

# Inspekcijski nadzor kao posao državne uprave

---

**Weismann, Jan**

**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:199:497935>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-01**



*Repository / Repozitorij:*

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



Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Stručni prijediplomski studij javne uprave

Jan Weismann

**INSPEKCIJSKI NADZOR KAO POSAO DRŽAVNE UPRAVE**

završni rad

mentorica rada: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2023.

## Sadržaj:

<b>1. Uvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Pojam inspekcijskog nadzora</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Uloga inspekcijskog nadzora/inspekcijskih službi</b> .....	<b>3</b>
3.1. Preventivna funkcija inspekcijskog nadzora .....	4
3.2. Korektivna funkcija inspekcijskog nadzora.....	5
3.3. Represivna funkcija inspekcijskog nadzora .....	6
<b>4. Inspekcijske mjere</b> .....	<b>7</b>
4.1. Upravne mjere .....	8
4.2. Kaznene mjere .....	8
<b>5. Načela inspekcijskog nadzora</b> .....	<b>11</b>
<b>6. Provedba inspekcijskog nadzora</b> .....	<b>13</b>
6.1. Zaštita prava stranaka u inspekcijskom nadzoru .....	16
<b>7. Uređenje inspekcijskog nadzora u Republici Hrvatskoj</b> .....	<b>18</b>
7.1. Državni inspektorat nekad i danas .....	20
7.2. Promjene u pravnom uređenju inspekcijskog nadzora .....	22
<b>8. Povijest prosvjetne inspekcije u Hrvatskoj</b> .....	<b>23</b>
8.1. Pravna regulacija i organizacija prosvjetne inspekcije u Republici Hrvatskoj .....	24
8.2. Podnesci .....	25
8.3. Anonimne prijave .....	26
<b>9. Prosvjetna inspekcija u Europi</b> .....	<b>27</b>
9.1. Obilježja postupka nadzora u Europi .....	28
<b>10. Zaključak</b> .....	<b>30</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>32</b>

## Sažetak

Inspekcijski nadzor ima široku primjenu u različitim upravnim područjima. Ovim radom analiziran je inspekcijski nadzor kao pojam, ali su analizirani i pojedinačno njegovi elementi poput svrha koje se ostvaruju njegovom provedbom. Opisane su ovlasti inspektora koje su im dane kako bi što kvalitetnije provodili nadzor i prava koja su dana strankama kako bi se zaštitili njihovi interesi. U radu su prikazane promjene u organizacijskoj strukturi inspekcijskog nadzora u Republici Hrvatskoj i učinak koji su te promjene imale na kvalitetu njegove provedbe. Prikazane su važnosti primjene različitih načela u provedbi nadzora te su analizirani najčešći i najveći problemi s kojima se suočavaju inspekcijske službe unutar i izvan Republike Hrvatske. Osim inspekcijskom nadzoru dio rada posvećen je prosvjetnoj inspekciji. U okviru prosvjetne inspekcije analizirano je njeno ustrojstvo u Republici Hrvatskoj, njene zadaće i metode te obilježja i sličnosti prosvjetnih inspekcija u europskom okružju. Prikazana je i izmjena kojom se ukinula mogućnost anonimnih prijava prosvjetnoj inspekciji te je prikazano mišljenje građana o toj izmjeni.

Ključne riječi: inspekcijski nadzor, inspekcijske mjere, svrhe inspekcijskog nadzora, prosvjetna inspekcija, ustrojstvo, načela inspekcijskog nadzora

## **Summary**

Inspection supervision has been widely applied in different areas of administrative field. The idea and meaning of inspection supervision are analyzed in this final thesis, together with its individual elements such as goals accomplished by its implementation and many other aspects. The powers granted to inspectors for quality implementation of supervision and rights granted to parties in order to protect their interests are also presented along with changes in organizational structures of inspection supervision and effects it has on the quality of implementation. In addition, the importance of applying varied principles during implementation supervision and the most common and complex issues encountered by inspection supervision authorities in the Republic of Croatia and within the EU are specified. One part of the thesis deals with inspection – the organizational structure of school inspection in Croatia, its tasks, working methods, characteristics and similarities with school inspections in the EU are reviewed. Moreover, the amendment regarding anonymous reports to school inspections and public opinion about it have been outlined.

**Key words:** inspection supervision, inspection measures, goals of inspection supervision, school inspection, organizational structure, principles of inspection supervision

## 1. Uvod

Naziv inspekcijski nadzor proizlazi iz latinskog jezika (Bošković, 2012: 470). Prema Staničiću (2019) inspekcijski nadzor predstavlja kontrolu nad zakonitošću rada. Inspekcijskim nadzorom nastoji se održati zakonitost rada te utjecati na ponašanje fizičkih i pravnih osoba. Inspekcijski nadzor pripada poslovima državne uprave te se njime pokušava osigurati pravilna primjena zakona na one na koje zakon utječe (Stipić, 2017: 8). Inspekcijski nadzor ima široku primjenu u različitim područjima života te samim time ima i veliku važnost, osobito u zaštiti javnog interesa te zaštiti potrošača. Njegova je svrha nadziranje primjene propisa, ali se pokušavaju i utvrditi nedostaci tih propisa kako bi se preoblikovali te adaptirali društvenim potrebama i zahtjevima (Rozić, Mehmedović, 2012: 847).

Prema Staničiću (2019: 61) inspekcijski nadzor zadovoljava dvije svrhe, a to su preventivna i represivna svrha, dok Rozić i Mehmedović (2012: 848) uz te dvije funkcije dodaju i treću koju nazivaju korektivnom funkcijom. Svaka svrha ima svoje karakteristike, a time i prednosti koje ovisno o načinu organiziranja dolaze do izražaja. Prema autorima Staničiću (2019: 61) te Roziću i Mehmedoviću (2012: 849) uloga preventivne mjere je spriječiti da dođe do povrede nekog propisa na način da se pravovremeno subjekte upozorava i obavještava o pravilima i propisima kojih se moraju držati. Korektivnom svrhom prema Roziću i Mehmedoviću (2012:850) nastoje se otkloniti i umanjiti posljedice pojedine nepravilnosti. Korektivna uloga za razliku od preventivne koja djeluje proaktivno, djeluje reaktivno. Uloga represivne funkcije prema Roziću i Mehmedoviću (2012: 851) je nastojanje da se kažnjavanjem utječe na ponašanje subjekta kako više ne bi počinio takvu nepravilnost. Prema Stipiću (2017: 8) inspekcije mogu biti organizirane prema funkcionalnom načelu u kojem korektivna i represivna funkcija jače dolaze do izražaja te prema resornom načelu u kojem jače do izražaja dolazi preventivna funkcija.

Kako bi inspekcijski nadzor bio efikasan tj. kako bi se osigurala primjena zakona i drugih propisa, inspektor se daju razne ovlasti poput donošenja upravnih i kaznenih mjera. Upravnim mjerama inspektor nastoji uskladiti poslovanje subjekta nadzora s propisima. Upravne mjere uglavnom se donose u obliku rješenja kojim se nekakvo postupanje zabranjuje ili naređuje (Stipić, 2017: 9). U okviru kaznenih mjera prema Stipiću (2017: 9), inspektor je ovlašten podnositi optužni prijedlog, prekršajni nalog te kaznene prijave, također je ovlašten utvrditi i

oduzeti protupravno pribavljenu imovinsku korist, naplatiti kaznu na mjestu prekršaja te odlučiti u kojim slučajevima se radi o beznačajnom prekršaju. Inspektori su još ovlašteni poduzimati mjere opreza, upozorenja te zaštitne mjere. Pod zaštitne mjere spadaju mjere poput obveznog liječenja od ovisnosti, pod mjere upozorenja spadaju opomena te uvjetna osuda, dok pod mjere opreza spada primjerice, zabrana prilaska (Stipić, 2017: 13). Prilikom provedbe inspekcijskog nadzora inspektori su obvezni provoditi nadzor prema određenim načelima kao što je načelo procjene rizika i proporcionalnosti koje je u hrvatskom zakonodavstvu uobličeno u institut beznačajnog prekršaja (Lopižić, 2020: 12). U provedbi inspekcijskog nadzora zemlje se ovisno o načinima organiziranja inspekcija susreću s različitim problemima, no određeni problemi su zajednički skoro svim inspekcijskim sustavima, neki od tih problema su nekonzistentnost i nedostatak koordinacije (Lopižić, 2020: 5). Kako bi se prava stranaka u inspekcijskom nadzoru zaštitila strankama se omogućava pravo na žalbu, pravo da izjave prigovor te pravo na pokretanje upravnog spora (Stipić, 2017: 14).

Inspekcijski je nadzor u temeljnim pitanjima uređen Zakonom o sustave državne uprave<sup>1</sup>, dok je u pitanjima koja su specifična za pojedina područja uređen posebnim zakonima (Stipić, 2017: 7). Tim je zakonom 2019. godine omogućeno ustrojavanje inspektorata u obliku upravnih organizacija u sastavu ministarstava (Džinić i Lopižić, 2022: 183). Državni inspektorat ukinut je 1. siječnja 2014. godine, time su inspektori koji su bili zaposleni u tom Državnom inspektoratu prebačeni u resorna ministarstva, a potez ukidanja Državnog inspektorata rezultirao je velikim brojem različitih inspekcija što je dovelo do nekih prednosti, ali i nedostataka poput fragmentiranosti i nedostatka koordinacije (Stipić, 2017: 31). Ponovnim osnivanjem Državnog inspektorata, Zakonom o Državnom inspektoratu<sup>2</sup> 2019. godine napravljen je korak naprijed. Državnim inspektoratom, koji je ustrojen kao državna upravna organizacija, ponovno su objedinjene inspekcije u jednom tijelu (Staničić, 2019: 73).

Prosvjetna inspekcija se bavi provođenjem inspekcijskog nadzora u obrazovno-odgojnim ustanovama. Ovlasti, ustrojstvo te prava i dužnosti prosvjetne inspekcije uređeni su Zakonom o prosvjetnoj inspekciji<sup>3</sup>. Jedna od važnijih izmjena koja se odnosi na prosvjetnu inspekciju je ukidanje anonimnih prijava Zakonom o izmjenama zakona o prosvjetnoj inspekciji<sup>4</sup> iz 2021.

---

<sup>1</sup> Narodne novine broj 66/19

<sup>2</sup> Narodne novine broj 115/18, 117/21, 67/23

<sup>3</sup> Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21

<sup>4</sup> Narodne novine broj 52/21

godine. Prema podacima na mrežnoj stranici Vlade Republike Hrvatske tim izmjenama nastojala se spriječiti zlouporaba instrumenta prijave prosvjetnoj inspekciji te zaštititi prosvjetne radnike od neosnovanih prijava.<sup>5</sup> U okviru prosvjetne inspekcije u Europi prema Zekanoviću (2009) postoje više vrsta nadzora poput tematskog i cjelovitog inspekcijskog nadzora. Zadaci prosvjetne inspekcije variraju od zemlje do zemlje, ali postoje neka područja koja su zajednička zemljama u europskom okružju. U te zadatke spadaju vrednovanje, savjetovanje, praćenje stanja i stvaranje baza, posredovanje te izvješćivanje. U europskom okružju prosvjetna inspekcija značajna je potpora školstvu unatoč različitostima u zemljama.

## **2. Pojam inspekcijskog nadzora**

Inspekcija lat. *inspectio* znači „redovit ili izvanredan pregled, kontrola“ te „organ nadzora, javna nadzorna služba“ (Hrvatska enciklopedija, 2021). Bitno je napomenuti da se hrvatski izraz nadzor spominje u starijim spomenicima hrvatske kulture poput Broz-Ivekovićeve Rječnika hrvatskog jezika iz 1901. godine gdje se u svesku I mogu pronaći riječi nadziranje, nadziratelj, nadzirateljstvo, nadzirati i nadzorni (Bošković, 2012: 470). U hrvatskom zakonodavstvu pojam inspekcijski nadzor koristi se unazad nekoliko posljednjih desetljeća. Pojam inspekcijskog nadzora s lingvističkog gledišta ne može se smatrati optimalnim s obzirom da je riječ o pleonazmu (Hrvatska enciklopedija, 2021). Nazivi inspekcije i inspekcijske službe za organe koji imaju zadaću nadziranja i naziv inspektori za djelatnike tih inspekcija u pravnim propisima se pojavljuju tek nakon 1946. godine. Smatra se da je sovjetska doktrina imala najveći utjecaj u prenošenju tih pojmova u hrvatski jezik. Razmatranjem etimologije navedenih pojmova pokazalo se da riječ ”nadzor” ima domaće podrijetlo, dok pojam ”inspekcija“ latinsko (*inspectio*) te da se ovi pojmovi pretežno koriste kao istoznačnice (Bošković, 2012: 471).

