

INSPEKCIJSKI NADZOR – DOSEG NAJAVLJENIH IZMJENA

Milan Stipić, dipl. iur.

SAŽETAK: U radu se analiziraju specifičnosti inspekcijskog nadzora kao vrsta poslova državne uprave. Obradene su značajke inspekcijskog nadzora i postupanje inspektora. Naročito se ističu procesnopravni aspekti uz analiziranje sadržaja mjera koje nakon provedenog nadzora poduzimaju inspektori, osobito kad se postupak inspektora odvija u pravcu donošenja upravnih i kaznenih mjera. Opisuje se zaštita prava stranaka u inspekcijskom postupku, s posebnim osvrtom na primjenu načela razmjernosti, uređenju odlučivanja u drugom stupnju i određenost propisivanja upravne mjere. Iznose se prijedlozi i inicijative oko mogućeg inoviranja regulatornog okvira donošenjem jedinstvenog zakona o inspekcijskom nadzoru, a sa svrhom izbjegavanja uređenja procesnih pitanja posebnim zakonima i bez nepotrebnog ponavljanja, koje bi mogle vrijediti u svim upravnim područjima.

Ključne riječi: Inspekcijski nadzor, inspektor, poduzete mjere, zaštita prava, novi regulatorni okvir.

JEL: K23, K40, K49

1. ZAKONSKI OKVIR INSPEKCIJSKIH OVLASTI

U Republici Hrvatskoj sustav državne uprave u osnovnim pitanjima uređen je Zakonom o sustavu državne uprave¹, a u drugim pitanjima posebnim (materijalnim) zakonima, ovisno o specifičnosti upravnom području koje se regulira. Tako je i s inspekcijskim poslovima. Prema ovom Zakonu poslovi državne uprave jesu: neposredna provedba zakona i drugih propisa, donošenje provedbenih propisa, provedba upravnog nadzora, provedba *inspekcijskog nadzora*, te drugi upravni i stručni poslovi koje ovaj Zakon naznačuje kao, praćenje stanja u okviru svog djelokruga, izrada nacрта prijedloga propisa kao i drugi stručni poslovi.

Zakon o sustavu državne uprave sadrži opće odredbe o načelnim pitanjima položaja i ovlasti svih inspekcija², tako da su specifičnosti u vezi s radom pojedine inspekcije, ovisno

¹ Zakon o sustavu državne uprave, Nar. nov. br.150/11., 12/13., 93/16. i 104/16. U članku 1. stavak 2. ovog Zakona propisano je: Poslovi državne uprave uređuju se zakonom.

² Članak 24. do 33. Zakona o sustavu državne uprave, u posebnim odredbama o inspekcijskom nadzoru.

o upravnom području, uređena posebnim zakonom³. Općenito se smatra kako se inspekcije mogu organizirati na resornom ili funkcionalnom načelu. Organizirati inspekcije na resornom načelu znači imati takvu organizaciju u kojoj su inspektori odnosno inspekcije organizirani unutar tijela državne uprave nadležnog za određeno upravno područje, najčešće kao upravna organizacija u sastavu ministarstva.

Prema funkcionalnom načelu inspekcija se može organizirati kao jedno središnje tijelo koje je samostalno i organizacijski neovisno od drugih tijela.

Jedna i druga organizacija obavljanja inspekcijskih poslova postavlja i određena pitanja. Do sada je organizacija inspekcijskih službi u Republici Hrvatskoj prolazila različite faze. Bilo je perioda u kojem su postojali i funkcionalni i resorni načini organizacije, što treba pripisati tomu da, od strane nadležnih, uloga i ovlasti inspekcija nikad nije do kraja bila sustavno razmatrana, unatoč tomu što o ustrojstvu, djelokrugu i načinu rada inspekcija u Republici Hrvatskoj postoji bogato iskustvo.

Bez obzira na to kako su inspekcije organizirane i kakve su inspekcijske ovlasti, inspekcijski nadzor najzastupljeniji je u postupcima zaštite potrošača, a značajno je i djelovanje inspekcija u zaštiti javnog interesa. Koristeći zakonom dodijeljene ovlasti, u provedbi inspekcijskog nadzora, inspektori i druge ovlaštene službene osobe (s jednakim ovlastima inspektora) utvrđuju činjenice i poduzimaju mjere kako bi se poslovanje nadziranih subjekata, ako se utvri povreda propisa, uskladilo s propisima koje su se u svom radu i djelovanju dužni pridržavati.

U nastavku se daje pregled inspekcijskih ovlasti i iznose inicijative za moguće inoviranje regulatornog okvira koje bi vrijedile za inspekcijski nadzor u svim upravnim područjima.

