

MATO PUŠELJIĆ*, FRANJO MAGUŠIĆ**

Uprava i policija

Sažetak

Policija nastaje zajedno sa državom i oduvijek je bila dio upravnog aparata na dispoziciji vlasti, kako bi osigurala dominirajuće koncepcije javnog reda.

Odnos policije i uprave je odnos dijela prema cjelini. Međutim, u počecima kada nastaje u društvu organizirana skupina sa zadaćom da osigura red, to su dakle počeci nastanka policije koja je u tom trenutku predstavljala sve ono što danas podrazumijevamo pod upravnim aparatom u državi.

Razvitkom društva posljedično se i iz tog aparata prisile razvijaju zasebne funkcije i službe na dobrobit društva i zajednice.

Ključne riječi: državna uprava, upravne funkcije i policija, poslovi, organizacija i funkcioniranje državne uprave, organizacije, tijela, načela djelovanja ustanova.

UVOD

Policija je sastavni dio državne uprave, a prema Zakonu¹ obnaša, među ostalim, i općeupravne funkcije. Tako se u ostvarenju funkcija državne uprave u granicama nadležnosti, odgovarajućih područja rada, zadataka, ovlasti i dužnosti uključuju i tijela unutarnjih poslova. To od policije, kao i od drugih tijela državne uprave, zahtijeva novu kvalitetu organiziranja i djelovanja u svezi s učinkovitim obnašanjem svih funkcija u sustavu državne uprave. Sva tijela državne uprave imaju iste općeupravne funkcije koje se prilagođene temeljnim funkcijama pojedinih tijela državne uprave u ukupnom sustavu s obzirom na utvrđen djelokrug rada.

Te su funkcije sljedeće:

- provođenje određene politike, zakona i podzakonskih propisa na područjima za koja su ta tijela uspostavljena

* mr. sc. Mato Pušeljčić, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

** mr. sc. Franjo Magušić, viši predavač na Visokoj policijskoj školi MUP-a RH, Zagreb.

¹ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, NN 55/92.-27/08.

- odgovornost za stanje na područjima za koja su uspostavljena
- praćenje stanja na područjima za koja su uspostavljena
- odlučivanje u upravnim predmetima i upravnom postupku
- obavljanje upravnog nadzora i drugih upravnih poslova
- priprema propisa i drugih općih akata
- obavljanje drugih poslova određenih Ustavom i zakonima, kao i obavljanje drugih stručnih poslova iz djelokruga izvršna tijela.

Navedene su, dakle, općeupravne funkcije u sustavu državne uprave. Međutim, one ne konkretiziraju poslove i zadaće pojedinih tijela, pa tako ni tijela unutarnjih poslova, niti određuju mjesto i ulogu tijela unutarnjih poslova u sustavu državne uprave. Općeupravne funkcije predstavljaju zajedničku osnovu za sva tijela državne uprave koja se nadalje oblikuju prema područjima za koja su pojedina tijela uspostavljena.

1. ORGANIZACIJA I FUNKCIONIRANJE DRŽAVNE UPRAVE

Državna uprava u suvremenom smislu, kao organizirani sustav s profesionalnim službenicima (stručno osposobljenim, plaćenim i određenim radnim vremenom), u Europi se počela razvijati tijekom XVII. i XVIII. stoljeća.

U Hrvatskoj se takva uprava, koja međutim nije ostavila dubljih tragova, počela uvoditi reformama Marije Terezije u drugoj polovici XVIII. stoljeća. Profesionalna državna uprava u Hrvatskoj utemeljena je reformama neoapsolutističkog režima Franje Josipa I. od 1851. do 1860. godine.² Složeniji upravni sustav u Hrvatskoj počeo se izgrađivati od 1868. do 1918. godine a politički mu je okvir Hrvatsko-ugarska nagodba iz 1868. godine, koja utvrđuje autonomnu upravu Kraljevine Hrvatske i Slavonije.³

Kod pojmovnog određenja državne uprave⁴ potrebno je poći od nekoliko elemenata što moraju doći do izražaja. Njihovo kombiniranje može omogućiti da se pojmovnim određenjem istaknu najvažnije specifičnosti državne uprave u funkcionalnom i organiza-

² "Od kako je kod nas dokinut feudalni sustav i nestalo povlastica pojedinih stališa a proglašena jednakost svih državljana, i nastupilo uvjerenje, da prvi uvjet za razvoj države i svakog naroda počiva u razvitku pojedinca, te kad je baš uslijed toga baš političkoj upravi namijenjena sve veća zadaća u javnom životu države i njezinih članova. Taj preokret nastao je 1848., od koje moramo uobće brojiti novo doba, kad god budemo htjeli prosuđivati razvoj našeg narodnog života ma bilo na kojem javnom polju." Smrekar, M., Knjiga I., 12. "Ob upravi prema modernijem i današnjem shvaćanju može se uobće govoriti počevši od 1848. godine, kad je dokinut feudalni sustav i kad je prodrlo načelo individualne pravne slobode." Žigrović-Pretočki, I., 176.

³ Pusić, E., 156.

⁴ "Upravu možemo označiti kao skrb države oko promicanja i unapređivanja državnih i pučkih interesa, kao djelovanje države u interesu obstanka i kulturnog razvoja državne cjeline te unapređenja materijalnih i kulturnih težnja njezinih članova. Ovo polje uprave veoma je prostrano ono se proteže svuda, kuda god siže život države, kuda god se prostiru pojave i odnošaji, koji uopće mogu biti predmetom djelovanja onoga osobnoga organizma, što ga određuje ustav svake države, izuzev dakako djelovanja sudbene i zakonodavne vlasti". Smrekar, M. Knjiga I., 3. "Uprava je svekolika državna djelatnost, koliko nije zakonotvorstvo ni sudstvo." Walka, A., 3. "Utvrđujući pojam državne uprave realna upravna nauka mora se kloniti griješke, da se orijentira prema nekom apstraktnom s svezremenskom pojmu uprave, koji bi jednako vrijedio za sve vremenske epohe države ili sve tipove država. S promjenom državne strukture mijenja se nužno i uprava – to više, što je dublja ta promjena". Krbeč, I., 72.

cijskom smislu. Naime, državna uprava u funkcionalnom (materijalnom) i organizacijskom (formalnom) smislu čini uglavnom jedinstvenu cjelinu.

Pojam uprave u užem smislu, kombiniranjem pojedinih elemenata, može se odrediti kao "skup državnih tijela koja su pozitivnim normama određena kao upravna, čija se djelatnost posebno izražava u neposrednoj provedbi zakona, rješavanju u upravnim stvarima, provedbi upravnog nadzora, obavljanju materijalnih radnji i obavljanju drugih upravnih i stručnih poslova koji su joj, u skladu sa zahtjevima društvene sredine i načelima pravnog sustava, stavljeni u nadležnost"⁵.

Današnja forma državne uprave proizvod je XX. stoljeća, a razumijeva državu javnih službi i socijalne dobrobiti u industrijskom i urbanom društvu.

Pojam javna služba nastao je krajem XIX. stoljeća u praksi francuskog Državnog savjeta.⁶ Prema izvornoj koncepciji javna služba se označava kao aktivnost uprave po načelima javnog prava.

U biti pojam javne službe determiniran je s formalnog i materijalnog gledišta. Formalno pojam javne službe polazi od nositelja službe, bitno je da službu obavlja javnopravna osoba pa da služba dobije karakter javne službe. Materijalno pojam javne službe težište stavlja na sadržaj, da je služba posebno važna za ostvarivanje određenih interesa društvene zajednice pa da dobije karakter javne službe. Prema tome, određenoj djelatnosti karakter javne službe priznaje društvena zajednica zbog njene važnosti za opći, odnosno širi društveni interes. Pitanje utvrđivanja kriterija tko daje nekoj službi karakter javne službe, zbog čega to čini i napokon na koji se način neka služba proglašava javnom službom ostaje najspornije.

U teoriji se kao načela na kojima počiva javna služba uzimaju osobito:⁷

- a) načelo kontinuiteta, prema kojemu javna služba mora funkcionirati neprekidno
- b) načelo prilagodljivosti, što znači da se takva služba mora prilagođavati promjenjivim potrebama javnog prava
- c) načelo primata javne službe u odnosu na privatnu službu, iz čega proizlazi njezin diferencijalni pravni režim
- d) načelo nemerkantilnosti, čime se želi istaknuti da za javnu službu financijsko pitanje ne smije biti odlučno. Iako cijela uprava djeluje na načelu neprofitnosti javni službenici, poglavito javni menadžeri itekako moraju voditi brigu o koštanju "usluga" koje pružaju.

Iz odredaba odgovarajuće pravne norme može se zaključiti o karakteru pojedine službe, odnosno ima li ili nema značenje javne službe. U prošlosti se na našim prostorima zakonodavac široko koristio tim pojmom, išlo se toliko široko, da je pod javnim službama smatrana cjelokupna djelatnost ustanova i državnih tijela. Danas u Ustavu Republike Hrvatske iz 1990. godine samo su dvije odredbe izravno vezane za javne službe. Prva glasi: "Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudje-

⁵ Borković, I., 10.

⁶ Borković, I., 12.

⁷ Borković, I., 16.

lovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe."⁸ Druga je odredba: "U oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk."⁹ Pored ustavnih odredbi posebni zakoni definiraju pojedine djelatnosti kao javne službe utvrđujući ujedno bitne elemente njihova ustrojstva i djelovanja. Primjerice, Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje: "Zdravstvena djelatnost je djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku koja se obavlja kao javna služba..."¹⁰. Nadalje, Zakon o visokim učilištima propisuje sljedeće: "Za obavljanje javne službe u visokoj naobrazbi Republika Hrvatska osniva javno sveučilište, javno veleučilište i javnu visoku školu"¹¹, te "Fakulteti, umjetničke akademije i veleučilišne škole u javnim sveučilištima i javnim veleučilištima te javne visoke škole obavljaju javnu službu u smislu ovoga Zakona."¹²

Javne službe u smislu Zakona jesu: javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.¹³

Posebno je zanimljivo, da Borković autor citiranog udžbenika, ističe da Zakon i policiju definira kao javnu službu. Naime, prema Zakonu: "Policija je javna služba Ministarstva unutarnjih poslova koja obavlja određene poslove propisane zakonom (policijske poslove)."¹⁴ Odgovor na to pitanje dao je Veić u komentaru Zakona o policiji. Određenjem policije kao javne službe Ministarstva hoće se toj službi dati središnje mjesto i istodobno izdvojiti određene poslove iz sklopa unutarnjih poslova te omogućiti njihovo obavljanje primjenom policijskih ovlasti. Opisano je na tragu približavanja i otvaranja hrvatske policije javnosti. Policija javno djeluje, javnost ocjenjuje.