## **3. Uloga inspekcijskog nadzora/inspekcijskih službi**

Inspekcijski nadzor označava oblik kontrole nad zakonitošću rada i ponašanjem fizičkih i pravnih osoba. Inspekcijski nadzor je posao državne uprave kojim država nastoji osigurati primjenu i pridržavanje zakonskih odredbi od strane onih koji obavljaju određene djelatnosti.

---

<sup>5</sup> <https://vlada.gov.hr/vijesti/mzo-u-proceduru-upucene-izmjene-zakona-o-prosvjetnoj-inspekciji/30693>



Primarno se njime nastoje osigurati da se svi pridržavaju zakona te da se korisnicima određenih usluga pruži što kvalitetnija usluga. Prema Stipiću (2017: 20) inspekcijski nadzor je najzastupljeniji u područjima zaštite potrošača te u djelovanju inspekcijskog nadzora u zaštiti javnog interesa. Inspekcijski nadzor je primjenljiv i ključan u raznim životnim područjima poput zaštite na radu ili sanitarne ispravnosti, njime se također osigurava zakonito iskorištavanje općih dobara, a samim time da se i kvalitetno iskorištavaju (Staničić, 2019: 61). Prema Staničiću (2019: 61) inspekcijskim nadzorom ispunjavaju se dvije svrhe, a to su preventiva i represivna. Prema Roziću i Mehmedoviću (2012: 848) uz te dvije funkcije/svrhe pojavljuje se još i korektivna funkcija koje će u nastavku teksta biti detaljnije objašnjene.

Inspekcijske službe imaju iznimnu važnost kako društvenu tako i gospodarsku. S jedne strane nadziru primjenu propisa, dok s druge nastoje utvrditi nedostatke i slabosti istih tih propisa u primjeni kako bi se ti propisi modificirali i prilagodili aktualnim društvenim potrebama/problemima (Rozić, Mehmedović, 2012: 847).

### **3.1. Preventivna funkcija inspekcijskog nadzora**

Prema Staničiću (2019: 61) preventivnom funkcijom se postiže da subjekti nadzora budu svjesni činjenice da mogu postati predmetom nadzora te zbog toga nastoje uskladiti svoje poslovanje s odredbama zakona i podzakonskih propisa. Prema Roziću i Mehmedoviću (2012: 849) cilj ove funkcije je prevenirati moguće povrede propisa. Provođi se kako bi se onemogućilo da uopće dođe do moguće povrede propisa tj. da ne dođe do neželjenih posljedica. Djeluje proaktivno, a ostvariti se može na različite načine. Najučestaliji način ostvarivanja je pravovremeno, stručno i detaljno obavještanje subjekta nadzora o pravilima i propisima koje su obvezni primjenjivati te pružanje odgovora na upite subjekta nadzora o adekvatnom postupanju u različitim situacijama. Može se još ostvariti na način da se subjekta upozori da u slučaju nepoštivanja uz predlaganje mjera za ispravljanje uzroka koji mogu dovesti do štetnih i negativnih učinaka te obavještanjem o efikasnijem načinu provođenja propisa. Rozić i Mehmedović (2012: 849) ukazuju na paradoks preventivnog djelovanja. Dakle, što je provođenje preventivne funkcije neke inspekcijske službe učinkovitije i kvalitetnije automatski time dolazi do manjeg broj povreda propisa iz čega se da zaključiti da je "negativan" utjecaj te službe na društvo manji te da je rad te službe na prvi pogled manje vidljiv. Što se tiče rezultata preventivnog djelovanja, oni se teško mogu kvantitativno mjeriti, ali ipak se na par

različitih načina mogu vidjeti i analizirati. Primjerice, do značajnih podataka o uspješnosti preventivnog djelovanja može se doći na način da se uspoređi broj povreda nadziranog propisa prije nego što je provedena preventivna kampanja, tijekom trajanja te kampanje, neposredno nakon završetka te nakon određenog vremena nakon njenog završetka. Još jedan način kojim se može doći do značajnih podataka o preventivnom učinku je da se usporede rezultati u područjima nadzora gdje se preventivna aktivnost još nije provodila. Nekad dolazi do situacija u kojim represivna funkcija poprima oblik preventivne funkcije, zbog tog što sankcije koje proizlaze iz represivne funkcije nekad nemaju samo ulogu kažnjavanja nego funkciju generalne i specijalne prevencije.

Generalna prevencija predstavlja preventivni utjecaj sankcije na širi krug osoba, dok je specijalna utjecaj sankcije na izvršioca, zbog toga što jednom izrečena sankcija na subjekt kojem je izrečena može djelovati na način da ovaj više ne počini tu povredu propisa. Ideal svake inspekcije bi bio njen "nestanak" u smislu da se postigne takva razina poštivanja zakona i drugih propisa da nije potrebno upotrebljavati represivne mjere. U stvarnosti takav ideal je praktički nemoguće ostvariti jer nepravilno postupanje nije samo posljedica neznanja, greške ili neinformiranosti, nego često proizlazi iz svjesne volje i namjere subjekta da se ne pridržava zakona ili kojeg drugog propisa. To ne znači da ne bi svaka inspeksijska služba trebala prvenstveno težiti korištenju preventivnih mjera i proaktivnom djelovanju (Rozić i Mehmedović, 2012: 850).

### **3.2. Korektivna funkcija inspeksijskog nadzora**

Ispravljanje, otklanjanje i umanjivanje posljedica neke nepravilnosti predstavlja korektivnu funkciju inspeksijske službe. Dok preventivna funkcija djeluje proaktivno, korektivna djeluje reaktivno. Utvrđene nepravilnosti rezultiraju povrijeđenim društvenim interesom, što znači da postoji i društveni interes da se te nepravilnosti isprave. Za razliku od represivne i preventivne funkcije, kod korektivne funkcije postoji najmanja mogućnost variranja u njenom provođenju, iz razloga što na preventivnu i represivnu funkciju do neke mjere utječe politika u određenim područjima. Kako bi se ostvario uvjet za primjenu sankcije koja je kazna za ponašanje suprotno od onog koje pravna norma nalaže, nužno je da prvo nastane nepravilnost. Nepravilnost može nastati svakom radnjom kojom se postupi suprotno pravnoj normi. Pod korektivne aktivnosti inspeksijske službe spadaju: uklanjanje nepravilnosti i nedostataka utvrđenih u inspeksijskom nadzoru te zabrana daljnjeg poduzimanja radnji koje su u suprotnosti s propisima čiju primjenu

nadzire inspeksijska služba. Inspeksijska služba svoju korektivnu funkciju može ostvariti donošenjem rješenja kojim će subjektu nadzora narediti ili zabraniti neku radnju (Rozić, Mehmedović, 2012: 850).

### **3.3. Represivna funkcija inspeksijskog nadzora**

Kažnjavanje subjekta nadzora zbog nepravilnosti ili ponašanja koje je protivno propisima djelatnost je inspeksijske službe koja se naziva sankcijom tj. represijom (Hrvatska enciklopedija, 2021). Pojam represije ne predstavlja isključivo sankcioniranje nego može predstavljati i prijetnju sankcijom. Intenzitet represije ovisi o načinu organiziranja inspeksijskih službi. U slučaju da je naglasak na preventivnom djelovanju, represivna funkcija neće biti previše izražena. Izrečena sankcija je zapravo upozorenje subjektu nadzora koji je počinio nepravilnost, ali i ostalim subjektima nadzora da će u slučaju počinjenja nepravilnosti biti sankcionirani, što znači da je prvenstveni cilj sankcije specijalna i generalna prevencija (Rozić, Mehmedović, 2012: 851). Kažnjavanje koje se provodi kad je počinjena nepravilnost se još provodi kako se ta nepravilnost ne bi ponovo počinila. Kad inspeksijska služba utvrdi povredu propisa koje ona nadzire od strane subjekta nadzora, represivnu funkciju ostvaruje njegovim kažnjavanjem. U slučaju povrede propisa u prekršajnom postupku od strane nadziranog subjekta, inspeksijska služba može izdati prekršajni nalog ili podnijeti prekršajnu prijavu nadležnom sudu. Inspeksijska služba represivnu funkciju može ostvariti podnošenjem kaznene prijave, ako inspektor u provedbi inspeksijskog nadzora utvrdi da kršenje propisa od strane subjekta nadzora sadrži elemente kaznene odgovornosti. Inspeksijskom nadzoru je cilj uskladiti postupanja subjekta nadzora s propisima, ali to ne znači da inspeksijske službe mogu djelovati isključivo represivno tj. metodama prinude i strahu od prinude. Inspeksijske službe bi trebale usklađivanje činjeničnog i pravnog stanja ostvarivati putem suradnje i dobrih odnosa sa subjektom nadzora iz čega se zaključuje da represivna funkcija nije na prvom mjestu. Korištenje represivnih mjera ne bi trebalo biti izraženo u situacijama u kojima postoje okolnosti koje sprječavaju da subjekt nadzora postupi u skladu s propisima, u takvim situacijama bi inspektori trebali nastojati pružiti pomoć i podršku subjektima nadzora kako bi mogli što lakše uskladiti svoje postupanje s propisima, a ne ih odmah sankcionirati. Intenzitet provedbe represivnih mjera do određene mjere je ovisan u načinu organiziranja inspeksijske službe.

Korektivna i represivna funkcija jače dolaze do izražaja u funkcionalnom modelu organiziranja inspeksijskih službi, dok preventivna jače do izražaja dolazi u resornom modelu organiziranja inspeksijskih službi (Rozić, Mehmedović, 2012: 852). Prema resornom načelu

organiziranja inspekcije su organizirane unutar tijela državne uprave nadležnog za određeno upravno područje, najčešće u obliku upravne organizacije u sastavu ministarstva. Organiziranje inspekcije kao jedno središnje tijelo koje je u radu samostalno i organizacijski neovisno od drugih tijela bi bilo organiziranje prema funkcionalnom načelu (Stipić, 2017: 8).

#### **4. Inspekcijske mjere**

Prema Staničiću (2019: 64) nadzor zakonitosti rada je glavna značajka inspekcijskog nadzora što znači da je osnovna svrha nadzor nad primjenom načela zakonitosti u radu nadziranih tijela i osoba. Nadzirati treba povrede zakona i drugih propisa te podzakonskih akata (uredbi, pravilnika, naredbi, naputaka, pravilnika o sistematizaciji poslova kod državnih tijela), kao i akata jedinica lokalne samouprave. Inspektori tijekom vršenja inspekcijskog nadzora provode izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se utvrđeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima. Inspektori imaju pravo, u skladu sa zakonom i drugim propisima, pregledati poslovne prostorije, poslovne spise, zgrade, predmete, robu i druge stvari kod nadziranih osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, fotografirati ili snimiti osobe, pregledati sve isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora (Staničić, 2019: 64).

Ukoliko nađe da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom i drugim propisima poduzimati upravne i kaznene mjere:

1. Sastaviti zapisnik<sup>6</sup> u koji unosi utvrđeno stanje te mjere koje su poduzete ili naređene
2. narediti uklanjanje nedostataka i nepravilnosti u primjerenom roku
3. u slučaju kaznenog djela podnijeti prijavu nadležnom državnom tijelu te izreći prekršajnu kaznu utvrđenu zakonom ili drugim propisom
4. izvršiti druge radnje za koje je ovlašten

Inspektor kako bi otklonio nezakonitost ili drugu povredu propisa obvezan je poduzeti sve nužne radnje. Ako postoje okolnosti koje upućuju na moguće počinjenje prekršaja, kaznenog

---

<sup>6</sup> Člankom 76. Zakona o općem upravnom postupku propisan je formalni i sadržajni dio zapisnika, Narodne novine broj 47/09, 110/21

djela ili druge kažnjive radnje, obavezan je obavijestiti tijelo kojem nadzirana osoba odgovara, a u protivnom je osobno odgovoran. Ako bi inspektor primjerice izrekao mjeru za koju nije ovlašten također odgovara što znači da kod pogreške u radu ove vrste inspektor podliježe sankcioniranju. Nadzirane pravne i fizičke osobe dužne su omogućiti nesmetano obavljanje nadzora i osigurati uvjete za neometan rad inspektora (Staničić, 2019: 64).

