smatraju povezanim s političkom vlašću. Javne ovlasti možemo svesti na tri vrste pravnih poslova: normiranje određenih pravnih odnosa, rješavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obvezama te obavljanje drugih javnih ovlasti, poput upravnih radnji.²⁶ Među pravne osobe s javnim ovlastima možemo ubrojiti

²⁴ Prema čl. 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, veliki su gradovi jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika.

²⁵ Prema podjeli poslova među tim jedinicama, može se reći kako Hrvatska ima blagu politipsku organizaciju gdje županije kompenziraju općine i male gradove sa slabim kapacitetima.

²⁶ O značenju pojmovi pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu, <https://informativ.hr/strucni-clanci/o-znacanju-pojmovi-pravna-osoba-s-javnim-ovlastima-i-pravna-osoba-koja-obavlja-javnu-sluzbu>, 20.05.2023.

razne agencije (regulacijske i izvršne), ustanove (škole, dječji vrtići, domovi zdravlja, nacionalni parkovi, nacionalni muzeji i kazališta, sveučilišta, vjerske škole itd.), udruge²⁷ (Hrvatski autoklub, Hrvatski olimpijski odbor itd.), komore (Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska poljoprivredna komora, Odvjetnička komora itd.), trgovačka društva (Hrvatske šume, Hrvatske autoceste, Hrvatske željeznice itd.). Stvarna se nadležnost spomenutih pravnih osoba utvrđuje raznim zakonima i statutima, npr. Statut Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (NN 18/20)²⁸, Zakon o ustanovama (NN 151/22),²⁹ Zakon o udrugama (NN 151/22),³⁰ Zakon o cestama (NN 04/23)³¹ te brojni drugi zakoni, osnivački akti i statuti.

²⁷ Dvadesetak udruga djeluje s određenim javnim ovlastima te je njihovo osnivanje predviđeno zakonom, no također ostale udruge mogu u pojedinačnim slučajevima obavljati javne poslove, osobito u području socijalne skrbi, obrazovanja i sl.

²⁸ Čl. 13. Statuta Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (NN 109/12, 12/14, 40/17, 100/17, 18/20) – dalje u radu Statut HZZ-a: „U okviru svoje djelatnosti Zavod obavlja sljedeće poslove: 1) prati, analizira i istražuje gospodarska, socijalna i druga kretanja, zaposlenost, zapošljavanje i nezaposlenost te njihove međusobne utjecaje na temelju čega predlaže mjere za unapređenje zapošljavanja, 2) vodi evidencije i izdaje potvrde o nezaposlenima i drugim osobama (...)“

²⁹ Čl. 3. Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, 151/22): „Ustanova obavlja djelatnost radi koje je osnovana pod uvjetima i na način određen zakonom, na zakonu utemeljenom propisu, aktom o osnivanju, statutom i drugim općim aktom ustanove te sukladno suvremenim znanstvenim postignućima i pravilima struke.“

³⁰ Čl. 1. Zakona o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19, 151/22): „Ovim se Zakonom uređuje osnivanje, pravni položaj, djelovanje, registracija, financiranje, imovina, odgovornost, statusne promjene, nadzor, prestanak postojanja udruge sa svojstvom pravne osobe te upis i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.“

³¹ Članak 81. st. 1. Zakona o cestama (NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23): „Hrvatske autoceste, društvo s ograničenom odgovornošću sa sjedištem u Zagrebu, upravlja autocestama, gradi ih, rekonstruira i održava, osim onih autocesta kojima upravlja koncesionar sukladno odredbama ovoga Zakona.“

3.2. Mjesna nadležnost

Mjesna se nadležnost odnosi na teritorij na kojem je određeno javnopravno tijelo ovlašteno, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupati i rješavati u upravnim stvarima. ZUP mjesnu nadležnost javnopravnih tijela uređuje odmah poslije stvarne nadležnosti, u članku 16. Tako stavak prvi tog članka navodi: „*Mjesna nadležnost određuje se propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli, odnosno o ustrojstvu javnopravnih tijela.*“ Zakonodavac se ovdje također odlučio o primatu posebnih zakona kojima se uređuje upravno-teritorijalna podjela ili samo ustrojstvo javnopravnih tijela, dok se dopunska (supsidijarna) primjena ZUP-a ogleda u stavku drugom istog članka: „*Ako propisima nije utvrđena mjesna nadležnost, mjesna nadležnost se određuje:*