Najveći broj javnih službi u materijalnom smislu ostvaruje se u društvenim djelatnostima organizacijskim oblikom ustanove. Općenito, ustanova kao institucija ima svoja dva izraza, i to:

- a) organizacijski, forma za ostvarivanje sadržaja funkcije radi koje se ustanova osniva (škole, fakulteti, sveučilišta, bolnice, zavodi, i dr.) i
- b) sadržajni (funkcionalni), ukupnost djelatnosti koje ustanova preko forme ostvaruje (odgoj, obrazovanje, znanost, kultura, zdravstvo i sl.).

Prema Zakonu¹⁵: "Ustanova se osniva za trajno obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, informiranja, športa, tjelesne kulture, skrbi o djeci, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o invalidima i druge djelatnosti, ako se ne obavljaju radi stjecanja dobiti." Za ustrojavanje javne ustanove primarna je, prema tome, priroda određene dje-

⁸ Ustav RH, čl. 44.

⁹ Ustav RH, čl. 60. st. 2.

¹⁰ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, čl. 23. st. 1.

¹¹ Zakon o visokim učilištima, čl. 9. st. 1.

¹² Isto, čl. 9. st. 2.

¹³ Zakon o plaćama u javnim službama, čl. 2.

¹⁴ Zakon o policiji, čl. 2. st.1.

¹⁵ Zakon o ustanovama, čl. 1. st. 2. Na pravnu osobu koja pobrojene djelatnosti obavlja radi stjecanja dobiti primjenjuju se propisi o trgovačkim društvima.

latnosti koja se obavlja kao javna služba. Načela koja vrijede za djelovanje javne službe susreću se i kao načela za djelovanje ustanova što je, dakako, posljedica povezanosti tih pojmova. Načela za djelovanje ustanova jesu¹⁶:

- **načelo samostalnosti**, ustanove obavljaju svoju djelatnost u načelu samostalno, intervencija radi ograničenja moguća je samo na temelju izričite zakonske ovla-
sti;
- **načelo zakonitosti**, na određen način se nadovezuje na prethodno načelo, u tom smislu što su ustanove samostalne u obavljanju svoje djelatnosti i u poslovanju. Zakon¹⁷ propisuje da 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 aktima ustanove te sukladno suvremenim znanstvenim postignućima i pravilima struke;
- **načelo kontinuiteta** (trajnosti, čl. 1. st. 2. Zakona). Ustanova se osniva radi obavljanja određenih djelatnosti koje imaju izuzetan društveni značaj, stoga tu djelatnost mora obavljati trajno. Kolika je važnost kontinuiteta za djelatnost javnih ustanova pokazuje i ustavna odredba kojom se predviđa mogućnost ograničavanja prava na štrajk u javnim službama;¹⁸
- **načelo dužnosti pružanja usluga**. Ustanova se osniva za pružanje određenih usluga pa kad se ispune uvjeti za takvo pružanje, postoji obveza pružanja usluge (npr. zdravstveni osiguranik zatraži zdravstveni pregled). Dužnost pružanja usluge neovisna je o tome mora li se korisnik koristiti uslugom (osnovno školstvo), te je li usluga besplatna ili se plaća u cijelosti, odnosno djelomično (participacija);
- **načelo jednakosti uživatelja službe naprama službi**, nadovezuje se na prethodno načelo, a izražava se u činjenici što ustanova mora svakom uživatelju pružiti, uz jednake uvjete, jednake usluge;
- **načelo javnosti**, proklamirano je principom da je rad ustanova javan, odnosno postoji zakonska obveza ustanove da pravodobno i istinito izvještava javnost o obavljanju svoje djelatnosti;
- **načelo neprofitnosti** (nemerkanilnosti), prema kojemu ustanove ne obavljaju djelatnost radi koje su osnovane da bi stjecale dobit, a eventualna dobit upotrebljava se isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove.¹⁹ Štoviše, zakonom se može propisati da se pojedine djelatnosti ustanova ne mogu obavljati radi stjecanja dobiti. U suprotnom, kao što je istaknuto, na ustanove se primjenjuju propisi koji vrijede za trgovačka društva.

U razvijenim zemljama, jezgru državne uprave čini deset područja djelatnosti²⁰, i to:

- a) pet tradicionalnih resora unutarne i vanjske sigurnosti: vojska, policija, vanjski poslovi, pravosuđe i financije²¹ i

¹⁶ Borković, I., 20.

¹⁷ Zakon o ustanovama, čl. 3. st. 2.

¹⁸ Ustav Republike Hrvatske, čl. 60. st. 2.

¹⁹ Zakon o ustanovama, čl. 57. st. 2.

²⁰ Pusić, E., 87.

²¹ "Ovu jezgru javnih (državnih) zadaća, tj. Zadaća koje su s državom "nužno" povezane, označavaju

- b) od kraja XIX. stoljeća pet područja državne regulacije i javnih službi:
- regulacija gospodarstva
 - društvene javne službe (prosvjeta, zdravstvo, socijalna zaštita)
 - tehničke javne službe (promet, komunikacije, energetika)
 - komunalne službe u naseljima, osobito u gradovima i
 - informacijske javne službe (statistika, meteorologija, katastar, patentni).

1.1. Organizacija državne uprave

Prema mjerilu globalne društvene podjele rada upravne organizacije spadaju u dvije skupine, i to:

- prvu skupinu čine državne organizacije koje obnašaju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast (parlament, vlada, sudovi)
- drugu skupinu čine državne upravne organizacije, koje su determinirane državno-političkim uređenjem.

Upravna je organizacija, dakle, u najširem značenju organizacija sa svim bitnim elementima organizacije uopće. Unatoč tome moguće je ukazati na neke osobitosti upravne organizacije danih u teoriji.²²

"Upravna organizacija je takva organizacija u kojoj ljudi obavljaju društvene poslove na temelju trajne dužnosti i ovlasti, kao svoje stalno zanimanje."

Raščlambom ovako široko dane definicije upravne organizacije možemo kao njene osobitosti istaknuti:

- kontinuitet (trajnost) djelovanja
- pretežni profesionalizam službenika (stručno osposobljenih)
- točno definiran djelokrug rada (sadržaj rada pojedinog službeničkog mjesta ili upravne organizacijske jedinice) i ovlasti (razmjerne pravima), a sve u cilju odgovornosti
- područje djelatnosti upravnih organizacija je djelatnost od općeg društvenog interesa.

Prema tome upravna organizacija je takav oblik organizacije u kojoj djelatnici, međusobno hijerarhijski povezani i opremljeni materijalnim resursima organizacije, na profesionalnoj osnovi trajno i kontinuirano obavljaju upravne poslove, na osnovi propisane mjerodavnosti koju ostvaruju upotrebom autoriteta vlasti, odnosno korištenjem javnih ovlasti. Upravo je poštovanje hijerarhijskih odnosa u državnim upravnim organizacijama, bilo da se radi o subordinaciji ili koordinaciji, temelj uspjeha tih organizacija. Kvalitetni međuljudski odnosi između državnih službenika, odnosno između službi i organizacijskih jedinica pridonose zajedničkom cilju, a to je da uprava bude u funkciji građana. Hijerarhija predstavlja sklop legitimnih odnosa s jedne strane, i stvarnih međuljudskih odnosa s druge strane u državnoj upravnoj organizaciji, a izražava potpuni odnos između

se kao *conditio sine qua non* djelatnosti ili odredbene djelatnosti. Pri tome se radi o osiguranju teritorijalne cjelovitosti zajednice (vanjski poslovi i obrana), održanju poretka unutar zemlje, javnoj sigurnosti i pravnoj zaštiti pojedinaca (unutarnji poslovi i pravosuđe), kao i pribavljanju sredstava i novčarstvu (financije)". Brunner, Ch., 101.

²² Borković, I., 204.

suradnika, između službi i organizacijskih jedinica kao i odnose između rukovoditelja i pojedinog rukovodstva.

Nadalje, državne upravne organizacije karakterizira i bogatstvo organizacijskih oblika, odnosno dinamičnost organizacijske strukture. Bogatstvo organizacijskih oblika državne uprave, determinirano je širokom upravnom djelatnošću i raznolikošću upravnih funkcija. Dinamičnost u razvoju organizacijskih oblika državne uprave uvjetovana je potrebom prilagođavanja državne uprave društvenim promjenama i potrebama za upravom. Sve društvene promjene i promjene cilja uprave zahtijevaju i zahvate u organizacijskoj strukturi državne uprave. Dana organizacija se, prema tome, ni u jednom trenutku ne može uzeti kao trajno rješenje već samo kao izraz potreba onog vremena u kojem je nastala.

Državno tijelo²³ je uži organizacijski oblik državne organizacije ustrojen radi izvršenja određenog dijela funkcije ukupne mjerodavnosti organizacije kojoj pripada, čime doprinosi ostvarenju njezina cilja. Zbog takva položaja država se prema državnom tijelu odnosi kao cjelina prema dijelu, ali u pravnom smislu uz odnos prema kojemu istupanje državnog tijela, njegova akte i radnje država priznaje kao svoje.

Možda je najbolji primjer odnosa državno tijelo – država, odgovornost za štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim radom građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci. Prema Zakonu²⁴, štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.