#### **4.1. Upravne mjere**

Upravnim mjerama inspektor nastoji uskladiti poslovanje subjekta nadzora s propisima. Upravne mjere mogu imati različit sadržaj, uglavnom su to rješenja kojima se stranci u postupku nekakvo postupanje zabranjuje ili naređuje, te se u iznimnim slučajevima stranci odobrava neko postupanje. Prilikom donošenja upravne mjere od strane inspektora ta mjera se ne smije odnositi na nešto drugo, osim na utvrđene činjenice. Ako postoji mogućnost primjene više upravnih mjera kojima bi se postigla svrha donošenja, inspektor mora primijeniti onu koja je povoljnija za stranku (Stipić, 2017: 9). Što se tiče izvršenja upravnih mjera Stipić u svojem radu iz 2017. godine smatra kako su zakonske odredbe koje ovlašćuju inspektora da stranku obveže na podnošenje izvješća o izvršenju upravnih mjera diskutabilne i to iz više razloga. Stipić (2017: 28) smatra da je time narušeno pravilo da se postupak uvijek dovršava pravilima kojima je započet, a započet je po službenoj dužnosti jer se inspekcijski postupak prema članku 58. Zakona o državnom inspektoratu<sup>7</sup> pokreće po službenoj dužnosti, iznimno na zahtjev stranke, što znači da ako je započet po službenoj dužnosti da onda mora biti i završen jer se na taj način osigurava jedinstvo postupanja u upravnoj stvari. Drugi razlog prema Stipiću (2017:28) je postojanje slučajeva u kojima inspektor nameće tu obvezu subjektu, dok u zakonu ne postoji takva odredba te zaključuje kako nije dopušteno stranku zakonom obvezivati na izvještavanje o izvršenju upravne mjere i kako bi takva regulativa trebala biti u jedinstvenom zakonu jer bi se tako odnosila na sve inspektore i postupke pokrenute po službenoj dužnosti.

#### **4.2. Kaznene mjere**

Što se tiče kaznenih mjera, inspektor je ovlašten podnositi optužni prijedlog, prekršajni nalog, ovlašten je utvrditi i oduzeti protupravno pribavljenu imovinsku korist, naplatiti novčanu kaznu

---

<sup>7</sup> Narodne novine broj 115/68, 117/21, 67/23

na mjestu počinjenja prekršaja, određivati u kojim situacijama je riječ o beznačajnom prekršaju te je ovlašten podnositi kaznene prijave (Stipić, 2017: 9).

Kako bi inspektor podnio optužni prijedlog najprije treba biti ispunjena pravna osnova za podnošenje koja je uređena člankom 157. Prekršajnog zakona.<sup>8</sup> Inspektor će pokrenuti prekršajni postupak na način da podnese optužni prijedlog, uz priložene dokaze kojima će potkrijepiti svoje navode o sumnji na počinjenje prekršaja.<sup>9</sup> Uz tijela državne uprave koja preko inspektora pokreću prekršajni postupak, ovlašteni su još državni odvjetnik, pravne osobe s javnim ovlastima i oštećenik (Stipić, 2017: 10).

Uspostavljanjem prekršajnog naloga Zakonom o prekršajima<sup>10</sup> 2002. godine nastojalo se pojednostaviti vođenje prekršajnog postupka te povećati njegova efikasnost. Inspektor prekršajnim nalogom nudi počinitelju prekršaja prihvaćanje sankcija, na počinitelju je hoće li prihvatiti te sankcije, znači može ih prihvatiti ili odbiti tj. nema nikakvih prisilnih mjera kojima bi se natjeralo počinitelja da prihvati izrečene prekršajnopravne sankcije. Počinitelj ima pravo podnijeti prigovor te zahtijevati provođenje redovnog prekršajnog postupka, također može se odreći prava na prigovor ili odustati od podnesenog prigovora. Prekršajni nalog izdaje se u pisanom obliku, ne izdaje se maloljetnicima. Prema članku 231. stavku 3. Prekršajnog zakona<sup>11</sup> prekršaj mora biti utvrđen obavljanjem nadzora, neposrednim opažanjem, na temelju vjerodostojne dokumentacije ili upotrebom odgovarajućih tehničkih uređaja. U nekim slučajevima ovlaštenik za izdavanje prekršajnog naloga je obvezan izdati prekršajni nalog tj. obvezni prekršajni nalog. Obvezan ga je izdati za prekršaje koji su propisani odlukama jedinica lokalne i regionalne samouprave, za prekršaje kojima je propisana novčana kazna do 663,61 eura za fizičku osobu, 1327,23 eura za obrtnika te do 1990,84 eura za pravnu osobu. U tim slučajevima ako inspektor ne izda takav prijedlog, a podnese optužni prijedlog, sud kao takvog ga je dužan odbaciti (Stipić, 2017: 10).

Mjera utvrđivanja i oduzimanja protupravno pribavljene imovinske koristi u prekršajnom zakonodavstvu je uspostavljena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima<sup>12</sup> 1992. godine. Sud je po članku 250. stavku 1. Prekršajnog zakona<sup>13</sup> dužan oduzeti stečenu

---

<sup>8</sup> Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

<sup>9</sup> Člankom 160. Prekršajnog zakona sadržaj optužnog prijedloga je striktno uređen, Narodne Novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

<sup>10</sup> Narodne novine broj 88/02

<sup>11</sup> Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

<sup>12</sup> Narodne novine broj 91/92

<sup>13</sup> Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

imovinsku korist i to na način da donese sudsku odluku kojom je utvrđeno da je prekršaj počinjen iz čega se može zaključiti da sud istom odlukom utvrđuje prekršaj i krivnju te odlučuje o iznosu (Stipić, 2017: 10).

Mjerom naplaćivanja novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja inspektor je ovlašten naplatiti kaznu na mjestu, ako je utvrdio prekršaj neposrednim opažanjem, uporabom adekvatnih tehničkih uređaja te pregledom vjerodostojne dokumentacije. Tu ovlast ima u slučajevima kad je kazna za fizičku osobu do 265,45 eura, za obrtnika do 663,61 eura te za pravnu osobu do 1990,84 eura<sup>14</sup>. Za veće kazne inspektor može biti ovlašten posebnim zakonom (Stipić, 2017: 12). Kazna se može platiti kasnije tj. u roku od tri dana. Cilj ove mjere je izbjeći prekršajni progon, kazna se zapravo gleda kao ponuda a ne kao obveza. Inspektor je dužan izdati potvrdu u trenutku naplaćivanja kazne. Velika prednost ove mjere je da se naplaćuje polovina od točno utvrđenog iznosa te se kazna ne unosi u prekršajnu evidenciju i počinitelj se ne smatra osuđivanim za taj prekršaj (Stipić, 2017: 12).

Inspektori su još ovlašteni poduzimati zaštitne mjere, mjere opreza te mjere upozorenja. Pod zaštitne mjere spadaju mjere poput obveznog liječenja od ovisnosti, zabrane obavljanja djelatnosti, zabrane stjecanja dozvola, zabrana upravljanja vozilom. Pod mjere opreza ulaze mjere poput zabrane napuštanja boravišta bez dozvole suda, zabrana prilaska, zabrana napuštanja određenog područja, privremeno oduzimanje vozačke dozvole i privremeno oduzimanje putne isprave. U mjere upozorenja ulaze opomena te uvjetna osuda. Zaštitne mjere su uglavnom privremenog karaktera te im se raspon trajanja kreće od dva mjeseca pa sve do dvije godine. Mjere opreza traju sve dok za njih postoji potreba, najdulje do pravomoćnosti odluke o prekršaju (Stipić, 2017: 13).

Jedna od razlika između prekršajnog postupka i kaznene prijave je obavijest koja se upućuje nadležnom državnom odvjetništvu o postojanju sumnje o počinjenju propisanog kaznenog djela. Kaznenu prijavu može podnijeti svaka pravna i fizička osoba, inspektor je dužan podnijeti kad tijekom nadzora utvrdi da je riječ o kaznenom djelu. U kaznenoj prijavi trebaju biti podaci: o nazivu nadležnog državnog odvjetništva, o identitetu osobe ili osoba protiv kojih se upućuje, osobno ime, datum rođenja, o imenu barem jednog roditelja, o opisu radnje koja

---

<sup>14</sup> Članak 245. Prekršajnog zakona, Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

čini kazneno djelo te o načinu na koji je inspektor utvrdio stanje. Time se žele osigurati odgovori na pitanja: što se, gdje se i kako se dogodilo, način na koji je djelo učinjeno, čime je učinjeno te tko je počinitelj. Inspektor također može priložiti svoj zapisnik koji ima karakter javne isprave te se može koristiti kao dokazno sredstvo. Inspektor će, ako utvrdi tijekom inspeksijskog postupka elemente kaznenog djela pravnih osoba, podnijeti kaznenu prijavu kao i u ostalim slučajevima. Za procjenu je li pravna osoba počinila kazneno djelo primjenjuju se supsidijarni zakoni i odredbe Kaznenog zakona, Zakon o kaznenom postupku i Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (Stipić, 2017: 13).

Potrebno je još spomenuti institut beznačajnog prekršaja<sup>15</sup> koji je svoje mjesto u prekršajnom zakonodavstvu pronašao 2013. godine izmjenama Prekršajnog zakona (Stipić, 2017: 12). O tome će više biti napisano kasnije.

## **5. Načela inspeksijskog nadzora**

OECD 2014. godine je razradio jedanaest načela i standarda kojima je nastojao unaprijediti provedbu inspeksijskog nadzora. U tih jedanaest načela i standarda spadaju: profesionalnost, skupljanje i dijeljenje informacija, selektivnost, transparentnost, koordinacija i konsolidacija, provedba utemeljena na dokazima, dugoročna vizija, procjena rizika i proporcionalnost, unapređenje usklađenosti s propisima, odazivnost, jasna i pravedna regulacija te od 2018. godine u to ulazi i načelo provjere stvarnog stanja. Ta načela bave se planiranjem i razvijanjem inspekcija, poboljšanjem komunikacije sa subjektima nadzora te poticanjem etičnog ponašanja (Lopižić, 2020: 6).