- 1. u stvarima koje se odnose na nekretninu, prema mjestu gdje se nekretnina nalazi,*
- 2. u stvarima koje se odnose na brodove i zrakoplove hrvatske državne pripadnosti odnosno u stvarima u kojima je povod za vođenje postupka nastao na brodu ili zrakoplovu, prema matičnoj luci broda ili zrakoplova,*
- 3. u stvarima koje se odnose na poslovnu ili drugu djelatnost stranke, prema mjestu sjedišta stranke, odnosno prema mjestu gdje se djelatnost obavlja ili bi se trebala obavljati,*
- 4. u stvarima koje se odnose na djelatnost javnopravnih tijela ili pravnih osoba, prema mjestu njihova sjedišta, odnosno sjedišta njihove područne jedinice kad se djelatnost odnosi na tu jedinicu,*
- 5. u ostalim stvarima, prema prebivalištu stranke. Ako stranka nema prebivalište na području Republike Hrvatske, nadležnost se određuje prema mjestu boravišta, a ako nema ni boravište, prema mjestu posljednjeg prebivališta, odnosno boravišta na području Republike Hrvatske.*³²

Pet je dakle propisanih situacija koje se temelje na različitim upravnim stvarima, pa se ovisno o njihovoj vrsti supsidijarno primjenjuje jedna od predviđenih opcija. Osim toga, zakonodavac

³² Čl. 16. st. 2. ZUP-a.

se također odlučio dodati i treći stavak kako bi pokrio sve eventualne situacije gdje se mjesna nadležnost ne bi mogla odrediti na propisani način: „*Ako se mjesna nadležnost ne može odrediti na propisani način, mjesna nadležnost odredit će se prema mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka.*“³³

3.2.1. Mjesna nadležnost tijela državne uprave

Kao što je već spomenuto, dva osnovna zakona koja uređuju strukturu i funkcije hrvatske državne uprave jesu Zakon o sustavu državne uprave te Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave. Ta dva zakona djeluju komplementarno te uređuju sustav državne uprave, vrste tijela i opća pravila, a između ostalog i njihov djelokrug i nadležnost. Čl. 6. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave navodi: „*Mjesna nadležnost za obavljanje poslova državne uprave utvrđuje se u pravilu propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli odnosno o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave.*“ Ukoliko uzmemo npr. Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova (NN 97/20), koja je propis o unutarnjem ustrojstvu jednog tijela državne uprave, u njoj su popisane brojne ustrojstvene jedinice tog ministarstva i njihov djelokrug, od kabineta ministra, ravnateljstva policije, uprave kriminalističke policije, službe za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta Zagreb/Rijeka/Split/Osijek i brojni drugi. Npr. u čl. 126. navedene uredbe propisano je: „*Antiteroristička jedinica Lučko djeluje na cijelom području Republike Hrvatske, a nadležna je za: suzbijanje terorizma, rješavanje najsloženijih otmica i talačkih situacija, otmice zrakoplova i drugih prijevoznih sredstava, posebna osiguranja visokih državnih dužnosnika (...)*“³⁴ U pravilu se u ministarstvima za određeno područje rada ili vrstu poslova ustrojavaju različite upravne organizacije u sastavu ministarstva, a mogu se osnivati kao uprave (npr. Uprava policije pri Ministarstvu unutarnjih

³³ Čl. 16. st. 3. ZUP-a.