1.1. Provedba inspekcijskog nadzora – postojeće stanje

U kontekstu zakonskog definiranja poslova državne uprave koje obavljaju tijela državne uprave, kao poseban oblik tog nadzora navodi se, inspekcijski nadzor. Prema Zakonu o sustavu državne uprave, u provedbi inspekcijskog nadzora, u skladu s posebnim zakonom ovlašteni državni službevidci (u daljnjem tekstu: inspektori) provode izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba i drugih subjekata, te poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima.

Inspektori imaju posebnu iskaznicu kojom dokazuju službeni položaj inspektora, identitet (osobno ime) i ovlasti za poduzimanje radnja u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora. U postupku inspekcijskog nadzora dužni su postupiti tako da ne ugroze zako-

³ U Republici Hrvatskoj djeluje najmanje 44 inspekcije, čije su ovlasti i postupanje uređeni u više zakonskih tekstova, bilo posebnim zakonom o pojedinoj/im inspekcijama, bilo zakonom kojim se uređuje neko upravno područje.

nom ili drugim propisom (i općim aktima pravnih osoba i drugih subjekata nadzora) utvrđenu tajnu. Ako inspektor nađe da je povrijeđen zakon ili propisi doneseni na temelju zakona, ima pravo i dužnost u skladu sa zakonom i drugim propisima poduzimati upravne i kaznene mjere, i to:

- a) o izvršenom pregledu sastaviti zapisnik⁴ u kojeg će unijeti utvrđeno stanje, poduzete odnosno naređene mjere i radnje,
- b) narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka odnosno nepravilnosti ostavljajući rok koji mora biti primjeren prirodi izvršenja obveze, ako nije zadan zakonski rok⁵,
- c) podnijeti prijavu/optužni prijedlog nadležnom državnom tijelu zbog kaznenog djela ili prekršaja, izdati prekršajni nalog ili naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja⁶,
- d) poduzeti i druge mjere odnosno obaviti i druge radnje za koje je posebnim propisom ovlašten.

U okviru danih ovlasti inspektori donose **upravne mjere** koje mogu imati različit sadržaj, a po prirodi inspekcijske stvari to su u pravilu rješenja kojima se stranci u postupku nešto zabranjuje ili naređuje, jer se radi po postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti, a iznimno na zahtjev stranke samo kad je to predviđeno zakonom. Kad inspektor donosi rješenje, upravna se mjera nikad ne smije odnositi na nešto drugo, osim na nadzorom utvrđene činjenice, s tim ako postoji izbor između više mjera, potrebno je uz primjenu načela razmjernosti primjeniti onu mjeru koja je za stranku povoljnija, ako se takvom mjerom postiže svrha donošenja.

U okviru **kaznenih mjera**, inspektor podnosi optužni prijedlog, donosi prekršajni nalog, utvrđuje (i oduzima) protupravno pribavljenu imovinske koristi, naplaćuje novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, određuje u kojim se slučajevima radi o beznačajnom prekršaju i podnosi kaznenu prijavu.

⁴ Članak 76. Zakona o općem upravnom postupku, Nar. nov. br. 47/09. propisuje formalni i sadržajni dio zapisnika. Zapisnik se sastavlja o usmnoj raspravi, očevidu ili drugim radnjama u postupku te o važnim usmenim izjavama stranaka ili trećih osoba.

⁵ Donošenje rješenja u inspekcijskom postupku kojim se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje nadziranih subjekata sadrže mnogi zakonski tekstovi kojima se uređuje određeno upravno područje. Primjerice, Zakon o zaštiti potrošača, Nar. nov. br. 41/14. i 110/15., propisuje najmanje 27 slučajeva u kojima nadležni inspektor može trgovcu, rješenjem privremeno zabraniti prodaju proizvoda i pružanje usluga, a Zakon o veterinarstvu, Nar. nov. br. 82/13. i 148/13. najmanje u 26 slučajeva propisuje kad nadležni inspektor može donijeti rješenje kojim će privremeno zabraniti ili ograničiti protupravno postupanje nadziranog subjekta.

⁶ Vidjeti odredbe članka članak 204. Zakona o kaznenom postupku Nar. nov. br. 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13. i 152/14 – Kaznena prijava, članka 160. Optužni prijedlog - sadžaj, članak 228. Prekršajni nalog – opća odredba i članak 245. Novčana kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, Prekršajnog zakona, Nar. nov. br.107/07., 39/13.,157/13.,110/15. i 70/17.

Pravna osnova za podnošenje *opruznog prijedloga* sadržana je u doredbama članka 157. Prekršajnog zakona, s tim da je potreno razlikovati pokretanje i započinjanje prekršajnog postupka, stavk 1. i stavk 2. ovga Zakona. Osim tijela državne uprave koje je ovlašteno putem inspektora pokrenuti ili započeti prekršajni postupak, ovlašteni tužitelji su i državni odvjetnik, pravne osobe s javnim ovlastima i oštećenik. Inspektor prema načelu akuzotornosti⁷ pokreće prekršajni postupak podnošenjem optužnog prijedloga, uz kojeg je dužan priložiti dokaze za svoje navode o osnovama sumnje na počinjenje prekršaja. Sadržaj optužnog prijedloga je strogo formalan i propisan je Prekršajnim zakonom, članak 160.