Načelo procjene rizika i proporcionalnosti u današnje vrijeme ima sve veću ulogu u primjeni inspeksijskog nadzora, zbog toga što načelom selektivnosti se ukazuje na to da inspeksijski nadzor ne može biti provođen konstantno te na svim subjektima nadzora te da se ciljevi regulacije trebaju ostvarivati i na druge načine. Tu dolazi do primjene načela procjene rizika i proporcionalnosti kojim se zahtijeva da sredstva koja se ulažu trebaju biti razmjerna nivou rizika nadzirane djelatnosti. Prema Blancu nadzor ne bi trebao biti slučajan te bi trebao biti usmjeren na djelatnosti koje predstavljaju najveći rizik društvu (Lopižić, 2020: 6). To načelo prema Blancu dolazi do primjene i u izricanju mjera tijekom provedbe nadzora, a dolazi na

---

<sup>15</sup> Članak 24.a Prekršajnog zakona, Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22



način da se izrekne mjera koja u što manjoj mjeri opterećuje poslovanje nadziranog subjekta tj. da mjere krenu od upozoravanja, pa kažnjavanja, privremenog obustavljanja djelatnosti te onda tek do zatvaranja poslovnog subjekta (Lopižić, 2020: 6). Prema OECD-u načelom unapređenja prema usklađenosti s propisima tumači se kako inspekcijski nadzor ne bi trebao biti kaznenog karaktera, nego bi trebao promicati pravilnu primjenu propisa na način da javna vlast savjetovanjem ili kakvim drugim načinom informiranja obavijesti i informira poslovne subjekte kako da pravilno primjenjuju propise (Lopižić, 2020: 6). Načelo transparentnosti prema Monku predstavlja jedno od važnijih načela bolje regulacije. Izraženo je pri donošenju odluka o organizaciji, provedbi nadzora i odabiru vodećih pozicija u inspekcijama te smatra da nedostatkom transparentnosti otežava se situacija za poslovne subjekte koji ostaju u neznanju kako i na koji način inspekcije funkcioniraju, tko i kako odlučuje o ciljevima inspekcije. Načelom jasne i pravedne inspekcije iziskuje se javna objavljivanje pravnog okvira djelovanja inspekcije kako bi subjekti nadzora bili upućeni u svoje obaveze i prava. Načelom profesionalnosti osigurava se visoka razina obrazovanja i stručnosti provoditelja inspekcijskog nadzora kako bi provođenje bilo što učinkovitije te kako bi subjekti nadzora što lakše ostvarivali svoja prava i obveze, te jačanje profesionalnog integriteta kroz izradu smjernica i etičkih kodeksa za njihovo postupanje (Lopižić, 2020: 7). Republika Hrvatska ne posjeduje ni poseban etički kodeks u kojem bi se sadržavala načela za rad svih inspektora niti jedinstvene smjernice za rad inspektora, to nadoknađuje donošenjem uputa za rad inspektora u pogledu iste djelatnosti poput primjerice Vodiča za inspekciju i procjenu mesa goveda i svinja za veterinarsku inspekciju.

U hrvatskom inspekcijskom nadzoru načelo procjene rizika i proporcionalnosti formirano je u obliku instituta beznačajnog prekršaja, koji je u hrvatsko zakonodavstvo uveden izmjenama Prekršajnog zakona<sup>16</sup> 2013. godine (Lopižić, 2020: 12). Institutom beznačajnog prekršaja inspektor se daje mogućnost da radnje koje sadrže sva obilježja prekršaja ne kvalificira prekršajem ukoliko su ispunjena dva uvjeta. Prvi uvjet je da je povreda neznatna tj. zanemariva, a drugi uvjet je da ne postoji potreba za sankcioniranjem (Lopižić, 2020: 12). Prema Stipiću ovim se institutom jača odgovornost inspektora u odluci hoće li ga upotrijebiti te ako ga primjene obvezni su temeljito obrazložiti razloge i okolnosti kojima opravdavaju njegovu primjenu. Neki smatraju da bi naziv „beznačajan prekršaj“ trebao biti zamijenjen terminom „beznačajno djelo“ (Stipić, 2017: 12).

---

<sup>16</sup> Narodne novine broj 39/13

Načelo oportuniteta našlo je svoje mjesto u hrvatskom zakonodavstvu uvođenjem Zakona o pružanju usluga u turizmu<sup>17</sup> 2017. godine te u Zakonu o Državnom inspektoratu<sup>18</sup> iz 2018. godine (Lopižić, 2020: 12). Načelo oportuniteta bi bilo nepoduzimanje propisane prekršajne mjere od strane inspektora u slučaju lakših prekršaja, ako bi nadzirana pravna ili fizička osoba otklonila nepravilnosti tijekom nadzora, ako bi rješenje bilo doneseno a osoba je postupila po izdanom rješenju te ako ta osoba očitovanjem na zapisnik preuzme obvezu da u određenom roku otkloni nedostatke ustanovljene nadzorom. Dva izuzeća od primjene ovog načela bi bila: propisani teži prekršaji te slučajevi ponavljanja istog prekršaja u roku godinu dana od strane nadzirane osobe (Džinić, Lopižić, 2022: 184).

Načelo razmjernosti ustavna je kategorija uvedena Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2000. godine<sup>19</sup>. U prekršajnom zakonodavstvu svoje mjesto je pronašao izmjenama Prekršajnog zakona 2013. godine<sup>20</sup>. Prema članku 6. Zakona o općem upravnom postupku<sup>21</sup> inspektori su obvezni prilikom donošenja upravnih mjera primjenjivati načelo razmjernosti (Stipić, 2017: 21).

## **6. Provedba inspeksijskog nadzora**

Inspeksijski nadzor iziskuje, uz visoke financijske troškove, puno vremena i fizičku prisutnost inspektora. Ciljevi koji bi se mogli realizirati uspostavljanjem kvalitetne provedbe inspeksijskog nadzora bili bi: učinkovito suzbijanje rizika koje određene djelatnosti predstavljaju za ljude i okoliš, zaštita načela zakonitosti uz smanjivanje korupcije što će rezultirati transparentnošću iz čega će se povećati povjerenje građana iz čega će proizaći lakša provedba inspeksijskog nadzora te poticanje gospodarskog i ekonomskog razvoja smanjenjem upravnih opterećenja te uštedom troškova javne vlasti i poslovnih subjekata (Lopižić, 2020: 2).

Inspeksijski nadzor može biti redovan ili izvanredan tj. planiran ili neplaniran. Redovnim nadzorom se smatra ako je predviđen godišnjim planom nadzora kojeg donosi čelnik tijela. Da bi nadzor bio izvanredan treba se provoditi na zahtjev drugog državnog tijela, na predstavke pravne i fizičke osobe, na temelju činjenica koje čine provedbu nadzora opravdanom.

---

<sup>17</sup> Narodne novine broj 130/17

<sup>18</sup> Narodne novine broj 115/18, 117/21, 67/23

<sup>19</sup> Narodne novine broj 113/00

<sup>20</sup> Članak 51.a Prekršajnog zakona, Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22

<sup>21</sup> Narodne novine broj 47/09, 110/21

Inspekcijski nadzor kojim se nadgleda izvršenje mjera danih rješenjem inspektora se naziva kontrolnim inspekcijskim nadzorom. Inspektori u određenim slučajevima prije provedbe nadzora moraju obavijestiti tijela o provođenju nadzora, a u nekim slučajevima mogu obavijestiti tijela o provođenju nadzora. Inspektor, u slučaju kad je nadzor potrebno provesti hitno te kad zaključi da bi obavještavanjem tijela koje se nadzire narušio efikasnost provedbe nadzora, ne mora obavijestiti tijelo o provedbi inspekcijskog nadzora (Lopižić, 2020: 11). Inspekcijski nadzor može biti provođen kao posredni ili neposredni. Ti načini s obzirom na svoje specifičnosti daj različite rezultate pa se postavlja pitanje u kojem trenutku primijeniti koji način provedbe inspekcijskog nadzora. Neposrednim nadzorom koji je izravan, mogu se postići bolji rezultati, provodi se u prostorijama subjekta nadzora te je vremenski zahtjevniji. Posrednim nadzorom omogućuje se istovremeno provođenje više nadzora koji daju površinske rezultate. Posredni nadzor se provodi putem dokumentacije te u prostorijama nadziratelja. Što se tiče odabira načina provedbe nadzora, inspekcijske službe tj. inspektori bi na temelju iskustava i prakse trebali odlučiti koji način provedbe će primijeniti i kada (Staničić, 2019: 70,71). Nadzor još može biti ex ante i ex post, u inspekcijskom nadzoru imaju podjednaku važnost. Primjer ex ante nadzora bi bilo odlučivanje o izdavanju licence ili dozvole za neku djelatnost subjektu nadzora. Kvalitetnim ex ante nadzorom umanjuje se potreba provođenje ex post nadzora (Staničić, 2019: 71).

Zemlje diljem svijeta u provedbi inspekcijskog nadzora se suočavaju s raznim problemima, ali ipak postoje problemi koji su zajednički skoro svim zemljama. Prvi takav problem bila bi nekonzistentnost i nedosljednost u radu inspektora koja je rezultat nepostojanja univerzalnih smjernica po kojima bi inspektori radili. Drugi problem bio bi nedostatna usmjerenost na rizik pa dolazi do toga da nadzirani često budu oni subjekti koji za društvo ne predstavljaju rizik. Treći problem je preklapanje i nedostatak koordinacije u provedbi nadzora zbog velikog broja inspekcija kojima se sustav nadzora opterećuje. Četvrti problem prema Blancu bio bi pretjerani naglasak na otkrivanju nepravilnosti umjesto da je fokus na promicanju pravilne primjene propisa (Lopižić, 2020: 5,6).

Problemi prema Staničiću (2019: 71) proizlaze iz velikog broja zakona i podzakonskih propisa kojima se regulira inspekcijski nadzor što vodi preklapanju i nejasnoćama vezanim uz ovlasti inspektora. Staničić (2019: 71) smatra da inspektori uz inspekcijsko znanje moraju posjedovati i dovoljno pravnih znanja. Smatra da je naglasak na represivnom djelovanju, a da bi trebao biti više na preventivnom djelovanju. Primjenu ovlasti inspektora smatra često birokratski krutom,

bez oslonca na načelo razmjernosti. Što se tiče načela razmjernosti, inspektor u okviru svojih ovlasti može donositi upravne mjere s ciljem da se poslovanje uskladi s propisima te može donositi kaznene mjere kako bi kažnjavanjem utjecao na počinitelja da nadalje ne čini takva djela, što znači da je mjera uvijek usmjerena prema osobi nad kojom se vrši nadzor. Postavlja se pitanje na koji način se u takvom postupku može ostvariti zaštita prava stranke i javnog interesa. Jedan od odgovora može se pronaći u tome je li upravna mjera pravilno i zakonito odabrana, uz primjenu načela razmjernosti. Primjenom načela razmjernosti ne smiju biti umanjena prava stranke, to se osigurava sposobnošću inspektora da donošenjem ostvari svrhu te mjere, uz najpovoljnija sredstva za izvršenika. Stipić (2017: 21) na temelju praktičnih primjera inspeksijskog nadzora zaključuje da se načelo razmjernosti primjenjuje u nedovoljnom broju, smatra da je jedan od razloga nejasnoća od strane zakonodavca u izražavanju važnih odredbi. Staničić posebno naglašava nedovoljan broj radnika u inspeksijskim službama, tj. nedostatak zaposlenih inspektora i naglašuje problem neizvršavanja rješenja, posebice u upravnom području gradnje. Staničić (2019: 71) također smatra kako bi sve veći prijenos ovlasti inspeksijskog nadzora na regulatorna tijela u budućnosti mogao postati problem i to zbog postojećeg problema nadziranja nad načinom provođenja toga nadzora jer regulatori jedino odgovaraju Hrvatskom saboru pa stranke nemaju mogućnosti žalbe na akte donesene od strane regulatora koje donesu u provođenju inspeksijskog nadzora .

Prema Stipiću (2017: 28) propisima kojima su inspektori obvezani voditi evidencije o nadziranim objektima omogućeno je pohranjivanje podataka o najmanje dvjema svrhama. Prva svrha bila bi vidljivost djelatnosti za koju je određeni subjekt registriran, a druga svrha bila bi mogućnost brzog i jednostavnijeg pregleda obavljenih nadzora nad subjektima nadzora u određenom vremenskom razdoblju. Podacima o djelatnosti za koje je gospodarski subjekt registriran omogućeno je objektivnije planiranje broja nadzora po izvršitelju, također pruža se mogućnost inspektorima da napravi opsežnu pripremu prije provođenja nadzora te točnije određivanje potrebnog vremena za obavljanje pojedinog nadzora. Posjedovanjem tih podataka omogućava se povjeravanje obavljanja zahtjevnijih nadzora inspektorima koji za to područje specijalizirani te posjeduju više radnog iskustva. Stipić (2017: 29) smatra kako bi minimalan broj nadzora nad jednim subjektom u određenom vremenskom razdoblju trebao biti propisan. On smatra da je adekvatan broj nadzora jednom u dvije godine, u to ne ulaze slučajevi u kojima inspektor zaprimi predstavku. Stipić (2017: 29) također smatra da bi propisivanje obveze vođenja evidencija objekata i obvezni minimalni broj nadzora u određenom vremenskom razdoblju mogu biti predmet zakonskog uređenja ovlasti inspektora.