³⁴ Čl. 126. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova (NN 70/12, 140/13, 50/14, 32/15, 11/17, 129/17, 5/18, 66/18, 109/18, 24/19, 79/19, 97/20) – dalje u radu Uredba o unutarnjem ustrojstvu MUP-a.

poslova), zavodi (npr. Zavod za prostorni razvoj pri Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine) i inspektorati (npr. Financijski inspektorat pri Ministarstvu financija). Sve navedene vrste upravnih organizacija osnivaju se za jedno ili više upravnih područja, što se također određuje posebnim zakonom iz tog upravnog područja ili propisima o unutarnjem ustrojstvu.

Osim ministarstava, druga vrsta tijela državne uprave jesu državne upravne organizacije koje se ustrojavaju u pravilu kao središnji državni uredi, državne uprave i državni zavodi. Osim spomenutih, posebnim zakonom mogu se ustrojiti i državni inspektorati te državna ravnateljstva.³⁵ Mjesna nadležnost državnih upravnih organizacija određuje se također posebnim propisima o upravno-teritorijalnoj podjeli ili propisima o ustrojstvu tih tijela. Za primjer možemo uzeti Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (NN 97/20) i čl. 115. koji nosi naslov „PODRUČNI UREDI“: *„Za obavljanje poslova inspeksijskog nadzora i drugih stručnih poslova iz djelokruga područnih ureda ustrojavaju se službe, odjeli i ispostave. Područni ured Osijek sa sjedištem u Osijeku obavlja inspeksijski nadzor na području Brodsko-posavske županije, Osječko-baranjske županije, Požeško-slavonske županije, Virovitičko-podravске županije i Vukovarsko-srijemske županije.“*³⁶ Nastavno na tu odredbu, u čl. 132. propisuje se: *„Za obavljanje poslova iz djelokruga Područnog ureda Osijek ustrojavaju se: Ispostava u Đakovu, Ispostava u Našicama, Ispostava u Novoj Gradiški, Ispostava u Požegi, Ispostava u Slavonskom Brodu, Ispostava u Vinkovcima, Ispostava u Virovitici, Ispostava u Vukovaru, Ispostava u Županji.“*³⁷

Zakonom o sustavu državne uprave predviđena je mogućnost osnivanja područnih ureda ili ispostava za obavljanje poslova neposredne provedbe zakona, inspeksijskog nadzora,

³⁵ Prema čl. 4. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave ustrojeno je dvanaest državnih upravnih organizacija, od kojih sedam središnjih državnih ureda (ukoliko u njih ubrajamo i Hrvatsku vatrogasnu zajednicu i Državni inspektorat), potom jedna državna uprava, Državna geodetska uprava te četiri državna zavoda.

³⁶ Čl. 115. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (NN 45/19, 97/20).

³⁷ Čl. 132. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (NN 45/19, 97/20).

upravnog nadzora te za druge upravne i stručne poslove izvan sjedišta tijela državne uprave. Područni uredi³⁸ osnivaju se za područje jedne ili više jedinica područne (regionalne) samouprave, dok se ispostave³⁹ osnivaju za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave.⁴⁰

3.2.2. Mjesna nadležnost tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ustav RH u članku 129. određuje da se područja općina i gradova kao lokalnih jedinica i županija kao područnih jedinica određuju na način propisan zakonom.⁴¹ Ustav također predviđa mogućnost osnivanja mjesne samouprave u naselju ili dijelu naselja.⁴² Politipska organizacija samouprave u Hrvatskoj s dvije razine jedinica, slična današnjoj, ustrojena je 1993. godine s općinama i gradovima na razini lokalne samouprave te županijama na razini lokalne uprave i samouprave. Broj gradova u RH od 1993. godine narastao je sa 68 na 127 s prosječno 17.300 stanovnika danas. Gradovi su zamišljeni kao mjesta koja predstavljaju urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu.⁴³ Riječ je o pretežno urbanim jedinicama koje imaju više od 10.000 stanovnika.⁴⁴ Općine, prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, jesu područja od više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Broj općina, s druge strane, trenutno iznosi 428 te tako ukupan broj jedinica lokalne samouprave iznosi 555.⁴⁵ Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije koje su uvedene 1993.

³⁸ Npr. Područni ured za katastar u Bjelovaru Državne geodetske uprave.