Kod tijela uprave moguće je razlikovati sljedeće vrste:²⁵

- a) centralna (središnja) i lokalna (područna-regionalna)
- b) viša i niža tijela uprave
- c) inokosna i kolegijalna tijela uprave
- d) samostalna tijela uprave i tijela uprave u sastavu samostalnih tijela uprave
- e) opća (jedinstvena) i posebna tijela uprave
- f) zajednička tijela uprave.

Podjela tijela uprave na centralne i lokalne produkt je teritorijalne nadležnosti. Centralna tijela uprave ostvaruju svoju nadležnost na ukupnom (širem) području, dok lokalna (područna-regionalna) tijela uprave svoju nadležnost ostvaruju na određenom užem području.

Lokalna tijela u ostvarivanju svoje nadležnosti mogu se nalaziti u izvjesnom odnosu podređenosti prema centralnim tijelima.

Viša i niža tijela uprave determinirana su ovisnošću (podređenosti) jednih tijela (nižih) u odnosu na druga tijela (viša). Primjerice, drugostupanjsko tijelo u odnosu na odluke prvostupanjskog tijela.

Podjela tijela uprave na monokratska i kolegijalna proizlazi iz načina na koji su uređeni unutarnji odnosi u tijelu glede rukovođenja i donošenja odluka. Kod monokratskih

²³ Borković, I., 206.

²⁴ Zakon o sustavu državne uprave, čl. 13.

²⁵ Borković, I., 208.

tijela rukovoditelj (čelnik) tijela²⁶ ima dominantnu ulogu u rukovođenju i pri odlučivanju, daje pečat čitavoj strukturi tijela. Kod kolegijalnog tijela uprave ostvarivanje funkcije, način djelovanja i odlučivanja povjereni su određenom broju osoba (kolegij) koje su prema svom položaju jednake.²⁷ Način donošenja odluka utvrđen je tako da u donošenju sudjeluju sve osobe koje imaju isti položaj u tijelu, i to prema određenom postupku u kojem je predviđeno kada se smatra da je odluka donesena i pod kojim je uvjetima ona pravno valjana.

Samostalna tijela uprave i tijela uprave u sastavu samostalnih tijela uprave polaze od opsega radne samostalnosti koju imaju pojedina tijela uprave. Iako su tijela uprave u načelu samostalna, samostalnost je kao što smo vidjeli jedno od temeljnih načela u radu javnih službi i ustanova, ta njihova samostalnost znači prije svega, operativnu neovisnost u obavljanju poslova što spadaju u njihov djelokrug. Kao samostalna tijela uprave osnivaju se sva ona tijela koja obavljaju poslove državne uprave u pojedinim upravnim oblastima u okviru prava i dužnosti teritorijalnih jedinica, npr. ministarstva. Tijela uprave u sastavu samostalnih tijela uprave su ona koja se osnivaju unutar pojedinog samostalnog tijela kada to traži priroda i povezanost poslova koje valja obavljati, ali i kad je radi obavljanja tih poslova potrebno u međusobnim odnosima unutar tijela uspostaviti posebne relacije. Primjerice, u sastavu ministarstava nalaze se upravne organizacije koje se ustrojavaju kao uprave, zavodi i ravnateljstva²⁸. Prema Zakonu²⁹ za obavljanje policijskih poslova u Ministarstvu unutarnjih poslova se osniva Ravnateljstvo policije, kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva.

Opća se tijela uprave razlikuju od posebnih prema načinu određivanja nadležnosti. Kod općih tijela uprave, nadležnost je dana uopćeno za obavljanje svih upravnih poslova.

Posebna tijela državne uprave imaju nadležnost za obavljanje samo određenih posebnih upravnih poslova iz kruga ukupne upravne nadležnosti.

Zajednička tijela državne uprave svoju djelatnost obavljaju za dvije ili više teritorijalnih jedinica. Ona su u pravilu vezana za uže teritorijalne jedinice, a do njihova osnivanja dolazi osobito kad su opseg i priroda poslova takvi da u teritorijalnoj jedinici nema potrebe odnosno uvjeta za osnivanje posebne službe radi obavljanja određenih upravnih poslova.

1.1.1. Unutarnja organizacija tijela državne uprave

Dobro postavljena unutarnja organizacija (arhitektura organizacije) tijela državne uprave bitna je pretpostavka djelotvornosti tijela državne uprave.

Organizacijska struktura tijela državne uprave predstavlja proces raščlanjivanja poslova i radnih zadataka na uže dijelove, na temelju određenih kriterija, koji se potom stavljaju u nadležnost posebno ustrojenim organizacijskim jedinicama unutar određenog

²⁶ Prema Zakonu o sustavu državne uprave čl. 38., ministar, između ostalog, predstavlja ministarstvo i upravlja njegovim radom.

²⁷ Prema Zakonu o Vladi Republike Hrvatske čl. 14. st. 2.: "Vlada odlučuje natpolovičnom većinom glasova svih članova Vlade."

²⁸ U sastavu se Ministarstva financija nalazi Porezna uprava i Carinska uprava. U sastavu Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva nalazi se Zavod za zaštitu okoliša, Zavod za zaštitu prirode i Zavod za prostorno planiranje, itd.

²⁹ Zakon o policiji, čl. 12.

tijela državne uprave. Organizacijska jedinica jest uži ustrojstveni dio tijela državne uprave (unutarnja ustrojstvena jedinica) ustrojen radi obavljanja određenog dijela poslova i zadataka iz ukupne nadležnosti tijela uprave kojemu pripada.

Prema Uredbi³⁰ u okviru upravne organizacije mogu se ustrojiti sljedeće unutarnje ustrojstvene jedinice: službe (sektori), odjeli, odsjeci, pododsjeci i odjeljci. U državnim upravnim organizacijama mogu se ustrojiti službe (sektori), odjeli, odsjeci, pododsjeci i odjeljci. U uredima, agencijama, direkcijama i drugim službama Vlade Republike Hrvatske mogu se ustrojiti odjeli, odsjeci, pododsjeci i odjeljci.

Unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje se sukladno njihovom djelokrugu i nadležnosti utvrđenih posebnim propisima kojima se uređuje ustrojstvo i djelokrug ministarstava i državnih upravnih organizacija te drugim posebnim propisima.

U okviru njihovog djelokruga i nadležnosti, unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje se sukladno vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova državne uprave koji se u njima obavljaju³¹.

Proces unutarnjeg organiziranja, što obuhvaća fazu raslojavanja radnih operacija i grupiranje poslova na vrste te razdvajanje organizacijske strukture, započinje utvrđivanjem ukupnih zadataka i poslova tijela državne uprave. Time se precizira osnovna djelatnost radi čijeg je obavljanja ustrojeno odgovarajuće tijelo državne uprave. Tako utvrđeni zadaci i poslovi grupiraju se prema kriterijima utvrđenim Uredbom³² na radne operacije koje čine užu cjelinu.

Primjenom navedenih kriterija osnovne se djelatnosti tijela državne uprave grupiraju u posebne vrste kao na primjer:³³

- upravni poslovi (rješavanje u upravnim stvarima, poslovi upravnog nadzora, poslovi izvršavanja pojedinačnih akata i dr.)
- inspekcijski poslovi (poslovi inspekcijske kontrole i drugi poslovi inspekcijskog nadzora)
- normativnopravni poslovi (izrada nacрта, propisa i drugih općih akata, izrada općih akata za čije je donošenje nadležno tijelo državne uprave, davanje prijedloga, inicijativa i mišljenja za donošenje i izvršavanje propisa i općih akata i dr.)
- stručni poslovi koji mogu biti:
 - analitički (praćenje i analiziranje izvršavanja zakona, propisa i drugih općih akata, izrada informacija, izvješća, analiza i drugih analitičkih i sličnih materijala i sl.)
 - operativni (npr. poslovi određenih službi Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva obrane, instruktorski poslovi i sl.)
 - tehnički (poslovi evidencije i statističke obrade podataka, poslovi operatera i tehničara u svezi s rukovanjem i korištenjem sredstava za automatsku obradu podataka i sl.)
 - posebni (publicističko-izdavački, prevodilački, knjižnični i sl.)

³⁰ Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.

³¹ Isto, čl. 3.

³² Isto, čl. 1.

³³ Borković, I., 213.

Za obavljanje pojedine vrste tako grupiranih poslova osnivaju se posebne ustrojstvene jedinice. Moguće je za dvije ili više vrsta poslova, spojenih prema srodnosti, osnovati jednu ustrojstvenu jedinicu. Između ustrojstvenih jedinica uspostavlja se sustav međusobnih veza i odnosa, vertikalna i horizontalna povezanost, što omogućuje koordinaciju radi uspješnog ostvarivanja ukupnih zadataka i poslova u odgovarajućem tijelu državne uprave.

Možemo zaključiti, da osnivanje ustrojstvenih jedinica slijedi samo ako postoje odgovarajući objektivni čimbenici koji opravdavaju takvo osnivanje. Među najvažnije čimbenike spadaju opseg i priroda poslova, te ljudski potencijal. Kad se kaže ljudski potencijal, ne misli se na broj djelatnika, nego na kvalitetu ljudskog potencijala, poglavito na njihovo znanje, stručnost, motiviranost, navike i vještine.

Unutarnja organizacija tijela državne uprave ima svoju odgovarajuću normativnu podlogu, a to znači da se grupiranje poslova i osnivanje ustrojstvenih jedinica provodi prema utvrđenim načelima³⁴. S druge strane, ustrojstvo najvažnijih tijela državne uprave propisuje Vlada Republike Hrvatske uredbom, na što je obvezuju Zakon i Ustav³⁵.

Prema Zakonu³⁶ unutarnje ustrojstvo i uredsko poslovanje tijela državne uprave uređuju se uredbom Vlade. Uredbom Vlade određuje se unutarnje ustrojstvo, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica tijela državne uprave i njihov djelokrug, način upravljanja tim jedinicama, okvirni broj potrebnih državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova iz nadležnosti tih jedinica, način planiranja poslova, radno vrijeme, održavanje uredovnih dana, kao i druga pitanja od osobitog značaja za rad tijela državne uprave.