Inspekcijske službe obvezne su voditi očevidnike i podnositi godišnje izvještaje o obavljenom nadzoru. Kako će se voditi očevidnik te kakvog će sadržaja biti propisat će pravilnicima čelnici tijela pri kojima su ustrojene inspekcijske službe. Uvođenjem očevidnika u elektroničnom obliku učinjen je pozitivan pomak. Na taj način dolazi do jednostavnijeg pohranjivanja podataka o provedenim nadzorima i nadziranim subjektima što rezultira učincima poput smanjenja dupliciranja poslova ili smanjivanja razine opterećenja za tijela koja su predmet nadzora (Lopižić, 2020: 14).

U tijelima državne uprave se na temelju godišnjeg plana rada odlučuje o načinu planiranja poslova koji će se obavljati. Vladi Republike Hrvatske izvješća o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela dostavlja središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave<sup>22</sup>. Stipić (2017: 29) smatra da zbog ne odgovarajuće pažnje usmjerene prema tim normativnim rješenjima dolazi do toga da planovi rada ne predstavljaju ciljeve koji su postavljeni donošenjem nekog propisa, zbog toga što su jedni odnosi uređeni u propisima, dok drugi u praksi.

Stipić (2017: 29) također smatra s obzirom na važnost<sup>23</sup> i primjenu inspekcijskog nadzora u gotovo svakom upravnom području da bi bilo primjereno propisati obvezu podnošenja posebnih izvješća o tim pitanjima za određeno vremensko razdoblje jer bi se podnošenjem takvih izvješća omogućilo lakše usmjeravanje aktivnosti inspektora prema nadzoru provođenja planom postavljenih ciljeva. Takvim posebnim izvješćima o radu inspekcijskih službi, Vladi Republike Hrvatske se pruža način kojim bi Vlada pri predlaganju zakona mogla provjeravati opravdanost donesenih zakona, mogućnost procjene kako se utvrđene politike ostvaruju u praksi te mogućnost procjene utjecaja pojedinih zakona i mjera na zakonsko uređenje pojedinih društvenih odnosa za koje je predviđen inspekcijski nadzor.

### **6.1.    Zaštita prava stranaka u inspekcijskom nadzoru**

Inspekcijski nadzor pripada upravnim postupcima što znači da pravni sustav uz ostala načela ustanovljuje i dva načela koja posebno dolaze do izražaja u zaštiti prava stranaka tijekom provedbe inspekcijskog nadzora. Prvo načelo bilo bi načelo prava stranke na pravni lijek<sup>24</sup>,

---

<sup>22</sup> Stipić u radu iz 2017. godine navodi da je to tijelo Ministarstvo uprave

<sup>23</sup> Pod važnost se smatraju ovlasti kojima se štite prava građana i javni interes te mjere koje su inspektori ovlašteni poduzimati.

<sup>24</sup> Članak 12. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09, 110/21

kojim se jamče tri prava, a to su pravo izjave prigovora na zapisnik, pravo na žalbu protiv rješenja koje donese inspektor te pravo na pokretanje upravnog spora pred mjesno nadležnim upravnim sudom (Stipić, 2017: 14). Drugo načelo bilo bi načelo pomoći stranci koje je propisano člankom 7. Zakona o općem upravnom postupku<sup>25</sup> prema kojem su inspektori dužni pomoći nadziranima subjektima u primjeni propisa te im detaljno objasniti što se u inspekcijском nadzoru očekuje od njih (Lopižić, 2020: 13).

Žalba<sup>26</sup> je redovni pravni lijek koji je u pravilu odgodnog karaktera (Lopižić, 2020: 13). Žalbom se strankama jamči pravna zaštita protiv prvostupanjskog rješenja.. Žalbu nije moguće izjaviti protiv rješenja dvostupanjskog rješenja, zbog tog što u hrvatskom pravnom sustavu ne postoji trostupanjsko rješavanje u upravnom postupku. Pravo na žalbu protiv rješenja inspektora u upravnom postupku može se isključiti jedino zakonom. Žalbu izjaviti imaju pravo: stranka<sup>27</sup>, inspektor u ime tijela državne uprave, drugo državno tijelo, jedinice lokalne i regionalne samouprave, skupina osoba koje je imaju zajednički interes, uz njih pravo na žalbu ima osoba kojoj je u postupku naknadno priznat status stranke te državni odvjetnik u slučajevima kad je ovlašten radi zaštite javnog interesa. Stranka ima mogućnost odricanja prava na žalbu, odreći se može pisanim oblikom te usmeno na zapisnik, i to od dana kad zaprimi prvostupanjsko rješenje do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe.<sup>28</sup> Stranka također ima pravo odustati od već izjavljene žalbe, u tom slučaju se postupak obustavlja rješenjem. Odustanak i odricanje prava na žalbu je neopozivo. Predmet žalbe može biti sve što obuhvaća slučajeve nezakonitosti prvostupanjskog rješenja u formalnom i materijalnom smislu. U žalbi je dovoljno navesti rješenje koje se pobija, naziv javnopravnog tijela koje ga je donijelo, te razlog nezadovoljstva. Žalba se izjavljuje u roku u 15 dana, iznimno može i duži rok. Stranka žalbu može predati u pisanom obliku, neposredno prvostupanjskom tijelu, poštom, e-obliku te usmeno na zapisnik drugostupanjskom tijelu (Stipić, 2017: 15).

Upravni spor pokreće se tužbom pred mjesno nadležnim sudom na rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba te na drugostupanjsko rješenje kojim se odlučivalo o žalbi na prvostupanjsko rješenje inspektora.<sup>29</sup> Vode ga upravni sudovi u Zagrebu, Splitu, Rijeci i

---

<sup>25</sup> Narodne novine broj 47/09, 110/21

<sup>26</sup> Članak 12. stavak 1, Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09, 110/21

<sup>27</sup> Svaka fizička i pravna osoba

<sup>28</sup> Člankom 106. stavkom 2. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da u slučaju postupka u kojem sudjeluje više stranaka, odricanje prava na žalbu ima pravni učinak u trenutku kad se sve stranke odreknu tog prava, Narodne novine broj 47/09, 110/21

<sup>29</sup> Članak 12. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09, 110/21

Osijeku te Visoki upravni sud Republike Hrvatske (u drugom stupnju). Inspektorova uloga u upravnom sporu može biti zastupanje javnopravnog tijela kao službena osoba. U slučaju kad čelnik za zastupanje odabere inspektora koji je proveo nadzor te donio odluku, povećavaju se šanse da će presuda ili rješenje ići u korist tuženika. Upravni sudovi o postupovnim pitanjima donose rješenja, a presudu donose kad se odlučuje o meritumu i sporednim pitanjima (Stipić, 2017: 17). Meritum predstavlja glavni predmet spora u pravu (Hrvatska enciklopedija, 2021).

Prigovor je pravni lijek u postupcima u kojima se ne donosi rješenje, o prigovoru odlučuje čelnik tijela<sup>30</sup>. U inspekcijskom postupku prigovor je najprisutniji kao pravni lijek protiv obavijesti inspektora o neprihvatanju prijedloga za pokretanje inspekcijskog nadzora. Inspektori su ovlašteni sudjelovati i u izvanrednim pravnim lijekovima, što se tiče inspekcijskog nadzora to su: poništavanje i ukidanje rješenja, oglašavanje rješenja ništavim te obnova postupka (Stipić, 2017: 17, 18).

## **7. Uređenje inspekcijskog nadzora u Republici Hrvatskoj**

Sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj što se tiče općih i osnovnih pitanja uređen je Zakonom o sustavu državne uprave<sup>31</sup>, dok su druga specifičnija pitanja uređena posebnim zakonima, ovisno o specifičnosti upravnog područja koje se regulira. Člankom 3. Zakona o sustavu državne uprave određeni su poslovi koji spadaju pod poslove državne uprave, a to su: neposredna provedba zakona i drugih propisa, donošenje provedbenih propisa, upravni nadzor, inspekcijski nadzor i drugi upravni i stručni poslovi. Što se tiče inspekcijskog nadzora, Zakon o sustavu državne uprave člancima 21.-27.<sup>32</sup> propisuje opće odredbe o pitanjima položaja i ovlasti svih inspekcija, dok se specifičnosti pojedinih inspekcija, ovisno o upravnom području, uređuju posebnim zakonom (Stipić, 2017: 7). Stipić (2017: 8) smatra kako inspekcije mogu biti organizirane prema funkcionalnom ili resornom načelu, te da je način organiziranja inspekcijskih službi u Republici Hrvatskoj prošao kroz različite faze, uključujući i fazu u kojoj su postojali funkcionalni te resorni načini organizacije. Člankom 55. stavkom 3. Zakona o

---

<sup>30</sup> Članak 122. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09, 110/21

<sup>31</sup> Članak 1., Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine broj 66/19

<sup>32</sup> Narodne novine broj 66/19

sustavu državne uprave<sup>33</sup> iz 2019. godine prvi put je omogućeno ustrojavanje inspektorata u obliku upravnih organizacija u sastavu ministarstava za obavljanje inspekcijskih nadzora u jednom ili više upravnih područja s višim stupnjem samostalnosti (Džinić i Lopižić, 2022: 183). Na čelu tih inspektorata se nalaze glavni inspektori koji za razliku od glavnog državnog inspektora koji ima status državnog dužnosnika,<sup>34</sup> imaju status rukovodećih državnih službenika koje imenuje i razrješava Vlada.<sup>35</sup> Prema članku 57. Zakona o sustavu državne uprave<sup>36</sup> glavni inspektori su odgovorni za svoj rad Vladi, ministru te državnom tajniku. Takvi inspektorati su ustrojeni u tri ministarstvima: u Ministarstvu vanjskih poslova, Ministarstvu obrane te Ministarstvu financija (Džinić i Lopižić, 2022: 183). Osim inspektorata postoji još inspekcijskih službi koje nisu implementirane u Državni inspektorat, u obliku samostalnih sektora, samostalnih službi, posebnih službi u okviru sektora, uprava i ravnateljstava, dok je i dio inspekcijskih službi ustrojen pri područnim uredima ili u obliku područnih jedinica (Lopižić, 2020: 9). Zakonom o sustavu državne uprave propisana je mogućnost provođenja inspekcijskog nadzora u upravnim područjima od strane pravnih osoba s javnim ovlastima kako bi se proveli pravno obvezujući akti Europske unije, ako bi se na taj način osiguralo njihovo efikasnije obavljanje uz manje troškove ili ako ti poslovi zahtijevaju tehničke ili stručne uvjete koje nije moguće ostvariti u tijelima državne uprave bez osjetno povećanih troškova<sup>37</sup> (Džinić i Lopižić, 2022: 184).

U periodu od 2014. godine tj. od ukidanja tadašnjeg Državnog inspektorata sve do 30. travnja 2019. godine detaljnije odredbe o inspekcijskim nadzorima bile su uređene posebnim zakonima (Staničić, 2019: 62). Na dan 1. siječnja 2014. godine inspektori koji su radili u tadašnjem Državnom inspektoratu prebačeni su u pet resornih ministarstava, zanimljivo je reći da ministri tih ministarstava gdje su prebačeni inspektori, nisu donijeli pravilnike kojima bi se obavio raspored inspektora na nova radna mjesta što je rezultiralo neznanjem inspektora o tome tko im je uopće „šef“ (Stipić, 2017: 31). Ukidanje Državnog inspektorata je rezultiralo mnogobrojnim inspekcijama u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Bez obzira na velik broj postojećih inspekcija sve su imale određen broj zajedničkih obilježja. Pod ta obilježja prema Remsu (2008a) ulaze: obveza kontinuiranog provođenja nadzora nad subjektima nad kojima se provodi te da se provodi nad primjenom zakona i drugih općih i pojedinačnih akata,

---

<sup>33</sup> Narodne novine broj 66/19

<sup>34</sup> Članak 30. stavak 1. Zakona o Državnom inspektoratu, Narodne novine broj 115/18, 117/21, 67/23

<sup>35</sup> Članak 46. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine broj 66/19

<sup>36</sup> Narodne novine broj 66/19

<sup>37</sup> Članak 33. i članak 34. Zakona o sustavu države uprave, Narodne novine broj 66/19



inspekcijski nadzor provode inspektori te drugi državni službenici ovlašteni za provođenje inspekcijskog nadzora, položaj inspektora spada pod službenike s otežanim uvjetima rada zbog karakterističnih uvjeta i načina rada te primjena istih osnovnih načela u provođenju inspekcijskog nadzora (Staničić, 2019: 62, 63).