³⁹ Npr. Ispostava Novi Zagreb, Porezna uprava Ministarstva financija.

⁴⁰ Čl. 50. st. 2. Zakona o sustavu državne uprave.

⁴¹ Čl. 129. Ustava RH: „*Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi i njihovo područje određuje se na način propisan zakonom. Zakonom se mogu ustanoviti i druge jedinice lokalne samouprave. Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Područje županije određuje se na način propisan zakonom.*“

⁴² Čl. 129. Ustava RH: „*U naselju ili dijelu naselja mogu se, u skladu sa zakonom, osnivati oblici mjesne samouprave.*“

⁴³ Više o definiciji grada u čl. 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁴⁴ Zakonom je predviđena iznimka, gdje status grada može dobiti mjesto i koje ne zadovoljava postavljene uvjete ako za to postoje posebni razlozi povijesne, gospodarske ili geoprometne prirode; čl. 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁴⁵ Popis županija, gradova i općina, <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>, 23.05.2023.

godine te se njihov broj od tada nije mijenjao. Značajnije promjene županije su doživjele 2001. godine kada su od jedinica lokalne uprave i samouprave postale jedinice područne (regionalne) samouprave kakvima ih danas poznajemo. Prema čl. 6 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: *„Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa.“* Trenutno je ustrojeno 20 županija, ukoliko ne ubrajamo i Grad Zagreb, koji ima poseban status grada i županije.

Područja lokalnih i područnih jedinica i njihove granice podložne su promjeni, ukidanju, spajanju, izdvajanju pojedinih naselja i njihovu uključivanju u drugu jedinicu, što se uređuje posebnim zakonom. Ta pitanja zakonodavac je uređio u čl. 7. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te je uveo dodatni uvjet da se pri svakoj promjeni područja prethodno traži mišljenje stanovnika te jedinice. Spomenutim zakonom predviđene su i submunicipalne samoupravne jedinice. Riječ je o unutarnjoj decentralizaciji lokalnih jedinica kojom se priznaje autonomija i pravo odlučivanja o određenim poslovima važnima za uži dio dijela lokalne jedinice. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi takve jedinice uređuje pod naslovom „MJESNA SAMOUPRAVA“ te u čl. 57. propisuje: *„Mjesni odbor osniva se statutom jedinice lokalne samouprave kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja).“* Osim mjesnih odbora, u čl. 65. istog zakona predviđena je mogućnost osnivanja gradskih kotareva ili gradske četvrti kao posebnih oblika mjesne samouprave u gradovima.⁴⁶ Za primjer, Grad Zagreb, sa statusom grada i županije, ima

⁴⁶ Čl. 65. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: *„U gradovima se mogu statutom osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Gradski kotar, odnosno gradska*

specifično dvostupanjsko ustrojstvo mjesne samouprave, 17 gradskih četvrti i 218 mjesnih odbora.

Osnovni zakon kojim se uređuje područno ustrojstvo Republike Hrvatske, odnosno područja svih županija, gradova i općina jest Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06)⁴⁷. Njime se u 30-ak članaka određuju područja županija, gradova i općina, njihovi nazivi i sjedišta, način utvrđivanja i promjene granica općina i gradova i druga pitanja od značaja za područno ustrojstvo lokalnih i područnih jedinica. Za svaku županiju priložena je tablica gradova i općina te njihovih naselja koja pripadaju toj županiji.