Na temelju Uredbe o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave, Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje se broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća i stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje, njihove ovlasti i odgovornosti te druga pitanja od značaja za rad tijela državne uprave koja nisu uređena uredbom Vlade.

Pravilnik o unutarnjem redu donose:³⁷

1. za ministarstvo, ministar
2. za središnji državni ured, državni tajnik
3. za državne upravne organizacije, ravnatelj
4. za ured državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave, predstojnik.

2. VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Izvršnu vlast u Republici Hrvatskoj obavlja Vlada Republike Hrvatske u skladu s Ustavom i zakonom. Ustav Republike Hrvatske sadrži odredbe o ustroju Vlade, odredbe kojima se uređuju bitna pitanja položaja Vlade, odredbe o odgovornosti Vlade kao i odredbe o

³⁴ Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.

³⁵ "Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja uređuju se zakonom." Ustav Republike Hrvatske, čl. 116. st. 1.

³⁶ Zakon o sustavu državne uprave, čl. 59.

³⁷ Isto, čl. 60.

odnosima Vlade i Hrvatskog sabora. Prema tim odredbama³⁸ Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri. Bez odobrenja Vlade predsjednik i članovi Vlade ne mogu obavljati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost.

Mandat za sastavljanje Vlade povjerava predsjednik Republike³⁹ osobi koja, na temelju raspodjele zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru i obavljenih konzultacija, uživa povjerenje većine svih zastupnika. Vlada stupa na dužnost kad joj povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Na temelju odluke o iskazivanju povjerenja, rješenje o imenovanju predsjednika Vlade donosi predsjednik Republike uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora, a rješenje o imenovanju članova Vlade donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora.

U slučaju da mandatar ne sastavi Vladu u roku od 30 dana od dana prihvaćanja mandata, predsjednik Republike mu može produžiti mandat za najviše još 30 dana. Ako ni u tom roku mandatar ne uspije sastaviti Vladu ili ako predložena Vlada ne dobije povjerenje Hrvatskog sabora, predsjednik Republike povjerit će mandat za sastav Vlade drugoj osobi.

Ustavne ovlasti Vlade jesu:⁴⁰

- predlaganje zakona i drugih akata Hrvatskom saboru,
- predlaganje državnog proračuna i završnog računa,
- provođenje zakona i drugih odluka Hrvatskog sabora,
- donošenje uredaba za izvršenje zakona,
- vođenje vanjske i unutarnje politike,
- usmjeravanje i nadziranje rada državne uprave,
- briga o gospodarskom razvitku zemlje,
- usmjeravanje djelovanja i razvitka javnih službi,
- obavljanje drugih poslova određenih Ustavom i zakonom.

Ustroj, način rada i odlučivanje Vlade propisuje se zakonom i njenim poslovníkom. Sva bitna pitanja organizacije i djelovanja Vlade uređena su posebnim zakonom⁴¹.

Vladu predstavlja predsjednik Vlade koji saziva njene sjednice i predsjedava im, upravlja radom Vlade i potpisuje akte koje ona donosi. Predsjednika Vlade zamjenjuje potpredsjednik Vlade koji se imenuje zamjenikom predsjednika Vlade. Potpredsjednici Vlade usklađuju rad ministarstava.

Predsjednik Vlade može članovima Vlade davati određene upute za rad, posebna zaduženja i zadaće, odnosno ovlastiti ih na provedbu i izvršavanje određenih projekata, a sve u skladu s programom Vlade, zaključcima i drugim aktima Hrvatskog sabora te preuzetim međunarodnim obvezama Republike Hrvatske.

Protiv člana Vlade ne može se voditi kazneni postupak za vrijeme trajanja mandata zbog kaznenog djela za koje je zapriječena kazna zatvora do 5 godina, bez prethodnog odobrenja Vlade⁴².

³⁸ Ustav Republike Hrvatske, čl. 108.

³⁹ Isto, čl. 97. st. 1. t. 3.

⁴⁰ Isto, čl. 112.

⁴¹ Zakon o Vladi Republike Hrvatske.

⁴² Isto, čl. 33.

Vlada radi na sjednici, koje su u pravilu javne, i može zasjedati ako je sjednici nazočna većina članova Vlade. Vlada odlučuje natpolovičnom većinom glasova svih članova Vlade. Iznimno, Vlada odlučuje dvotrećinskom većinom svih članova Vlade kad nadležnim državnim tijelima predlaže:

- promjenu Ustava Republike Hrvatske
- udruživanje ili razdruživanje s drugim državama
- promjenu granica Republike Hrvatske
- raspuštanje Hrvatskog sabora
- raspisivanje državnog referenduma
- djelovanje oružanih snaga Republike Hrvatske izvan njezinih granica.

Vlada ima Uži kabinet što ga čine predsjednik i potpredsjednik Vlade. Uži kabinet Vlade predlaže provedbu politike Vlade, prati ostvarivanje programa rada Vlade, prethodno raspravlja određena pitanja iz nadležnosti Vlade te usklađuje rad članova Vlade u obavljanju povjerenih im zadaća. Na sjednicu Užeg kabineta Vlade mogu se pozvati i ostali članovi koje odredi predsjednik. Iznimno, u slučaju kad se Vlada ne može sastati u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti Republike Hrvatske te velikih prirodnih nepogoda, Uži kabinet Vlade odlučuje o pitanjima iz djelokruga Vlade.

Vlada ima tajnika kojega imenuje i razrješuje na prijedlog predsjednika Vlade. Tajnik Vlade odgovoran je za svoj rad predsjedniku Vlade i Vladi. Tajnik upravlja tajništvom Vlade, a u upravljanju ima prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave. Tajnik Vlade neposredno usklađuje rad ureda, agencija, direkcija i drugih stručnih službi Vlade, sukladno Poslovniku Vlade i uredbama o ustrojavanju službi Vlade, usklađuje i nadzire rad tajnika Ureda predsjednika i tajnika Ureda potpredsjednika Vlade te pomaže predsjedniku Vlade u pripremanju sjednica i drugim poslovima Vlade. Tajnik Vlade ima zamjenika i pomoćnike. Zamjenika tajnika Vlade imenuje i razrješuje Vlada, na prijedlog predsjednika Vlade, dok pomoćnike Vlada imenuje ne prijedlog tajnika. Tajnik Vlade i zamjenik tajnika imaju status državnih dužnosnika.

U Vladi se ustrojava Ured predsjednika Vlade koji obavlja stručne, administrativne i protokolarne poslove za potrebe predsjednika Vlade po njegovom nalogu. Uredom upravlja predstojnik Ureda u položaju državnog tajnika, kojeg imenuje Vlada na prijedlog predsjednika Vlade, koji za svoj rad odgovara predsjedniku Vlade.

U Vladi su ustrojani sljedeći središnji državni uredi:

- a) Središnji državni ured za upravu, koji obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na sustav i ustrojstvo državne uprave i lokalne samouprave, politički i izborni sustav.
- b) Središnji državni ured za e-Hrvatsku, koji koordinira poslove iz djelokruga tijela državne uprave i povezivanje s privatnim sektorom u provedbi projekta e-Hrvatska. Cilj ovoga projekta je uspostaviti i umrežiti sustav koji će građanima omogućiti da, putem interneta, obavljaju komunikaciju s javnom upravom.
- c) Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom, u čijem su djelokrugu upravni i stručni poslovi koji se odnose na upravljanje nekretninama i pokretninama, te udjelima u trgovačkim društvima u vlasništvu Republike Hrvatske. Nadalje, odbor predlaže imenovanje članova nadzornih odbora, te

vodi evidenciju o državnoj imovini koja nije posebnim zakonom povjerena na upravljanje drugom tijelu državne uprave.

- d) Središnji državni ured za razvojnu strategiju, koji obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na utvrđivanje prijedloga i provedbu strategije razvitka Republike Hrvatske. Odbor koordinira rad s tijelima središnje državne uprave na realizaciji ciljeva strategije.

Vlada može osnivati stalna i povremena radna tijela za davanje prijedloga, mišljenja, odnosno stručnih obrazloženja o pitanjima iz svog djelokruga.

Za obavljanje stručnih poslova u Vladi se osnivaju: Ured za zakonodavstvo, Ured za odnose s javnošću i Ured za nacionalne manjine. Na čelu pojedinog ureda nalazi se predstojnik.

Ured za zakonodavstvo daje mišljenje o usklađenosti prijedloga zakona, konačnih prijedloga zakona i drugih akata iz djelokruga Vlade, s Ustavom Republike Hrvatske i pravnim poretком Republike Hrvatske, te daje stručna mišljenja drugim mjerodavnim tijelima.

Ured za odnose s javnošću izvješćuje javnost o radu Vlade, predsjednika i potpredsjednika Vlade, te vodi dokumentaciju koja se odnosi na priopćenja za javnost.

Ured za nacionalne manjine obavlja stručne i druge poslove u vezi s provođenjem utvrđene politike ostvarivanja ravnopravnosti nacionalnih manjina koje žive na području Republike Hrvatske, kao njihovih prava utvrđenih Ustavom i zakonom.

Vlada uredbom osniva urede, agencije, direkcije i druge stručne službe radi obavljanja poslova iz svojeg djelokruga i određuje njihov ustroj. Uredom, agencijom, direkcijom, odnosno drugom službom Vlade, upravlja državni tajnik, predstojnik ureda, ravnatelj agencije i direkcije, odnosno pročelnik službe kojeg imenuje Vlada, na prijedlog predsjednika Vlade. Rukovoditelji pobrojanih službi u odnosu na državne službenike i namještenike u tim službama, imaju prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave.

Akti Vlade koje ona može donositi u ostvarivanju svojih Ustavom i zakonom utvrđenih ovlasti su: uredbе, poslovnik, odluke, rješenja i zaključci.

Vlada donosi uredbе u skladu s Ustavom i zakonom.

Poslovníkom Vlade, sukladno Zakonu o Vladi, uređuje se ustrojstvo i način rada, te odlučivanje Vlade.

Odluke, rješenja i zaključke Vlada donosi o pitanjima koja se ne uređuju uredbama.