Stupanjem na snagu Zakona o Državnom inspektoratu<sup>38</sup> 1. travnja 2019. godine dolazi do prestanka važenja više zakona poput Zakona o sanitarnoj inspekciji te još važnije dolazi do ponovnog koncentriranja inspekcijskih poslova u jednom tijelu (Staničić, 2019: 63). Donošenjem Zakona o Državnom inspektoratu napravljen je pozitivan pomak u usklađivanju statusa inspektora koji rade u različitim inspekcijskim službama koje su ustrojene pri Državnom inspektoratu. Taj pomak je omogućen zbog postojanja općih odredbi u tom Zakonu, kojima su propisani uvjeti za radna mjesta te njihove zajedničke dužnosti i ovlasti, dok su specifičnosti propisane zakonima koji reguliraju djelovanje pojedinih inspekcija (Lopižić, 2020: 10).

## **7.1. Državni inspektorat nekad i danas**

Državni inspektorat u Republici Hrvatskoj prvi put bio je utemeljen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i državnih upravnih organizacija iz 1997. godine, ustrojen kao državna upravna organizacija i definiran kao središnje državno tijelo. Prvi Zakon o Državnom inspektoratu donesen je 1999. godine (Stipić, 2017: 30).

Povećavanje učinkovitosti inspekcijskog postupka i reduciranje broja povrede propisa bili su glavni razlozi za utemeljenje Državnog inspektorata. Prije nego što je donesen Zakon o Državnom inspektoratu iz 1999. godine raspravljalo se kako bi trebalo organizirati inspekcijske službe. Jedni su smatrali kako se treba donijeti poseban zakon o inspekcijama kojim će sve bitne stavke za sve inspekcije biti uređene, uz mogućnost donošenja posebnih zakona kojima bi se specifična pitanja pojedinih inspekcija regulirala, dok su drugi bili mišljenja kako poslovi inspekcijskog nadzora spadaju pod klasične poslove državne uprave te da odvajanje od ostalih

---

<sup>38</sup> Narodne novine broj 115/18, 117/21, 67/23

funkcija državne uprave nije bio "pravi potez" u to vrijeme, na kraju je prihvaćeno to drugo mišljenje (Stipić, 2017: 30).

Tadašnji Državni inspektorat danom 1. siječnja 2014. godine prestaje s radom te počinje fragmentacija inspeksijskih službi. Inspektori tadašnjeg Inspektorata prelaze u pet resornim ministarstava. 1. travnja 2019. godine na snagu stupa Zakon o Državnom inspektoratu<sup>39</sup> kojim Državni inspektorat kao središnji državni ured ponovno objedinjuje sve inspekcije u jednom tijelu (Staničić, 2019: 63). Prema članku 58. stavku 3. Zakona o sustavu državne uprave<sup>40</sup> Državni inspektorat je ustrojen u obliku državne upravne organizacije. Radom Državnog inspektorata upravlja glavni državni inspektor koji je po položaju državni dužnosnik, imenuje i razrješuje ga Vlada na prijedlog predsjednika Vlade. Zakonom o Državnom inspektoratu uređen je rad Državnog inspektorata. Prema članku 4. Zakona o Državnom inspektoratu u sklopu Državnog inspektorata djeluje 17 inspeksijskih službi, a to su: energetska, tržišna, turistička, sanitarna, rudarska, veterinarska, poljoprivredna, lovna, šumarska, fitosanitarna, inspekcija, inspekcija gospodarenja otrovnim kemikalijama, građevinska, inspekcija zaštite okoliša, inspekcija zaštite prirode i vodopravna inspekcija. One su ranije bile ustrojene u osam resornih ministarstava (Džinić i Lopižić, 2022: 183). Ustrojstvo, nazivi upravnih organizacija, i drugih unutarnjih ustrojstvenih jedinica Državnog inspektorata uređeni su Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata.<sup>41</sup> U Središnjem uredu Državnog inspektorata ustrojeni su Kabinet glavnog državnog inspektora, sedamnaest sektora<sup>42</sup> te Samostalna služba za unutarnju reviziju.<sup>43</sup>

Radi obavljanja inspeksijskih i drugih stručnih poslova iz djelokruga Inspektorata, osim Središnjeg ureda u Zagrebu, ustrojavaju se područni uredi u Zagrebu, Osijeku, Varaždinu, Splitu i Rijeci, a za obavljanje inspeksijskih i drugih stručnih poslova iz djelokruga Inspektorata, u područnim uredima ustrojavaju se službe, odjeli te ispostave.<sup>44</sup> Dužnost

---

<sup>39</sup> Narodne novine broj 115/18, 117/21, 67/23

<sup>40</sup> Narodne novine broj 66/19

<sup>41</sup> Narodne novine broj 97/20, 119/20, 104/21

<sup>42</sup> Sektor za ljudske potencijale, pravne poslove i uredsko poslovanje, Sektor za proračun i računovodstvene poslove, Sektor za informatiku, Sektor za nabavu, strateško planiranje i upravljanje imovinom, Sektor za nadzor trgovine, usluga i zaštite potrošača, Sektor sanitarne inspekcije, Sektor za veterinarski nadzor i nadzor sigurnosti hrane, Sektor za nadzor poljoprivrede i fitosanitarni nadzor, Sektor za nadzor u šumarstvu i lovstvu, Sektor za nadzor u turizmu i ugostiteljstvu, Sektor za nadzor rudarstva, energetike i opreme pod tlakom, Sektor inspekcije rada, Sektor za praćenje i unaprjeđenje rada, Sektor za nadzor građenja, Sektor za nadzor zaštite okoliša, zaštite prirode i vodopravni nadzor, Sektor za drugostupanjski upravni postupak, Sektor za unutarnji i kontrolno-instruktivni nadzor (Ustrojstvo. <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/77>)

<sup>43</sup> Ustrojstvo <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/77>

<sup>44</sup> Članak 3. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, Narodne novine 97/20

glavnog državnog inspektora obavlja je dr. sc. Andrija Mikulić, zamjenik glavnog državnog inspektora je Ivan Samac. Prema Džinić i Lopižić (2022: 190) ponovnim ustrojavanjem Državnog inspektorata i donošenjem Zakona o Državnom inspektoratu napravljen je veliki pomak u organizaciji inspekcijskih službi, no neka pitanja i problemi ostaju neriješeni, o čemu će više biti napisano u nastavku.

## **7.2. Promjene u pravnom uređenju inspekcijskog nadzora**

Inspekcijske službe koje su bile organizirane pri uredima državne uprave ukidanjem ureda državne uprave 2019. godine su raspoređene pri resornim ministarstvima. Državni inspektorat koji je bio ustrojen kao središnji državni ured ukidanjem središnjih državnih ureda kao vrste tijela državne uprave Zakonom o sustavu državne uprave<sup>45</sup> iz 2019. je ustrojen kao državna upravna organizacija. Osnivanjem Državnog inspektorata značajno je smanjena fragmentiranost inspekcijskih službi<sup>46</sup>, također je praktičnije i efikasnije postavljena organizacija inspekcijskih službi u teritorijalnim jedinicama. Teritorijalne inspekcijske službe organizirane su pri pet područnih ureda<sup>47</sup>, uz iznimku teritorijalnih inspekcijskih službi koje čije je djelovanje specifično s obzirom na mjesto rada ili je u manjem intenzitetu (Džinić, Lopižić 2022).

Stipić (2017: 27) smatra kako bi inspekcijski postupak bio učinkovit potrebno je voditi računa o odgovarajućoj pravnoj zaštiti subjekata, posebice zbog uloge prinude u rješenjima inspektora koja se upućuju. Smatra da je važno koji će se model odlučivanja prihvatiti, a da bude udovoljeno načelu dostupnosti. Uz uvođenje načela oportuniteta o kojem je pisano u prijašnjim podnaslovima važno je napomenuti još jednu promjenu tj. novost, a to je osnivanje službe za drugostupanjsko odlučivanje koje odlučuje o žalbama protiv odluka donesenih od strane inspektora Državnog inspektorata koji se zove Sektor za drugostupanjski postupak. Subjektima je osigurana pravna zaštita na način da Sektoru izjave žalbu na odluke inspektora u prvom stupnju (Džinić, Lopižić, 2022: 190).

Osnivanje Državnog inspektorata rezultiralo je lakšom koordinacijom i većom razinom koherentnosti. Zakonom o Državnom inspektoratu reducirana je broj propisa kojim se uređuje

---

<sup>45</sup> Narodne novine broj 66/19

<sup>46</sup> Stipić u radu iz 2017. godine procjenjuje da je tad u Hrvatskoj djelovalo najmanje 44 inspekcijskih službi u raznim tijelima državne uprave

<sup>47</sup> Zagreb, Osijek, Rijeka, Split, Varaždin

postupanje inspektora te na taj način pridonosi smanjenju normativne fragmentiranosti, te se uvođenjem načela oportuniteta napravio pozitivan pomak prema ostvarenju razmjernosti u odnosu inspektora i njihovih ovlasti nad subjektima. Neka pitanja i problemi ostaju neriješeni. Osnivanjem Sektora za drugostupanjski postupak problem pravne zaštite je djelomično riješen, a razlog je taj što iako se sad može izjaviti žalba na odluke inspektora što se prije nije moglo, žalba se izjavljuje pri istom tijelu što znači da se o njihovoj žalbi odlučuje u istom tijelu te zbog toga se taj problem smatra djelomično riješenim. Još jedan problem bio bi intenzitet obavljanja inspekcija koji se smanjio nakon ukidanja ureda državne uprave, inspekcijske službe koje su obavljale nadzor u svakoj županiji sada obavljaju nadzor u više županija ili ga uopće više ne obavljaju te bi se zbog toga trebala ispitati primjerenost organizacije tih službi kako bi se ostvarila ravnoteža između koordinacije i odgovarajućega intenziteta nadzora. Problemi koji se još nisu riješili tiču se ponavljanja pojedinih ovlasti inspektora u općim i posebnim odredbama Zakona o državnom inspektoratu, propusta da se unaprijede odredbe o radu inspekcijskih službi te nedosljednosti u utvrđivanju poslova inspektora (Džinić, Lopižić, 2022: 190).

## **8. Povijest prosvjetne inspekcije u Hrvatskoj**

Prema mrežnoj stranici Agencije za odgoj i obrazovanje<sup>48</sup>, završetkom Drugog svjetskog rata prijeratnu nadzorničku službu zamjenjuje prosvjetna inspekcija koja djeluje u okviru Ministarstva prosvjete NR Hrvatske. Prosvjetna inspekcija vodila je brigu o poboljšanju kvalitete odgojno-obrazovnog rada te je pružala stručnu pedagošku i ideološku pomoć nastavnicima sve do osnutka Zavoda za unapređivanje nastave i općeg obrazovanja 1955. godine. Školske godine 1952/53. osnovan je jednogodišnji studij za inspektore pri tadašnjem Pedagoškom institutu Filozofskog fakulteta u Zagrebu. Svrha tog studija bila je stjecanje stručnih i pedagoških vještina za polaznike. Sljedeće akademske godine postaje dvogodišnji studij te je prebačen na Višu pedagošku školu u Zagrebu, međutim brzo se ukinuo.