3.2.3. Mjesna nadležnost pravnih osoba s javnim ovlastima

Kada su u pitanju pravne osobe s javnim ovlastima, njihova se mjesna nadležnost, poput stvarne, uređuje raznim posebnim zakonima, statutima odnosno općim aktima o unutarnjem ustrojstvu. Javne ustanove poput Hrvatskog zavoda za zapošljavanje koje pružaju svoje usluge na teritoriju cijele RH statutom osnivaju određeni broj područnih službi, ureda i ispostava kako bi teritorijalno pokrili cijelo područje države. Tako navedeni Zavod obavlja svoje djelatnosti kroz Središnji ured, 4 područne službe, 18 područnih ureda i 99 ispostava.⁴⁸ Čl. 15. Statuta HZZ-a određuje: „(1) Naziv središnje ustrojstvene jedinice Zavoda je *SREDIŠNJI URED*, sa sjedištem u Zagrebu, Savska cesta 64. (2) Nazivi područnih ustrojstvenih jedinica, područnih službi Zavoda su: 1) *Područna služba Zagreb sa sjedištem u Zagrebu*, 2) *Područna služba Osijek sa sjedištem u Osijeku*, 3) *Područna služba Rijeka sa sjedištem u Rijeci* i 4) *Područna služba Split sa sjedištem u Splitu*. (3) Nazivi područnih ustrojstvenih jedinica, područnih ureda

čtvrť je oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana. Djelokrug, ovlasti i tijela gradskih kotareva, odnosno gradskih četvrti uređuju se statutom grada shodno odredbama ovoga Zakona koje se odnose na mjesnu samoupravu u mjesnim odborima.“

⁴⁷ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03, 86/06).

⁴⁸ Ustroj Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, <https://www.hzz.hr/o-hzz/ustroj/>, 23.05.2023.

Zavoda su: 1) Područni ured Bjelovar sa sjedištem u Bjelovaru, 2) Područni ured Čakovec sa sjedištem u Čakovcu...“

3.3. Sukob nadležnosti

Kao što je uvodno rečeno, s obzirom na složen i međusobno isprepleten sustav postupanja i rješavanja upravnih stvari među javnopravnim tijelima, moguće su situacije sukoba nadležnosti među tim tijelima. Razlikujemo pozitivan sukob, kada se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao stvarno ili mjesno nadležna u istoj upravnoj stvari, te negativan sukob, kada se dva javnopravna tijela ili više njih izjasne kao stvarno ili mjesno nenadležna u istoj upravnoj stvari.

ZUP regulira sukob nadležnosti javnopravnih tijela u čl. 19. i 20. pod glavom II. Tako čl. 19. spominje prethodno opisani pozitivan i negativan sukob te određuje koje će tijelo taj sukob riješiti. Trenutna zakonska odredba propisuje da će o tijelu nadležnom za rješavanje u upravnoj stvari odlučiti rješenjem nadležno javnopravno tijelo drugog stupnja u djelokrugu kojeg se nalazi ta upravna stvar. Ukoliko uzmemo za primjer Hrvatski zavod za zapošljavanje, njegovim statutom utvrđene su ustrojstvene jedinice i njihovi poslovi, te je tako određeno da Središnji ured, sa sjedištem u Zagrebu, među navedenim poslovima također rješava o pravima po osnovi nezaposlenosti u drugom stupnju. Dakle, riječ je o drugostupanjskom tijelu koje će rješenjem odlučiti o sukobu nadležnosti između, primjerice, Područnog ureda Križevci i Područnog ureda Varaždin. Članak 19. dalje predviđa situaciju ukoliko takvo drugostupanjsko tijelo ne postoji, odnosno nije ustrojeno, te propisuje da u tom slučaju odlučuje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke. No, ovdje je nužno primijetiti kako zakon zapravo spominje ukinute središnje državne urede te je stoga Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku i ovu situaciju uzeo u obzir. Stoga se od 1. siječnja.2022. godine zakonska formulacija promijenila tako da se riječ

„središnje“ ispred „tijelo državne uprave“ briše, te glasi „...odlučuje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave...“ Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave (NN 97/20) u ministarstvu je ustrojena Uprava za politički sustav i opću upravu te unutar te uprave četiri sektora, od kojih je nama relevantan Sektor za građanska stanja i modernizaciju upravnog postupanja, unutar kojeg je ustrojena Služba za upravna postupanja koja odlučuje o sukobu nadležnosti javnopravnih tijela u upravnim stvarima u kojima nema tijela drugog stupnja.⁴⁹