Odlukom se uređuju pojedina pitanja iz nadležnosti Vlade ili određuju mjere, daje suglasnost ili potvrđuju akti drugih tijela i pravnih osoba, te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne donosi propis.

Zaključkom se utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike te određuju zadaće tijelima državne uprave.

Rješenjem se odlučuje o imenovanjima i razrješenjima te o drugim pojedinačnim stvarima iz djelokruga Vlade.

3. TIJELA I POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

Organizacija državne uprave u Republici Hrvatskoj nakon prvih višestranačkih izbora 1990. godine dobila je svoje nove oblike koji odgovaraju ukupnom sustavu državne vlasti, a sve u cilju prilagodbe državne uprave primjerene pravnim i demokratskim društvima. Nakon tog razdoblja možemo govoriti o upravi u službi građana, odnosno o javnoj upravi.

Prema Zakonu⁴³ tijela državne uprave su:

- ministarstva
- središnji državni uredi Vlade Republike Hrvatske (središnji državni uredi)
- državne upravne organizacije
- uredi državne uprave u županijama.

Ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije su središnja tijela državne uprave, a uredi državne uprave su prvostupanjska tijela državne uprave u županijama.

Za obavljanje određenih poslova državne uprave iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave mogu se u županiji, gradu i općini osnivati područne jedinice.

Za obavljanje određenih poslova državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave mogu se u gradu, odnosno općini osnivati ispostave.

Ustrojstvo i djelokrug rada središnjih tijela državne uprave uređena su Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave. Osim toga, ostala bitna pitanja ustrojstva i rada središnjih tijela državne uprave uređena su i Zakonom o sustavu državne uprave.

Ministri, državni tajnici i pomoćnici, ravnatelji državnih upravnih organizacija, te njihovi zamjenici i pomoćnici dužnosnici su Republike Hrvatske. Kao takvi ne smiju istodobno obnašati dužnost u tijelima zakonodavne i sudbene vlasti, niti biti članovi predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja. U ministarstvima koja su ustrojena za više upravnih područja u pravilu se ustrojavaju upravne organizacije u sastavu ministarstva. Ministarstva jesu:

1. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija
2. Ministarstvo financija
3. Ministarstvo obrane
4. Ministarstvo unutarnjih poslova
5. Ministarstvo pravosuđa
6. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
7. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
8. Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja
9. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
10. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi
11. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa

⁴³ Zakon o sustavu državne uprave, čl. 3.

12. Ministarstvo kulture
13. Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
14. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva
15. Ministarstvo turizma.

Ustroj i djelokrug rada ministarstava uređen je zakonom⁴⁴.

Ministarstvo unutarnjih poslova obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: poslove policije i kriminalističke policije i to zaštitu života i osobnu sigurnost ljudi i imovine, sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela; pronalaženje i hvatanje počinitelja kaznenih djela i njihovo privođenje nadležnim tijelima; održavanje javnog reda i mira te zaštitu određenih osoba, građevina i prostora; obavljanje kriminalističko-tehničkih poslova i vještačenja; poslove sigurnosti prometa na cestama; nadzor državne granice; kretanje i boravak stranaca te njihova prihvata; putne isprave za prelazak preko državne granice; održavanje javnih okupljanja; državljanstvo; izdavanje osobnih iskaznica, prijavljivanja prebivališta i boravišta građana; izdavanje vozačkih dozvola i registracije motornih vozila; nabavu, držanje i nošenje oružja i streljiva; eksplozivne tvari; poslove specijalne policije te nadzora nad radom zaštitarskih tvrtki.

Ministarstvo obavlja i druge poslove koji se odnose: na vođenje evidencija i statistike iz područja unutarnjih poslova; na sustav informiranja u području unutarnjih poslova; na obrazovanje i usavršavanje službenika unutarnjih poslova.

Ministarstvo obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost posebnim zakonom.

Organizacija i funkcioniranje državne uprave u Republici Hrvatskoj najbolje se vidi na slici 1.

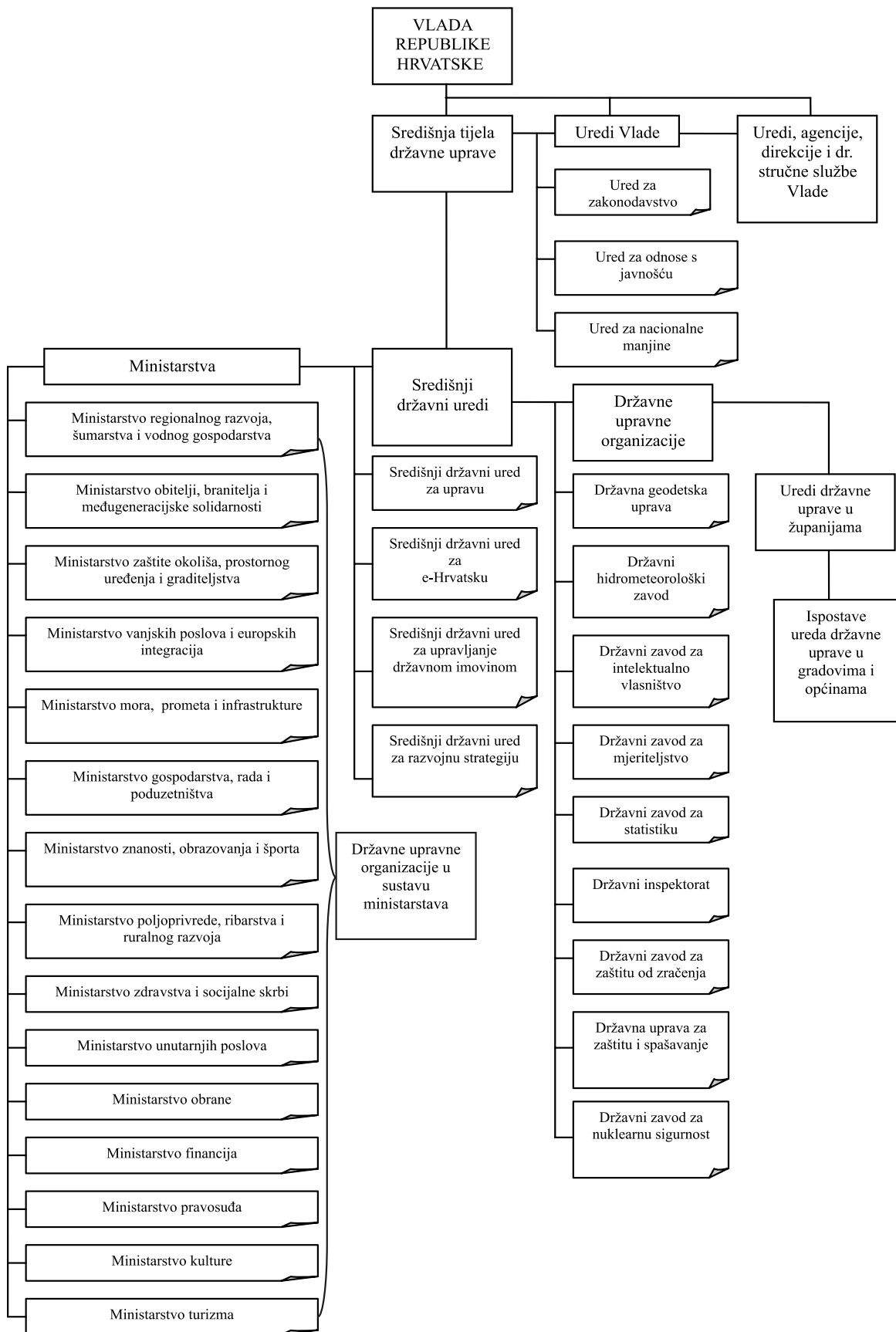
Ministarstva obavljaju upravne i druge stručne poslove iz svog djelokruga, a osobito:

- neposredno primjenjuju zakone i druge propise
- osiguravaju provedbu zakona i drugih propisa
- pripremaju nacрте prijedloga zakona i prijedloge drugih propisa
- rješavaju u upravnim stvarima u prvom stupnju kad su na to zakonom izrijekom ovlaštene te u drugom stupnju, ako zakonom nije što drugo određeno
- provode upravni odnosno inspekcijski nadzor
- vode propisane očevidnike
- prate stanje u svom djelokrugu te nadležnim državnim tijelima predlažu poduzimanje odgovarajućih mjera
- izrađuju stručne prijedloge za postupak odlučivanja u državnim tijelima
- osiguravaju suradnju stručnih i znanstvenih ustanova te predlažu nadležnim državnim tijelima ustrojavanje određenih službi i stručnih ustanova.

Na čelu ministarstva nalazi se ministar koji, s obzirom na karakteristike inokosnog tijela, upravlja ministarstvom i predstavlja ga, a osobito:

- provodi utvrđenu politiku Vlade
- donosi provedbene propise kad je na to izrijekom zakonom ovlašten

⁴⁴ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, čl. 4.-16.



Slika 1: Organizacija državne uprave u Republici Hrvatskoj

- brine se o zakonitom i pravodobnom izvršavanju zakona i drugih propisa te u pitanjima od zajedničkog interesa osigurava suradnju ministarstva s državnim tijelima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama koje imaju javne ovlasti te drugim pravnim osobama
- prema državnim službenicima i namještenicima poduzima mjere utvrđene zakonom i drugim propisima u slučaju povrede službene dužnosti.

Ministar ima i druge obveze i ovlasti utvrđene posebnim zakonom, odnosno drugim propisima.

Ministar stupa na dužnost zajedno s ostalim članovima Vlade kad im povjerenje iskaže većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru. Rješenje o imenovanju ministra donosi predsjednik Vlade uz supotpis predsjednika Hrvatskog sabora.

Ministarstvo može imati jednog ili više državnih tajnika kojeg na prijedlog predsjednika Vlade imenuje Vlada Republike Hrvatske. Državni tajnik za svoj rad odgovara Vladi i ministru.

Ukoliko je u ministarstvu imenovano više državnih tajnika, ministar će odrediti koji će ga od državnih tajnika zamjenjivati u slučaju odsutnosti ili spriječenosti, te obavlja druge poslove koje mu povjeri ministar.