Donošenjem Zakona o prosvjetno pedagoškoj službi 1959. godine prosvjetna inspekcija formalno prestaje postojati te poslovi prosvjetne inspekcije prelaze u domenu prosvjetno

---

<sup>48</sup> Agencija za odgoj i obrazovanje. *Školska/prosvjetna inspekcija*. Posjećeno na: <https://www.azoo.hr/ot-nama/povijest/>

pedagoške službe. Zakonom o prosvjetnoj inspekciji iz 1972. godine ponovno se ustrojava. Danas djeluje kao Samostalan sektor za inspekcijski nadzor u okviru Ministarstva znanosti i obrazovanja (Agencija za odgoj i obrazovanje).<sup>49</sup>

### **8.1. Pravna regulacija i organizacija prosvjetne inspekcije u Republici Hrvatskoj**

Ovlasti, ustrojstvo, poslovi te prava i dužnosti prosvjetne inspekcije su uređuju Zakonom o prosvjetnoj inspekciji.<sup>50</sup> Prosvjetna inspekcija bavi se provođenjem inspekcijskog nadzora u predškolskim ustanovama, učeničkim domovima te u osnovnim i srednjim školama, u to ulaze i druge odgojno-obrazovne ustanove koje može nadzirati na temelju odobrenja ili drugog akta Ministarstva znanosti i obrazovanja.<sup>51</sup> Da je zakon kojim se uređuje rad institucija u predškolskom i školskom sustavu pravilno primijenjen brine prosvjetna inspekcija, također brine o radnom odnosu, interesima učenika te njihovih roditelja.<sup>52</sup>

Prosvjetna inspekcija se nalazi u sastavu Ministarstva znanosti i obrazovanja u obliku unutarnje ustrojstvene jedinice pod nazivom Samostalni sektor prosvjetne inspekcije, čijim radom trenutno upravlja Načelnica Samostalnog sektora: dr. sc. Marijana Kozarić Ciković.<sup>53</sup> Vlada Republike Hrvatske uredbom može osnovati područne jedinice, u Republici Hrvatskoj su uz Službe prosvjetne inspekcije Zagreb I i II, ustrojene su Područne službe prosvjetne inspekcije u Splitu, Rijeci i Osijeku.<sup>54</sup>

Inspektori i viši inspektori zaduženi su za obavljanje inspekcijskih poslova u prvom stupnju, a za poslove u drugom stupnju zaduženi su članovi povjerenstva koje imenuje Vlada, imenovani mogu biti samo viši prosvjetni inspektori. Inspektor svoje ovlasti i poziciju dokazuje službenom iskaznicom čije elemente propisuje ministar, također ministar propisuje elemente očevidnika koji se vodi o provedenim nadzorima.<sup>55</sup> Inspekcijski postupak pokreće se po službenoj dužnosti, o tome odlučuje čelnik Prosvjetne inspekcije/ustrojstvene jedinice u

---

<sup>49</sup> Agencija za odgoj i obrazovanje. *Školska/prosvjetna inspekcija*

<sup>50</sup> Članak 1. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21

<sup>51</sup> Članak 2. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, u to ne spadaju visoka učilišta, Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21

<sup>52</sup> Članak 3. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21

<sup>53</sup> Samostalni sektor prosvjetne inspekcije, <https://mzo.gov.hr/kontakti/samostalni-sektor-prosvjetne-inspekcije-4103/4103>

<sup>54</sup> Samostalni sektor prosvjetne inspekcije, <https://mzo.gov.hr/kontakti/samostalni-sektor-prosvjetne-inspekcije-4103/4103>

<sup>55</sup> Članak 5., članak 9., članak 10. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21

Prosvjetnoj inspekciji, te inspektor kojeg on odredi ako on nije u mogućnosti. Čelnik prosvjetne inspekcije može ovlastiti i samostalnog izvršitelja koji će samostalno odlučiti o pokretanju postupka za neko upravno područje uz izvještavanje čelnika jednom u mjesecu. Predstavke moraju biti uvažene prilikom donošenja odluke o pokretanju postupka. Pod predstavke misli se na pritužbe, prijave ili druge podneske kojima se konstatiraju nepravilnosti. O započinjanju nadzora inspektor, ukoliko ne smatra da bi time narušio uspješnost provođenja nadzora će obavijestiti ravnatelja nadzirane ustanove o početku provođenja nadzora. Inspektor će nadzor provesti izravnim pregledom općih i pojedinačnih akata, uvjete i način rada nadzirane ustanove, također ima ovlast da pretraži i prekontrolira pedagoške evidencije i dokumentaciju, radne prostorije, spise i opremu, isprave kojima osobe zaposlene u nadziranoj ustanovi dokazuju svoj identitet te ima ovlast saslušati ih i uzeti njihove izjave. U slučaju da se sumnja na zlostavljanje ili na kakav drugi neprikladan odnos prema učeniku, inspektoru se daje ovlaštenje da ispita maloljetnog učenika uz prisutnost roditelja i stručnog suradnika, moguće je ispitati učenika bez prisutnosti roditelja ukoliko roditelji daju pisanu suglasnost. Provedbom nadzora inspektor će doći do osobnih podataka i povjerljivih informacija koje dužan čuvati kao službenu tajnu. Što se tiče podnositelja predstavki, inspektor je obavezan njegov identitet držati tajnim osim ako podnositelj to izričito dopusti. O uvjetima u kojima inspektor može izvršiti nadzor vodi brigu te je dužan omogućiti je ravnatelj nadzirane ustanove. U trenutku kad inspektor završi s provođenjem nadzora on o njemu i stanju koje je utvrdio sastavlja zapisnik prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Ukoliko inspektor prilikom nadzora utvrdi nepravilnosti u radu koje spadaju pod domenu inspeksijskog nadzora a nisu predmet nadzora, on ima pravo i dužnost provesti nadzor i nad tim radom ili postupanjem. Ako utvrdi da je povrijeđen zakon, inspektor ima pravo i dužnosti poduzeti mjere za koje je ovlašten, te mjere se poduzimaju na temelju stanja utvrđenog u zapisniku.<sup>56</sup>

## **8.2. Podnesci**

Podnošenjem podneska osoba može upozoriti na propuste u radu pojedine odgojno-obrazovne ustanove. Podnesak se može poslati putem pošte i u e-obliku Službi prosvjetne inspekcije u Zagrebu te područnim jedinicama u Osijeku, Rijeci i Splitu. Ovlaštena osoba će podneseni

---

<sup>56</sup> Članci 12.-19., Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21

podnesak razmotriti te će odlučiti o potrebi pokretanja inspekcijskog postupka. Ako osoba koja podnosi podnesak vlastoručno ga ne potpiše i uz to ne navede puno ime, prezime i adresu neće imati prava podnositelja podneska. Ta prava su vezana uz obavještanje o pokretanju postupka, tj. ako ne postoji uvjeti za pokretanje postupka neće biti obaviješten o tome, neće biti obaviješten o pravu na prigovor u situaciji nepokretanja postupka, te ako se postupak pokrene neće dobiti izvješće o provedenom nadzoru i mjerama koje su se poduzele ili će se poduzeti. Ukoliko osoba želi da njen identitet bude zaštićen u postupku, mora to u podnesku naznačiti kako bi inspektor njegov identitet čuvao kao službenu tajnu. Kako bi se podnesak dostavljen u e-obliku smatrao vlastoručno napisanim mora sadržavati e-potpis sukladan Zakonu o provedbi Uredbe (EU) br.910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ<sup>57</sup>.

### **8.3. Anonimne prijave**

Prema podacima dostupnim na web stranici Vlade Republike Hrvatske u periodu od 2015. godine do 2020. godine Samostalnom sektoru za prosvjetnu inspekciju podneseno je 11.267 prijava od kojih je 23,15 posto bilo anonimno. Zbog prevelikog broja neutemeljenih anonimnih prijava odlučilo se na ukidanje anonimnih prijava kako bi spriječili zlouporabu instrumenta prijave prosvjetnoj inspekciji<sup>58</sup>. Zakonom o izmjenama zakona o prosvjetnoj inspekciji iz 2021<sup>59</sup>. godine izmijenjeni su članak 13. i članak 16. Zakona o prosvjetnoj inspekciji. Prvom izmjenom se propisuje kako ukoliko osoba želi da predstavka kojom upozorava na propust u radu škole bude uopće razmatrana potrebno je da sadrži njegovo ime i prezime kako ne bi bilo anonimno, drugom izmjenom garantira se anonimnost prijavitelja prema trećoj strani. Ideja tih izmjena bila je zaštititi prosvjetne radnike od neosnovanih i neopravdanih prijava kako bi se zaštitio njihov integritet, uz mogućnost da građani i dalje ostvaruju svoja zakonska prava. Krajnji cilj izmjena je kako bi se stvorio efikasniji i usuglašen sustav odgoja i obrazovanja. Prema podacima Izvješća o provedenom savjetovanju – Savjetovanje sa zainteresiranom javnosti o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prosvjetnoj inspekciji mišljenja građana o tim izmjenama su podijeljena. Neki građani smatraju kako je to pozitivan

---

<sup>57</sup> Inspekcijski nadzor u odgojnim i obrazovnim ustanovama, <https://gov.hr/hr/prosvjetna-inspekcija/984>

<sup>58</sup> <https://vlada.gov.hr/vijesti/mzo-u-proceduru-upucene-izmjene-zakona-o-prosvjetnoj-inspekciji/30693>

<sup>59</sup> Odluka o proglašenju Zakona o izmjenama Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine 52/21

korak prema boljem sustavu prosvjetne inspekcije, većina građana je djelomično zadovoljna tim izmjenama. Jedan od razloga nezadovoljstva je taj da građani smatraju kako ne dolazi do potpunog ukidanja anonimnih prijava jer iako prijavitelj prilikom podnošenja predstavki ostavlja osobne podatke tj. ime i prezime, identitet ostaje nepoznat trećoj strani tj. nastavnicima. Neki građani smatraju kako bi prijavitelji trebali biti novčano kažnjeni ukoliko se prijava ispostavi neutemeljenom. Također, građani smatraju kako osoba nad kojom se provodi nadzor bi trebala imati pravo na uvid u cjelokupni sadržaj prijave.<sup>60</sup>

## 9. Prosvjetna inspekcija u Europi

Prosvjetna inspekcija važna je potpora školstvu u europskim zemljama. Praktički svaka europska zemlja ima ustrojenu prosvjetnu inspekciju kao oblik profesionalne državne prosvjetne infrastrukture, od većih zemalja ustrojenu inspekciju nemaju Danska, Finska, Švedska, Norveška te Mađarska. Prosvjetna inspekcija je odgovorna za kvalitetu profesionalnog izvršavanja sadržaja školskog rada, te za to odgovara vladama i ministarstvu prosvjete na državnoj razini, a tijelima vlasti i uprave na nižoj razini u državama u kojima je u određenoj mjeri izvršena decentralizacija prosvjete, uz to prosvjetna inspekcija zadužena je za provođenje funkcionalnih zadataka poput vrednovanja, savjetovanja, klasične kontrole, praćenja stanja i stvaranja baza podataka, te izvješćivanja te arbitražom (Zekanović, 2009: 74, 75).

Jedan od načina koji prosvjetni inspektorati, posebice u britanskim zemljama, primjenjuju je cjelovit školski nadzor. Njime se ocjenjuje škola kao cjelina unutar čije se gledaju i njeni pojedini elementi poput rezultata i funkcija, ali krajnje se pokušava zaključiti kakva je to škola kao cjelina. Ocjene se kreću od "ne zadovoljava" preko međustupnjeva do "izvršna". Drugi način nadzora je ukupna prosudba, takvim načinom nadzora naglasak je na sadržaju, a ne njegovom nositelju te se taj način nadzora drži administrativnih pitanja tj. provjerava se usklađenost poslovanja s postojećim zakonodavstvom i u svezi nastavnih planova i programa, organizacijskim uvjetima te kvalifikacijama nastavnog i drugog osoblja. Prosudbe usmjerene učiteljima/nastavnicima oblik je nadzora u kojem se ocjenjuju kvalitete pojedinih nastavnika, takav oblik pojavljuje se u zemljama poput Francuske, Belgije i Austrije te često imaju promotivnu ulogu, ali takav nadzor može rezultirati i obvezatnim stručnim usavršavanjem za

---

<sup>60</sup><https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?EntityId=15679&SortBy=SliceSortOrder&SortOrder=&TextFilter=&StatusIdFilter=&UserIdFilter=>



nastavnike/učitelje. Tematski usmjerenim nadzorom vrednuje se pojedini uži sadržaj na teritorijalnoj razini cijele države. Mogu biti usmjereni na nastavu određenog predmeta, time se vrednuje kvaliteta nastave na regionalnoj ili državnoj razini (Zekanović, 2009: 76, 77).