Stavak 2. čl. 19. ZUP-a propisuje: „Ako su u sukobu nadležnosti tijela državne uprave i druga državna tijela, odnosno tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili druga državna tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, o sukobu nadležnosti odlučit će bez odgode sud nadležan za upravne sporove.“ Za razliku od toga, Zakon o sustavu državne uprave u stavku 3. čl. 6. regulira situaciju sukoba nadležnosti između samih tijela državne uprave: „O sukobu nadležnosti između tijela državne uprave odlučuje Vlada.“ Ista ovlast Vlade RH propisana je i Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske (NN 88/20)⁵⁰ u čl. 4. t. 7.: „Vlada, kad je ovlaštena i u granicama svojih ovlasti: 1. donosi uredbe i druge propise; 2. donosi upravne akte; (...), 7. rješava o sukobu nadležnosti između tijela državne uprave; (...).“ te Zakonom o Vladi Republike Hrvatske (NN 80/22)⁵¹ u čl. 33.: „Vlada odlučuje o sukobu nadležnosti između tijela državne uprave.“

Čl. 20. ZUP-a nosi naslov „Odlučivanje o sukobu nadležnosti“ te je njime reguliran sam postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti. Stavak 1. spomenutog članka tako navodi da se postupak odlučivanja o sukobu nadležnosti pokreće na prijedlog tijela koje je posljednje rješavalo o nadležnosti ili na prijedlog stranke. Tijelo koje rješava određeni sukob nadležnosti istodobno će ili poništiti odluku koju je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ukoliko je riječ

⁴⁹ Čl. 118. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave (NN 98/17, 79/19, 128/19, 97/20).

⁵⁰ Poslovník Vlade Republike Hrvatske (NN 154/11, 121/12, 7/13, 61/15, 99/16, 57/17, 87/19, 88/20).

⁵¹ Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22).

o tijelu koje je rješavalo u upravnoj stvari za koju nije bilo nadležno, ili će, ukoliko je riječ o tijelu koje je nadležno, ali se izjasnilo kao nenadležno, poništiti tu odluku kojom se ono izjasnilo kao nenadležno te će dostaviti predmet na rješavanje nadležnom tijelu. Radi pravne sigurnosti i sprječavanja nepotrebnog preispitivanja odluke tijela koje rješava sukob, protiv odluke kojom je riješeno o sukobu nadležnosti ne može se izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, ali je određena zaštita osigurana putem sankcija za slučaj nenadležnosti, o čemu više *infra*.

3.4. Nenadležnost kao slučaj nezakonitosti

U pogledu nenadležnosti, kao jednog od slučajeva povrede načela zakonitosti, možemo povući poveznicu sa čl. 17. st. 2. ZUP-a koji se odnosi na obveznost pravila o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti te određuje: „*Javnopravna tijela dužna su tijekom cijelog postupka po službenoj dužnosti paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost.*“ Svako javnopravno tijelo ovlašteno je postupati u onim upravnim stvarima u kojima je za to posebnom pravnom normom ovlašteno te takva ovlast predstavlja nadležnost, no nadležnost ujedno podrazumijeva i dužnost, stoga svako takvo tijelo ne samo da može, nego je i dužno postupati u određenoj stvari. Svako javnopravno tijelo koje rješava određene upravne stvari za koje nije nadležno ili ono koje odbija rješavati stvari koje su u njegovoj propisanoj nadležnosti tako čini određenu vrstu nezakonitosti – nenadležnost, što predstavlja izravno odstupanje od načela zakonitosti, jednog od temeljnih načela upravnog postupka i pravnog sustava u cjelini.⁵² ZUP zbog toga propisuje kako se stvarna i mjesna nadležnost ne mogu mijenjati međusobnim dogovorom javnopravnih tijela, javnopravnih tijela i stranaka ni samih stranaka.⁵³ Slučajevi mijenjanja nadležnosti ograničeni su samo na situacije predviđene zakonom, odnosno kad postoji opasnost od odgode, a mjesno nadležno tijelo ne može poduzeti potrebnu hitnu radnju, drugo stvarno nadležno javnopravno

⁵² Borković, Ivo; *Upravno pravo*; Narodne novine, 2002., str. 73.