Kao što je navedeno, u ministarstvima koja su ustrojena za više upravnih područja u pravilu se ustrojavaju upravne organizacije u sastavu ministarstva, i to: uprave, zavodi i ravnateljstva. Radom upravnih organizacija ustrojenih u sastavu ministarstva upravlja ravnatelj. Ravnatelj je za svoj rad odgovoran ministru. Naime, sukladno Zakonu i Uredbi⁴⁵ imenovanje rukovodećih državnih službenika u koje spadaju: tajnik ministarstva, ravnatelj u ministarstvu, zamjenik tajnika Vlade, predstojnik ureda Vlade, zamjenik državnog tajnika središnjeg državnog ureda, zamjenik i pomoćnik ravnatelja državne upravne organizacije te predstojnik ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave provodi Vlada na temelju javnog natječaja. Javni natječaj za imenovanje tajnika ministarstva i ravnatelja u ministarstvu provodi komisija koju imenuje ministar.

Komisija za provedbu javnog natječaja utvrđuje listu kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja te ih poziva na razgovor (intervju) radi utvrđivanja njihovih stručnih znanja, sposobnosti i vještina te dosadašnjih rezultata u radu. Razgovor (intervju) s kandidatima provodi čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti. Na temelju rezultata provedenog razgovora (intervjua) čelnik tijela predložit će Vladi kandidata za imenovanje. Za predloženog kandidata provest će se sigurnosna provjera sukladno posebnim propisima. Na temelju prijedloga čelnika tijela i rezultata sigurnosne provjere Vlada rješenjem imenuje rukovodećeg državnog službenika.

Uprave se ustrojavaju za upravno područje iz djelokruga ministarstva u kojem se obavljaju pretežito upravni poslovi s određenim stupnjem samostalnosti u radu, kao što je Porezna uprava.

Zavodi se ustrojavaju za upravno područje iz djelokruga ministarstva u kojem se obavljaju pretežito stručno-analitički poslovi koji zahtijevaju posebne načine rada unu-

⁴⁵ Zakon o postupku primopredaje vlasti. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi.

tar ministarstva. Zavodima se mogu povjeriti izuzetno i određeni upravni poslovi, kad obavljanje tih poslova zahtijeva posebno ustrojenu službu, ako to zahtijeva povezanost stručnih i upravnih poslova⁴⁶.

Ravnateljstva se ustrojavaju za upravno područje iz djelokruga ministarstva u kojem se obavljaju određeni gospodarski i s njima vezani upravni poslovi, kad obavljanje tih poslova zahtijeva posebno ustrojenu službu, samostalnost djelovanja i posebne načine rada unutar ministarstva.

Radom upravnih organizacija ustrojenih u sastavu ministarstva upravlja pomoćnik ministra, odnosno ravnatelj s položajem pomoćnika ministra.

Središnji državni uredi ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade. Središnjim državnim uredima upravljaju državni tajnici.

3.1. Državne upravne organizacije

Državne upravne organizacije se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja, a osnivaju se u pravilu kao državne uprave, državni zavodi i državna ravnateljstva. Državne upravne organizacije jesu:

1. Državna geodetska uprava
2. Državni hidrometeorološki zavod
3. Državni zavod za intelektualno vlasništvo
4. Državni zavod za mjeriteljstvo
5. Državni zavod za statistiku
6. Državni inspektorat
7. Državni zavod za zaštitu od zračenja
8. Državna uprava za zaštitu i spašavanje
9. Državni zavod za nuklearnu sigurnost.

Državne upravne organizacije obavljaju upravne, stručne i druge poslove iz svog djelokruga, a osobito:

- proučavaju i istražuju određena pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a nužno ih je obavljati u okviru državne uprave
- vode propisane očevidnike
- rješavaju u upravnim stvarima kad su zakonom na to izrijekom ovlašteni
- provode upravni, odnosno inspekcijski nadzor
- pripremaju nacрте zakona i prijedloge drugih propisa
- pripremaju stručne podloge za postupak odlučivanja u državnim tijelima
- ostvaruju suradnju s tijelima državne uprave, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te drugim pravnim osobama
- ostvaruju međunarodnu suradnju
- prikupljaju, sređuju i razlučuju podatke od interesa za djelatnost za koju su ustrojени
- obavljaju i druge poslove utvrđene zakonom i drugim propisima.

⁴⁶ Tako se pri Ministarstvu kulture nalazi Zavod za kulturu, Zavod za zaštitu spomenika kulture, itd.

Radom državnih upravnih organizacija upravlja ravnatelj kojega imenuje i razrješuje Vlada na prijedlog predsjednika Vlade, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog ministra, a za svoj rad ravnatelj je odgovoran Vladi, odnosno nadležnom ministru. Ravnatelj predstavlja državnu upravnu organizaciju i upravlja njezinim radom, a osobito:

- brine o provedbi zakona i drugih propisa
- donosi provedbene propise kad je na to izrijekom zakonom ovlašten
- nadzire zakonitost i pravodobnost izvršavanja poslova i poduzima mjere za osiguravanje učinkovitosti u radu. Raspoređuje poslove i daje naputke za rad. Brine se o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika i namještenika u tijeku službe, te o urednom i pravilnom korištenju imovine i sredstava za rad. Poduzima mjere za utvrđivanje odgovornosti za povrede službene dužnosti određene zakonom. Ravnatelj ima i druge ovlasti i obveze utvrđene zakonom i drugim propisima.

Ured državne uprave se ustrojava za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja na području jedinice područne (regionalne) samouprave. Ured obavlja upravne i druge stručne poslove u upravnim područjima za koje je ustrojen, a osobito:

- neposredno provodi zakone i druge propise i osigurava njihovu provedbu
- rješava u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost središnjim tijelima državne uprave, ili pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, te povjereno tijelima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave
- provodi upravni, odnosno inspekcijski nadzor
- prati stanje u svom djelokrugu, te središnjim tijelima državne uprave predlaže mjere za unapređenje stanja u pojedinim upravnim područjima.

Radom ureda upravlja predstojnik.

Za obavljanje poslova državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave mogu se osnivati ispostave u gradovima i općinama koje odredi Vlada na prijedlog predstojnika ureda državne uprave. Ispostavom upravlja voditelj.

Iako je zakonom utvrđeno, da poslove državne uprave obavljaju tijela državne uprave, Ustav Republike Hrvatske predviđa, da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.⁴⁷ Stoga i Zakon⁴⁸ predviđa, da tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti, u povjerenim im poslovima državne uprave osobito:

- rješavaju u upravnim stvarima u prvom i drugom stupnju kad su im ti poslovi zakonom izrijekom stavljeni u nadležnost
- vode očevidnike određene zakonom i drugim propisima i izdaju propisana uvjerenja i druge potvrde
- obavljaju i druge poslove državne uprave koji su im zakonom izrijekom stavljeni u nadležnost.

⁴⁷ Ustav RH čl. 116. st. 2.

⁴⁸ Zakon o sustavu državne uprave, čl. 56.

Za zakonito i stručno obavljanje povjerenih poslova državne uprave odgovorni su župan, gradonačelnik, odnosno općinski načelnik te ravnatelj pravne osobe s javnim ovlastima.

3.2. Poslovi državne uprave

Državna uprava u materijalnom (funkcionalnom) smislu, odnosno poslove državne uprave čini ukupnost svih zadataka koje tijela državne uprave, u ostvarivanju svoje uloge, moraju obavljati. Prema tome, funkcija državne uprave u materijalnom smislu izražava se ovlastima i dužnostima koje imaju pojedina tijela državne uprave za obavljanje djelatnosti za koje su ustrojena. Prema Zakonu⁴⁹ poslovi državne uprave su:

1. neposredna provedba zakona
2. donošenja propisa za provedbu zakona
3. obavljanje upravnog nadzora (inspekcijskog nadzora)
4. drugi upravni i stručni poslovi.

Takvo zakonsko određenje upravnih poslova ne proizlazi samo iz općeg pravila da se poslovi državne uprave uređuju zakonom, već je determinirano i Ustavom Republike Hrvatske. Naime, Ustav Republike Hrvatske propisuje da će se ustrojstvo, poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja urediti zakonom.⁵⁰

Poslovi neposredne provedbe zakona spadaju u klasični oblik nadležnosti tijela državne uprave. Tijela državne uprave najčešće neposredno primjenjuju propis na konkretni društveni odnos, i to je najširi oblik neposredne provedbe zakona od strane tijela državne uprave. Takva neposredna primjena obavlja se, dakle, najčešće autoritativnim odlučivanjem formom upravnog akta kojim se u upravnoj stvari odlučuje o pravima i obvezama različitih subjekata (građana, pravnih osoba, ili koje druge stranke). Stoga možemo zaključiti, da tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti neposredno primjenjuju zakone i druge propise prije svega rješavajući u upravnim stvarima.⁵¹ Pored toga njihova je zadaća, da vode propisane očevidnike, izdaju uvjerenja i druge potvrde te obavljaju i druge upravne i stručne poslove.

Donošenje je propisa za provedbu zakona oblik normativne funkcije tijela državne uprave, koja je u načelu u nadležnosti predstavničkih tijela. Međutim, i tijela državne uprave sukladno zakonu imaju mogućnost normativnog odlučivanja formom općih akata podzakonske prirode. Prema Zakonu⁵² ministri, državni tajnici središnjih državnih ureda i ravnatelji državnih upravnih organizacija donose:

- a) pravilnike
- b) naredbe
- c) naputke.

Mogućnost je donošenja tih općih akata determinirana trojako:⁵³

⁴⁹ Isto, čl. 1.

⁵⁰ Ustav RH čl. 116. st. 1.

⁵¹ Borković, I., 236.

⁵² Zakon o sustavu državne uprave, čl. 17.

⁵³ Borković, I., 236.

- prvo, ti se opći akti mogu donositi samo za provedbu zakona i drugih propisa, mogu, dakle, imati isključivo provedbeni karakter,
- drugo, za njihovo donošenje spomenuti subjekti moraju biti izričito ovlašteni, i
- treće, mogu se donositi samo u granicama dane ovlasti.