Osnovna funkcionalna područja odgovornosti prosvjetne inspekcije variraju od zemlje do zemlje, ali moguće je prepoznati neka zajednička obilježja koja karakteriziraju nadzorne službe. Pod te funkcije spada vrednovanje, savjetovanje, praćenje stanja i stvaranje baze podataka, posredovanje te izvješćivanje. Vrednovanjem se nadziru sadržaji poput poučavanja, učenja i učeničkih postignuća te zadovoljstvo školom svih onih koji sudjeluju u radu škole te onih zainteresiranih za rad škole. Savjetovanje je sve prisutnije u nadzoru školskih sustava, tom funkcijom se prema učiteljima, ravnateljima i drugom osoblju putem tijela koje se sastoje od predstavnika nastavnika i drugog osoblja, roditelja te zainteresiranih institucija daju prijedlozi za unapređenje školskog sustava. Praćenje stanja i kreiranje baza podataka je djelatnost koju inspektori kontinuirano trebaju obavljati jer bez konstantnog praćenja informacija koje su važne za rad službi, past će kvaliteta provođenja nadzora. Što se tiče arbitraže to je funkcija posredovanja u konfliktima između učenika i nastavnika, nastavnika i ravnatelja, roditelja i škole. U nekim zemljama to je posao svakog inspektora dok je u nekim ustrojen poseban odjel za takve slučajeve. Pod izvješćivanje misli se na izvješća prosvjetnih inspektora koja slijede nakon provedenog nadzora, rezultati izvješća usmjereni su nadziranim osobama, rukovoditeljima ili upravnim tijelima koja odlučuju o statusu nastavnog osoblja. Izvješća koja obuhvaćaju pojedine elemente školskog rada, a ne sadrže osobne podatke uglavnom se objavljuju na državnoj razini. U francuskoj godišnja izvješća inspektora o stanju u područjima koja je on nadzirao uglavnom imaju nekoliko stotina stranica te se mogu kupiti u skoro svakoj većoj knjižari. Svi prosvjetni inspektorati na državnoj razini godišnja izvješća dostavljaju ministarstvu obrazovanja, vladi ponekad i parlamentu ukoliko zatraži (Zekanović, 2009: 77, 78, 79).

### **9.1. Obilježja postupka nadzora u Europi**

Nadzori prema Zekanoviću (2009: 80) u europskim zemljama mogu biti najavljeni i nenajavljeni, to ovisi o sadržaju i svrsi nadzora. Na primjer, u Austriji tematski nadzori su u pedeset posto slučajeva nenajavljeni. Neke zemlje poput Sjeverne Irske posebno planiraju

nenajavljene nadzore te o njima obavijeste škole dan ili dva prije dolaska inspektora u školu kako bi proveo nadzor. Za nadzor kojim se želi ocijeniti/vrednovati kvaliteta škole u cijelosti, njen pojedini element ili pojedini profesor obavještava se škola znatno ranije, na primjer u Engleskoj dva tjedna unaprijed, dok u Portugalu do 3 mjeseca unaprijed.

Što se tiče tijeka nadzora, kad je riječ o tematskom nadzoru prosvjetni inspektor u školi ga provodi do dva dana. Takav nadzor započinje posjetom u kojem inspektor prikuplja informacije tj. informativnim posjetom, nakon kojeg slijedi neposredni nadzor. Kad je riječ o cjelovitom nadzoru informativni posjet vrši inspektor koji vodi inspeksijski tim. On dogovara o postupku, tijeku te načinu komuniciranja tijekom provedbe nadzora, tek onda dolazi inspeksijski tim u školu. Ukoliko je riječ o kratkom cjelovitom nadzoru tj. riječ je o manjoj školi, u školu dolazi manji tim (do pet inspektora) te nadzori traju do dva dana, a ako se radi o većoj školi tj. duljem cjelovitom nadzoru, u školu dolazi veći tim (do deset inspektora), nadzor može trajati i do tjedan dana. Nadzor u pravilu završava razgovorom sa sudionicima u kojem će najaviti temeljne procjene koje ulaze u izvješće. Što se tiče Republike Hrvatske, neovisno o kakvom nadzoru se radi, on završava sastavljanjem zapisnika koji se potpisuje obostrano (Zekanović, 2009: 80,81).

Inspektori prikupljanjem i analiziranjem administrativne, pedagoške ili druge dokumentacije, promatranjem nastave i drugih aktivnosti, intervjuima i razgovorima, analizom upitnika koje ispunjavaju učenici i roditelji anonimno te usmenim provjerama kako bi vidjeli učenička postignuća, stvaraju širu i jasniju predodžbu o školama i njihovoj kvaliteti (Zekanović, 2009: 81).

## 10. Zaključak

Inspeksijski nadzor kao posao državne uprave nastoji osigurati pravilnu primjenu zakona i drugih propisa, prisutnost inspeksijskog nadzora najuočljivija je u područjima zaštite javnog interesa te zaštite potrošača. Inspeksijski nadzor brine o pravilnoj primjeni propisa, ali i utvrđuje nedostatke i slabosti istih tih propisa kako bi se ti propisi prilagodili društvenim potrebama. Prema Staničiću (2019: 61) inspeksijski nadzor ima dvije svrhe, a to su preventivna i represivna svrha, dok Rozić i Mehmedović (2012: 848), uz te dvije svrhe dodaju i korektivnu svrhu. Kako bi inspeksijski nadzor bio učinkovit, provoditeljima inspeksijskog nadzora tj. inspektorima se daju široke ovlasti poput donošenja upravnih, kaznenih, zaštitnih te mjera opreza i upozorenja. Prilikom provođenja inspeksijskog nadzora, inspektori moraju poštivati veliki broj načela. Prema Lopižić (2020: 6) OECD je 2014. godine uveo jedanaest načela i standarda kojima želi osigurati visoku razinu kvalitete inspeksijskog nadzora. Jedno od načela koje je danas sve važnije je načelo procjene rizika i proporcionalnosti koje osigurava da se sredstva koja se ulažu u nadzor bude proporcionalne važnosti nadziranih djelatnosti kako bi inspeksijski nadzor bio održiv. Inspeksijski nadzor može biti redovan ili izvanredan, ovisno o tome je li predviđen godišnjim planom nadzora. Inspeksijski nadzor može biti posredan i neposredan. Njima se postižu različiti rezultati te se zbog toga postavlja pitanje koji nadzor kad primijeniti. Postoje ex ante i ex post nadzor koji imaju podjednako važan učinak. Provedbom inspeksijskog nadzora inspekcije nailaze na razne probleme od kojih su određeni zajednički skoro svim inspekcijama, a ti problemi su nekonzistentnost u radu inspektora, nedostatak usmjerenosti na rizik, manjak koordinacije, nepostojanje zajedničkih smjernica za rad inspektora. Prema Staničiću (2019: 71) problemi proizlaze iz prevelikog broja zakona koji utječu i reguliraju inspeksijski nadzor te iz nedovoljnog pravnog znanja inspektora. Provedbom inspeksijskog nadzora postoji mogućnost da zbog nepravilnosti neka stranka bude oštećena. Kako bi se zaštitila prava stranaka njima je omogućeno izjaviti žalbu, pokrenuti upravni spor te izjaviti prigovor.

Inspeksijski nadzor je u osnovnim pitanjima uređen Zakonom o sustavu državne uprave (Narodne novine 66/19) dok je u specifičnijim pitanjima uređen posebnim zakonima. Ukidanje Državnog inspektorata 2014. godine dovelo je do nastanka mnogobrojnih inspekcija koje su

zbog svojih specifičnosti bile pogodne za različitost upravnih područja koja je potrebno nadzirati, ali su problemi proizlazili iz poteškoća u koordiniranju. Ponovnim ustrojavanjem Državnog inspektorata napravljen je pozitivan pomak iz više razloga. Njime je omogućena lakša koordinacija, te je smanjen broj propisa kojima se uređuju postupanja inspektora što rezultirala smanjenjem normativne fragmentiranosti.

Prosvjetna inspekcija bavi se provedbom inspeksijskog nadzora u odgojno-obrazovnim ustanovama. Njeno ustrojstvo, ovlasti, prava i dužnosti u hrvatskom zakonodavstvu uređeni su Zakonom o prosvjetnoj inspekciji. Prosvjetna inspekcija je ustrojena u Ministarstvu znanosti i obrazovanja kao Samostalni sektor za prosvjetnu inspekciju. Jedna od važnijih promjena zadnjih godina u prosvjetnoj inspekciji je ukidanje anonimnih prijava kako bi se zaštitio integritet prosvjetnih radnika te kako bi se spriječila zlouporaba instrumenta prijave prosvjetnoj inspekciji. Prosvjetne inspekcije u europskom okružju uglavnom provode cjeloviti inspeksijski nadzor ili tematski nadzor. Unatoč razlikama u europskim zemljama postoje funkcionalna područja koja su zajednička svim zemljama u europskom okružju. Pod ta područja misli se na vrednovanje, savjetovanje, praćenje stanja i stvaranje baza podataka, posredovanje te izvješćivanje.

## Literatura

1. Agencija za odgoj i obrazovanje. *Školska/prosvjetna inspekcija*. Posjećeno na: <https://www.azoo.hr/o-nama/povijest/>.
2. Bošković, Z. (2012). Pravni nadzor u području farmacije. *Jahr*, 3 (2), 467-486. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/93533>.
3. Džinić, J. i Lopižić, I. (2022). Novo uređenje upravnog i inspeksijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi - problemi i otvorena pitanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 59 (1), 173-193. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2022.59.143.173>.
4. Inspekcija. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=27541>.
5. Lopižić, I. (2020). Inspeksijski nadzor kao komponenta regulacijskog menadžmenta. U: Musa, Anamarija; Banić, Slavica; Džinić, Jasmina; Đurman, Petra; Giljević, Teo; Koprić, Ivan; Lalić Novak, Goranka; Lopižić, Iva; Zelenika, Boris: *Regulacijski menadžment: Nastavni materijali 2020*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
6. Meritum. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=40215>.
7. Pleonazam. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=48701>.
8. Represija. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=52503>.

9. Rozić, I. i Mehmedović, E. (2019). Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti rada, radnih odnosa i sigurnosti na radu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 40(2), 847-865. <https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.2.8>.
10. Staničić, F. (2019). Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 13 (1-2), 61-74. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/223010>.
11. Stipić, M. (2017). Inspekcijski nadzor - doseg najavljenih izmjena. *FIP - Financije i pravo*, 5 (2), 7-34. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/193149>.
12. Zekanović, N. (2009). Prosvjetna inspekcija u europskom okružju. *Napredak*, 150 (1), 74-89. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/82817>.

## Pravni izvori i dokumenti

1. Prekršajni zakon, Narodne novine broj 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22
2. Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine broj 115/18, 117/21, 67/23
3. Zakon o izmjenama Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine broj 52/21
4. Zakon o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine broj 61/11, 16/12, 98/19, 52/21 52/21
5. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, Narodne Novine broj 97/20
6. e-Savjetovanja, Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje sa zainteresiranom javnosti o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prosvjetnoj inspekciji. Preuzeto s: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=15679>
7. Inspekcijski nadzor u odgojnim i obrazovnim ustanovama, <https://gov.hr/hr/prosvjetna-inspekcija/984>.
8. Republika Hrvatska Državni inspektorat, O državnom inspektoratu. Preuzeto s: <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/9>.

9. Republika Hrvatska Državni inspektorat, Ustrojstvo. Preuzeto s: <https://inspektorat.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/77>.
10. Samostalni sektor prosvjetne inspekcije, <https://mzo.gov.hr/kontakti/samostalni-sektor-prosvjetne-inspekcije-4103/4103>.
11. Vlada Republike Hrvatske, MZO: U proceduru upućene izmjene Zakona o prosvjetnoj inspekciji. Preuzeto s: <https://vlada.gov.hr/vijesti/mzo-u-proceduru-upucene-izmjene-zakona-o-prosvjetnoj-inspekciji/30693>.

### Izjava o izvornosti

**Ja, \_\_Jan Weismann\_\_\_\_\_ (ime i prezime studenta/ice) 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.**

\_\_\_\_\_Jan Weismann v. r.

\_\_\_\_\_  
**(potpis studenta)**