⁵³ Čl. 17. st. 1. ZUP-a.

tijelo može poduzeti radnju i izvan područja svoje mjesne nadležnosti. O poduzetoj radnji dužno je odmah obavijestiti mjesno nadležno javnopravno tijelo.⁵⁴

Koliko je nenadležnost bitna povreda načela zakonitosti, svjedoči i njegovo uvrštavanje u razloge za poništavanje rješenja. Tako će drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku, ako utvrdi da je prvostupanjsko rješenje donijelo nenadležno tijelo, poništiti to rješenje po službenoj dužnosti i dostaviti predmet nadležnom tijelu na rješavanje.⁵⁵ Slučaj nenadležnosti uvršten je također i kao razlog za poništavanje rješenja i nakon isteka roka za žalbu, što propisuje čl. 129. ZUP-a: „(1) Nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. (2) Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti: 1. ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela, (...)“ Ovako stroge sankcije za greške javnopravnih tijela u odnosu na njihovu nadležnost odraz su izraženog shvaćanja o potpunom društvenom prihvaćanju i poštivanju načela zakonitosti kao jednog od osnovnih načela hrvatskog pravnog poretka.

⁵⁴ U okviru mijenjanja nadležnosti razlikujemo delegaciju (prenošenje nadležnosti sa tijela šire teritorijalne jedinice na tijelo uže teritorijalne jedinice), supstituciju (preuzimanje određenog posla tijela uže teritorijalne jedinice od strane tijela šire teritorijalne jedinice), rekviziciju (kad jedno javnopravno tijelo po logici same stvari ili na formalno traženje drugog tijela obavlja za njega određene dijelove poslova iz nadležnosti tog tijela).

⁵⁵ Čl. 117. st. 3. ZUP-a.

4. ZAKLJUČAK

O važnosti nadležnosti za skladnim djelovanjem pravnog sustava u cjelini nije potrebno puno polemizirati, riječ je o široko prihvaćenom sistemu za određivanje prava i dužnosti tijela da postupa i rješava u određenom predmetu koji svakako nije savršen i uvijek ostavlja prostor za napredak i prilagodbu. U većini pravnih sustava riječ je o kognitivnim pravnim normama kojima je regulirano pitanje nadležnosti u različitim pravnim područjima, čime se ističe namjera zakonodavca i pravne znanosti o smanjenoj mogućnosti mijenjanja tih pravila, što predstavlja bitan sastojak u osiguravanju pravne sigurnosti i jačanju povjerenja građana u sam sustav.

Uređivanje nadležnosti javnopravnih tijela svakako predstavlja enorman zadatak za svaku radnu skupinu koja se time bavi. Uzmemo li u obzir samo broj tih tijela, od ministarstava i državnih upravnih organizacija, županija, gradova i općina pa do brojnih pravnih osoba s javnim ovlastima,⁵⁶ riječ je o sustavu koji je reguliran brojnim zakonima, uredbama, statutima i drugim osnivačkim aktima. Stvarna i mjesna nadležnost tih tijela u provođenju upravnog postupka čine okosnicu za pravilno i neometano rješavanje upravnih stvari, bez kojih odredbi bi nastao organizacijski kaos u kojem određeno tijelo ne bi bilo sigurno ima li ono nadležnost za rješavanje neke upravne stvari ili to ima neko drugo tijelo, a građani ne bi znali kojem se tijelu obratiti za rješavanje njihova predmeta. I uz postojanje nadležnosti kao sredstva za uredno i komplementarno djelovanje javnopravnih tijela često može doći do sukoba nadležnosti, no taj bi sukob bio znatno izraženiji te bi neslaganja i proturječnosti među tijelima bila učestalija bez postojanja *supra* spomenutih odredbi o rješavanju sukoba nadležnosti.