Pravilnikom se potanje razrađuju pojedine odredbe zakona radi njihove primjene. Naredbom se naređuje ili zabranjuje određeno postupanje.

Naputkom se propisuje način rada u tijelima državne uprave, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti.

Provodeći upravni nadzor tijela državne uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave.

U provedbi upravnog nadzora tijela državne uprave nadziru osobito:

1. zakonitost rada i postupanja
2. rješavanje u upravnim stvarima
3. djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave
4. svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave, te
5. odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama.

Provedba inspeksijskog nadzora, odnosno obavljanje inspeksijskih poslova dio je funkcija tijela državne uprave što se ostvaruje oblikom upravnog nadzora. U provedbi inspeksijskog nadzora, u skladu s posebnim zakonom, provodi se 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 ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima.

U posljednjoj skupini poslova državne uprave nalaze se drugi upravni i stručni poslovi. Pod tim se razumijeva, da tijela državne uprave prate stanje u okviru svog djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih prijedloga (izvješća, elaborati, analize, itd.) te na druge prikladne načine. Na temelju tako prikupljenih saznanja o stanju u svom djelokrugu, tijela državne uprave poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlašteni, te predlažu nadležnim državnim tijelima donošenje propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti. Razvidno je, dakle, da se ta skupina poslova može svrstati u dvije grupe:

- poslovi praćenja stanja
- poslovi izrade nacрта prijedloga propisa i drugi stručni poslovi.

Međusobni odnosi tijela državne uprave posebna su vrsta društvenih odnosa što se ostvaruju unutar samog društvenog aparata na relacijama između različitih ustrojstvenih oblika državne uprave. Sadržaj je tih odnosa specifičan, a njegova važnost izražava se posebno u tome što odražava položaj i ulogu jednih tijela državne uprave prema drugima u cjelokupnoj strukturi državne uprave. Za sadržaj međusobnih odnosa tijela državne uprave bitan je način na koji se, u određenom političkom sustavu, utvrđuju ovlasti i dužnosti koja tijela državne uprave mogu ostvariti jedni prema drugima. Međusobni odnos tijela

državne uprave zasniva se na utvrđenoj hijerarhiji.⁵⁴ To je takav oblik odnosa koji označava strogu ovisnost nižih tijela o višima, gdje viša tijela imaju različite ovlasti prema nižima. Za hijerarhiju se ističe da: "u pravnom smislu znači pravno sankcioniranu ovlast jednog pojedinca u upravnoj organizaciji da izdaje naređenja drugom, da kontrolira njegov rad i da mijenja njegove odluke".⁵⁵

Smatra se da hijerarhija u državnim upravnim organizacijama ima dvije glavne funkcije.

Prva je, osigurati optimalne uvjete protoka informacija, odnosno komunikacija u organizaciji, i između organizacije i okoline. Protok informacija i komunikacijska mreža obuhvaća i funkciju koordinacije, kao usklađivanje i povezivanje svih dijelova organizacije u pojedinoj akciji, što je također zadaća hijerarhije.

Druga je omogućiti kontrolu, a u državnim upravnim organizacijama to znači nadzor i eventualno isključenje svih za ostvarivanje ciljeva organizacije disfunkcionalnih, pa i samo nerelevantnih interesa.

Pored toga, u odnosu prema državi i državnoj upravi hijerarhija mora utvrditi odgovornost za uporabu državne vlasti, tj. za primjenu organizirane prisile u djelovanju državnih tijela prema građanima.⁵⁶

4. NAČELA U RADU UPRAVE

Na kraju treba ukazati, a to ne znači da su najmanje važna, na načela u radu tijela državne uprave. Da bi državna uprava mogla ostvarivati svoje djelatnosti na način koji odgovara načelima društvenog i političkog sustava u kojem se te djelatnosti ostvaruju, osnovnim normama samog sustava utvrđuju se određena načela na kojima valja zasnivati djelovanje državne uprave. Stoga se u ustavnim tekstovima, kao i pojedinim zakonima koji reguliraju bitna pitanja ustrojstva i djelovanja državne uprave takva načela ističu kao rukovodna za sve vrste tijela državne uprave. Među načelima za obavljanje poslova državne uprave potrebno je izdvojiti četiri najvažnija načela⁵⁷:

- a) načelo zakonitosti
- b) načelo samostalnosti
- c) načelo učinkovitosti
- d) načelo javnosti.

Načelo zakonitosti je temeljno načelo pravne države izraženo u zahtjevu da se svi subjekti društva u svom djelovanju i ponašanju pridržavaju pravnih pravila iz sustava pozitivnog prava. Vladavina prava i poštovanje pravne države posebno su istaknuti u Ustavu Republike Hrvatske: "Svatko je dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske."⁵⁸ U pravnoj regulaciji načela zakonitosti za obavljanje

⁵⁴ Grčki *hieros*-svet, *archo*-vladam. "Službena ljestvica", poredak po rang, npr. činovnička hijerarhija. Klaić, B., 541.

⁵⁵ Borković, I., 244.

⁵⁶ Abell, P., 27.

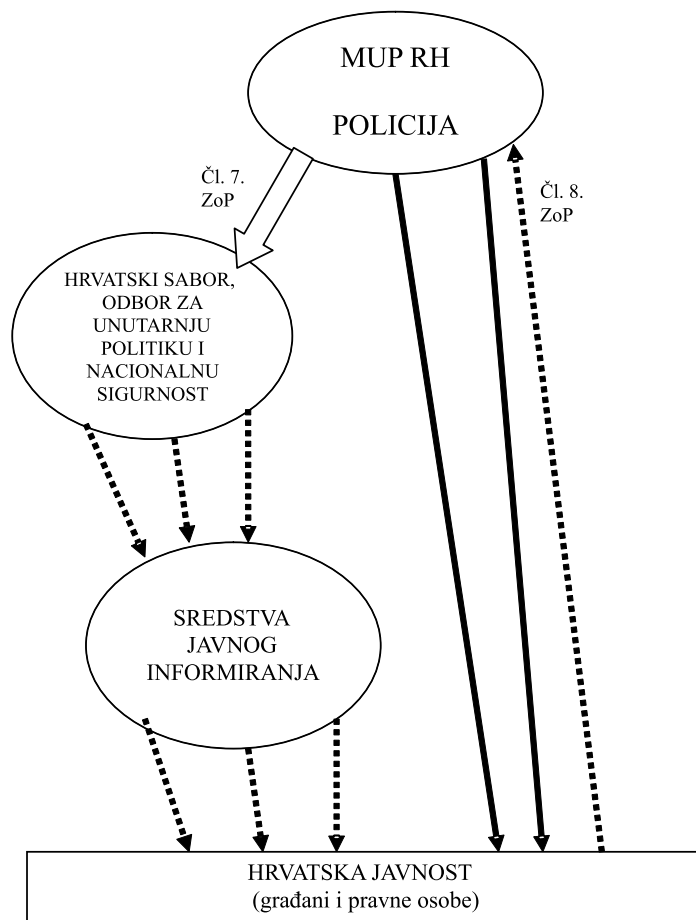
⁵⁷ Borković, I., 232.

⁵⁸ Ustav RH čl. 5. st. 2.

poslova državne uprave Ustav nameće opće pravilo o toj zakonitosti: "Pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljeni na zakonu. Zajamčuje se sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti."⁵⁹

Načelo samostalnosti ima svoj funkcionalni i organizacijski izraz. Funkcionalni izraz samostalnosti državne uprave izražava se načelom da tijela državne uprave obavljaju poslove iz svoje nadležnosti samostalno, imajući na umu svoju potpunu odgovornost za ostvarivanje nadležnosti, ali ujedno oslobođeni bojazni od eventualnog miješanja sa strane u djelokrugu njihove ovlasti. Organizacijski se izraz samostalnosti državne uprave iskazuje u činjenici da u svakoj teritorijalnoj jedinici predstavničko tijelo te jedinice formira vlastita upravna tijela samostalno prema svojim uvjetima i potrebama.

Načelo učinkovitosti treba osigurati da se u djelovanje državne uprave sa što manje utroška vremena i sredstava postigne što veći učinak, dakle, postigne što veća ekonomičnost, koja se ne smije dovoditi u vezu sa nemarkantilnošću u radu tijela, ustanova i jedinica državne uprave. S druge strane, ovo načelo obvezuje tijela državne uprave da omoguće građanima da što lakše i brže ostvare svoja prava i interese, kad ostvarenje tih prava i interesa ovisi o djelovanju državne uprave.



Slika 2: Zakonska određenja o odnosima Ministarstva unutarnjih poslova s javnošću

⁵⁹ Ustav RH čl. 19.

Načelo javnosti jedno je od izuzetno važnih načela u obavljanju poslova državne uprave. Njegovim propisivanjem i provođenjem omogućava se javnosti da bude upoznata s načinom rada državne uprave kao i s rezultatima tog rada. Na taj način javnost može reagirati u svim slučajevima kad utvrdi da se u radu tih tijela javljaju povrede ustavnosti i zakonitosti, odnosno ako je njihov rad nedjelotvoran glede ustroja, organizacijskih resursa i naročito glede sredstava koja su utrošena za obavljanje toga rada.

U hrvatskom pravnom sustavu postoji opće zakonsko načelo da je rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne uprave i samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave javan. Javnost se može isključiti samo izuzetno, u slučajevima predviđenim zakonom. To načelo posebno je zakonski izraženo za određena upravna područja, kao što je Ministarstvo unutarnjih poslova⁶⁰ (vidi sliku 2).

Ministarstvo upoznaje javnost o pitanjima iz svog djelokruga koja su od interesa za građane i pravne osobe kao i o mjerama za njihovo rješavanje i o tim pitanjima daje obavijesti predstavnicima sredstava javnog priopćavanja. Ministarstvo neposredno obavještava građane i pravne osobe o pitanjima iz svog djelokruga za koja su oni neposredno zainteresirani. Obavijesti se mogu uskratiti kada se radi o državnoj, vojnoj, poslovnoj ili službenoj tajni.