Nadležnost javnopravnih tijela u našem pravnom sustavu uređuje se, kako je već spomenuto, različitim zakonima za određeno pravno područje, statutima, uredbama, općim aktima o unutarnjem ustrojstvu i sl. Bilo bi nezamislivo očekivati kako se nadležnost tijela jedne

⁵⁶ Prema službenoj web-stranici Povjerenika za informiranje, ukupno je popisano 5793 tijela koja moraju odrediti službenika za informiranje, među kojima su tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, udruge, ustanove, trgovačka društva, agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima, izvor: <https://tjv.pristupinfo.hr/?&sort=1&page=293>.

tako opširne sfere ljudskog života poput javne uprave i upravnog postupka može normirati jednim ili manjim brojem zakona, zbog čega i postoji ovako velik broj različitih odredbi koje često mogu zbunjivati i izazivati pravnu nesigurnost. Zakon o sustavu državne uprave te Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, kao srodni zakoni koji se međusobno nadopunjuju, čine kvalitetnu polazišnu točku za daljnje određivanje nadležnosti prepuštanjem tog posla posebnim zakonima kojima se uređuju pojedina upravna područja. Ocjenjivanje kvalitete svakog posebnog zakona i drugog propisa koji se odnosi na nadležnost bilo bi prilično iracionalno, stoga je potrebno napor usmjeriti u zakone koji postavljaju temelje takvom sustavu kako bi postigli što kvalitetnije i u praksi primjenjive zakonske odredbe. ZUP u svega osam članaka koji se odnose na nadležnost javnopravnih tijela lapidarno postavlja temeljne obrise i osnovna pravila dok se, tamo gdje je to potrebno, konture popunjavaju *lex specialis* zakonima. Kao niti jedan sustav, tako ni sustav nadležnosti nije savršen i primjena ovih odredbi kroz sad već dulje vrijeme iskristalizirala je različite probleme s kojim se tijela, ali i građani kao korisnici, često susreću. Na zakonodavnom tijelu preostaje da pažljivo osluškuje kako cijeli sustav funkcionira i prepozna poteškoće te pravodobnim zahvatima i dalje usavršava ovaj složen sustav nadležnosti, vodeći pri tom računa o razmjernosti između potrebe za intervencijom i pravne sigurnosti zbog pretjeranih izmjena.

LITERATURA

- Borković, Ivo; Upravno pravo; Narodne novine, 2002.
- Borković, Ivo, Upravno pravo, Informator, Zagreb, 1995.
- Gojanović, Mirjana; Gregov, Radoslava; Gržan, Vesna; Mesar, Ondina; Pavić, Mirjana, Upravni postupak 3, udžbenik za 3. razred srednje strukovne škole, Alka script, Zagreb, 2015.
- Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G.; Upravna znanost- Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.
- Perić, Berislav; Država i pravni sustav; šesto izdanje; Informator, 1994.

POPIS CITIRANIH AKATA

- Ustav Republike Hrvatske (05/14)
- Zakon o općem upravnom postupku (NN 110/21)
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19)
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 21/23)
- Zakon o izmjenama i dopuni zakona o općem upravnom postupku (NN 110/21)
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 144/20)
- Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (NN 68/18)
- Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 80/22)
- Zakon o ustanovama (NN 151/22)
- Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06)
- Zakon o udrugama (NN 151/22)
- Zakon o cestama (NN 04/23)
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova (NN 97/20)

- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 97/20)
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave (NN 97/20)
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (NN 97/20)
- Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (NN 88/20)
- Statut Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (NN 18/20)

INTERNETSKI IZVORI

- O značenju pojmova pravna osoba s javnim ovlastima i pravna osoba koja obavlja javnu službu, <https://informator.hr/strucni-clanci/o-znacanju-pojmova-pravna-osoba-s-javnim-ovlastima-i-pravna-osoba-koja-obavlja-javnu-sluzbu>
- Popis županija, gradova i općina, <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>
- Ustroj Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, <https://www.hzz.hr/o-hzz/ustroj/>
- Popis tijela koja moraju odrediti službenika za informiranje prema povjereniku za informiranje, <https://tjv.pristupinfo.hr/?&sort=1&page=293>.