5. ZAKLJUČAK

Kao aparat prisile, odvojen od naroda, policija nastaje zajedno sa državom i privatnim vlasništvom. Ovom u osnovi točnom tvrdnjom, želi se istaknuti to, da je od samog postanka države bilo neophodno da se nekome od njenih tijela povjeri održavanje reda i mogućnost primjene prisile prema svima onima koji nisu spremni na dragovoljno podčinjavanje utvrđenom društvenom redu, odnosno na poštovanje propisanih pravila ponašanja. Tvrdnja policiju determinira i u funkcionalnom smislu (sadržaj djelatnosti) i u organizacijskom smislu (postojanje posebne organizacije).

Nastanak policije plod je narastanja potrebe društva za redom i zaštitom i apsolutnim mirom. Održavanje reda unutar društvene skupine toliko je stara potreba, koliko je star ljudski rod. Stoga je nastanak policije rezultat jedne općedruštvene i realne potrebe.⁶¹ Upravo ta nasušna potreba za redom u društvu izvor je legitimiteta policije u društvu.⁶²

⁶⁰ Zakon o policiji, čl. 7. i 8.

⁶¹ Weber samu pojavu policije objašnjava narastanjem potreba društva za redom i zaštitom i njegovom težnjom ka apsolutnom miru; sve to uzdiže policajca na razinu "predstavnik Boga na zemlji". Đurić, M., 393.

⁶² Potrebno je nešto šire pojasniti okolnosti u kojima nastaje institut prisile, ključni mehanizam za održavanje reda u društvu koji na dispoziciji ima samo policija. U procesu teritorijalizacije društva širenjem kućanstava obiteljska zajednica poprima sve više gospodarsko značenje. Širenjem obitelji širi se i njen ekonomski pogon, nije se više sve obavljalo na jednom mjestu kao u vrijeme patrijarhalnog uređenja. Stoga se ni vlast nije mogla provoditi osobnim kontaktom, nije se mogla temeljiti na odnosu autoriteta s jedne i pijeteta s druge strane, nego dominantna veza postaje ovisnost članova gospodarstva o vlasniku zemlje i proizvodnih sredstava. Budući da se odnos između vlastodržaca i onih koji su podvrgnuti njihovoj vlasti temelji na ekonomskoj ovisnosti, tj. imovini, taj se sustav vlasti naziva patrimonijalni sustav, te se u početku ne razlikuje od patrijarhalnog sustava. S vremenom gospodarstvo postaje sve veće, ponekad je obuhvaćalo čitave zemlje (stari Egipat), vlasništvo nad zemljom nije više

U ranim periodima razvitka države ne može se govoriti o posebnim policijskim službama (organizacijama) koje bi obavljale isključivo policijske poslove, a poglavito ne o policijskoj organizaciji kako je danas shvaćamo.

Međutim, policija je u početku svojeg postojanja predstavljala čitavu državnu djelatnost, sve ono što danas razumijevamo pod državnom upravom. Razvojem društva dolazi do diferencijacije, te posljedično do odvajanja pojedinih poslova od policije i formiranja posebnih državnih (upravnih) službi. Vrlo značajan trenutak u diferencijaciji zbio se u vrijeme apsolutističke monarhije, kada nastaje kameralistika⁶³, ponajprije kao politička disciplina. Skrb o dobro organiziranoj "policiji" bila je prvenstveno u interesu države (vlasti). Seoska i gradska gospodarstva trebala je unaprijediti "dobra policija", kako bi što više novca pritjecalo u državnu blagajnu.

Druga bitna značajka u odnosu policije spram uprave je negativno određenje unutarnjih (policijskih) poslova. Stvaranjem moderne državne uprave, baš kao i cijela državna uprava, i unutarnji poslovi (unutarnja uprava) negativno su definiran resor⁶⁴. Takav pristup raščlambi poslova uprave ostao je do danas.

Stoga možemo zaključiti, da je policija u svim demokratskim društvima dio uprave, s naglaskom na transparentnom radu, kako bi zadobili povjerenje i naklonost javnosti za rad i probleme s kojima se policija suočava.

Kroz cijelu povijest funkcija policije se mijenjala. Od početnog širokog pojma, razvojem društva dolazi do diferencijacije upravnog aparata. Uz policiju, kao oslonac

dostatno djelotvorna osnova političke vlasti što je razlog za nastajanje organizirane tjelesne prisile u društvu, organiziranje posebnih skupina ljudi (Weber ih naziva upravnim stožerima). Iako nastajanje i organiziranje te posebne skupine (tjelesne prisile) nije svagdje teklo na isti način, svrha organiziranja je uvijek bila ista. Radilo se o tome, da su kralj, vladar, politički vlastodržac ili grupa političkih vlastodržaca (aristokracija, plemstvo) izgubili povjerenje u tradicionalni temelj svoje vlasti (vladar je vlasnik čitave zemlje). Ekonomski oslonac vlasti pojačan je organiziranjem stalno priprave grupe naoružanih ljudi ("policajaca") čija je zadaća bila suzbijanje svakog neposluha, odnosno održavanje reda. Kad se razvilo novčano gospodarstvo istoj su svrsi služili plaćenici. Uobičajeno su plaćenici dolazili iz drugih naroda, primjerice francuski kraljevi imali su gardu sastavljenu od Škota, i danas je poznata Papina švicarska garda. Plaćenici su bili bez ikakvih veza sa narodom, često nisu znali ni jezik i zato su bili isključivo vezani na vladara i podložni njegovim zapovijedima. Pusić, E., 35.

⁶³ Kameralistima, predstavnicima modernog državnog gospodarstva, čiji je cilj bio rast državnih prihoda (knežev "kase" ili "komore") u središtu zanimanja bilo je bogatstvo države a ne blagostanje građana. Lisken/Denninger, 9.

⁶⁴ Naša upravna znanost čitavu upravnu djelatnost grupira u pet velikih područja ili resora, a to su:

1. uprava vanjskih poslova
2. vojnička uprava
3. financijska uprava
4. pravosudna uprava
5. unutarnja

Područje (resor) unutarnje uprave označuje se, kaže naša upravna znanost, obično negativno, te se veli: "Unutarnja uprava je ona uprava, koja neposredno i izravno o tome radi, da oživotvori fizičke, duševne i ekonomske interese državljana". Unutarnja uprava to čini neposredno i izravno, a ostala četiri upravna područja neizravno. Policija je, veli naša upravna znanost, glavna djelatnost unutarnje uprave, te je isto što i ona, jer pojam policije obuhvaća sve ono što i pojam unutarnje uprave. A. Walka, 78.

aparata države posljedično nastaju zasebne službe i resori. Stvaranjem moderne državne uprave, baš kao i cijela uprava, i policija postaje servis građana.

Danas građani od uprave, pa tako i od policije očekuju sve više. S druge strane ti isti građani zahtijevaju od policije, da u obavljanju poslova što je moguće manje zadireu temeljna ljudska prava i slobode građana.

LITERATURA

1. Abell, P. (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*. London: Heinemann.
2. Brunner, Ch., (1983). *Aufgaben der Verwaltung*, u "Grundriss der Verwaltungslehre" hrsg. Wien/koln. Bohlau.
3. Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
4. Đurić, M. (1987). *Sociologija Maksa Webera*. Zagreb: Naprijed.
5. Klaić, B. (1987). *Rječnik stranih riječi*. Zagreb: Nakladni zavod MH.
6. Krbek, I. (1950). *Osnovi upravnog prava FNRJ*. Zagreb: Istraživački zavod JAZU.
7. Liskan, H., Deninger, E. (1992). *Handbuch des Polizeirechts*. Munchen: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
8. Pusić, E. (1997). *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga.
9. Pusić, E. (1985). *Upravni sistemi*. Zagreb. Grafički zavod Hrvatske.
10. Smrekar, M. (1900). *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Sloveniji*. Knjiga I. Zagreb: Ignjat Granitz.
11. Žigrović-Pretočki, I. (1911). *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav*. Bjelovar: vlastita naklada.
12. Walka, A. (1923). *Priručnik za redarstvenu službu*. Zagreb: vlastita naklada.
13. *Ustav Republike Hrvatske*. NN 56/90., 28/01. Zagreb: Narodne novine.
14. *Zakon o plaćama u javnim službama*. NN 27/01. Zagreb: Narodne novine.
15. *Zakon o policiji*. NN 129/00. Zagreb: Narodne novine.
16. *Zakon o ustanovama*. NN 76/93. Zagreb: Narodne novine.
17. *Zakon o sustavu državne uprave*. NN 199/03. Zagreb: Narodne novine.
18. *Zakonu o Vladi Republike Hrvatske*. NN 101/98. Zagreb: Narodne novine.
19. *Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave*. NN 199/03., 44/06. Zagreb: Narodne novine.
20. *Zakon o postupku primopredaje vlasti*. NN 94/04. Zagreb: Narodne novine.
21. *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*. NN 121/03. Zagreb: Narodne novine.
22. *Zakon o visokim učilištima*. NN 54/96. Zagreb: Narodne novine.
23. *Zakon o plaćama u javnim službama*. NN 27/01. Zagreb: Narodne novine.
24. *Uredba o načelima za unutarne ustrojstvo tijela državne uprave*. NN 43/01., broj 8/04. Zagreb: Narodne novine.
25. *Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi*. NN 8/06. Zagreb: Narodne novine.

Summary

Mato Pušeljić, Franjo Magušić

ADMINISTRATION AND POLICE

Police are a part of a state and it has always been a relevant part of the state administration at the government's disposal for assuring dominate concept of public order.

The relation of police and administration is like the relation of the parts to the whole. However, when an organized group with the mission to maintain order is formed in the society, we have the beginnings of police. It represents all what we consider today as the administrative apparatus of a state.

With evolution of a society, separate functions and services develop and serve as welfare of a community and a society.

Key words: state administration, administrative functions and police, activities, organization and functioning of state administration, state administration organizations, bodies, principles of institutions functioning.