Radi pojednostavljenja vođenja prekršajnog postupka i njegove učinkovitosti Zakonom o prekršajima iz 2002. uveden je novi pravni institut, *prekršajni nalog*. Smisao prekršajnog postupka putem prekršajnog naloga je da izdavatelj prekršajnog naloga (svi ovlašteni tužitelji, osim oštećenika), počinitelju prekršaja predloži prihvaćanje prekršajnopornih sankcija, a počinitelj će samostalno procijeniti hoće li tako ponudenu sankciji i drugu mjeru, prihvatiti ili odbiti, s tim da prema počinitelju prekršaja nema prisilnih mjera kojim bi ga se obvezalo na prihvaćanje predloženih sankcija. S obzirom na to da je prekršajni nalog pojedinačan akt, počinitelj prekršaja može u odnosu na prekršajni nalog podnijeti prigovor i zahtjevati redovan prekršajni postupak, a može se odreći prava na podnošenje prigovora ili odustati od već podnesenog prigovora.

Prekršajni nalog se izdaje u pisanom obliku, sadržajem odgovara presudi prekršajnog suda kojom se okrivljenika proglašava krivim, ne može se izdati protiv malodobnika, a može se temeljiti na neposrednom opažanju inspektora pri obavljanju nadzora, na temelju vjerodostojne ispave, upotrebom tehničkih uređaja i na temelji izdanih izvješća s nalazom i mišljenjem ovlaštenih laboratorija i nalaza vještaka. Svaki od navedenih slučajeva samostalan je razlog za izdavanje prekršajnog naloga. Ovlaštenik za izdavanje prekršajnog naloga obavezan je izdati prekršajni nalog (obvezni prekršajni nalog) za prekršaje propisane odlukama jedinica lokalne i područne samouprave, za prekršaje za koje je propisana samo novčana kazna u iznosu do 5.000,00 kuna za fizičku osobu, do 10.000,00 kuna za obrtnika i osobu koja obavlja samostalnu djelatnost, te do 15.000,00 kuna za pravnu osobu. Ako inspektor ne bi za navedene slučajeve izdao obvezni prekršajni nalog, a podnio bi optužni prijedlog, takav optužni prijedlog sud je dužan odbaciti.

Utvrđivanje (i oduzimanje) protupravno pribavljene imovinske koristi kao posebna prekršajnopornna sankcija u prekršajno zakonodavstvo je relativno kasno uvedena i to Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 1992. godine. Zakonske odredbe su više puta mjenjane i dopunjavanje, pa sada odredbe o utvrđivanju protupravno pribavljene imovinske koristi sadržajem odgovaraju kaznenom zakonodavstvu, članak

⁷ Načelo akuzotornosti nije zastupljeno u deviznim, carinskim, poreznim, financijskim prekršajnim postupcima. Iznimno od pravila da u prekršajnim predmetima sude prekršajni sudovi i Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, u navedenim upravnim područjima, prema posebnim zakonima propisana je stvarna nadležnost i tijela državne uprave (Ministrstva financija) za suđenje, ali samo u prvom stupnju, osim u slučaju postupanja po prigovoru protiv obaveznog prekršajnog naloga.

76. Prekršajnog zakona. Takvo zakonsko uređenje, u kojem se praktično briše razlika u postupanju kad je imovinska korist ostavljena počinjenjem prekršaja ili kaznenog djela motivirana je time da se počinitelju prekršaja i trećim osobama na koje je prenesena, ako nije stečena u dobroj vjeri, oduzme ono što je stečeno prekršajem.

Svakako treba istaći kako je dužnost i *obveza* suda⁸ oduzimanje imovinske koristi, a to sud čini sudskom odlukom kojom je utvrđeno da je prekršaj počinjen. To znači da će sud u istom postupku u kojem utvrđuje počinjenje prekršaja i krivnju počinitelja odlučiti i o iznosu imovinske koristi. Dakle, sud po službenoj dužnosti pazi na oduzimanje imovinske koristi i to čini odlukom kojom je utvrđeno da je počinjen prekršaj, a inspektor kao ovlaštena osoba ovlaštenog tužitelja, *može* odlučiti o oduzimanju imovinske koristi kad umjesto podnošenja optužnog prijedloga odluči izdati prekršajni nalog, ali samo protiv punoljetnog počinitelja prekršaja.

Dakle, sud je u obvezi oduzeti imovinsku korist, a inspektor, ako to ne učini prekršajnim nalogom, u obvezi je utvrditi i optužnim prijedlogom, upućenom nadležnom prekršajnom sudu, obuhvatiti i predložiti oduzimanje tako stečene imovinske koristi.

U postupku utvrđivanja protupravno pribavljene imovinske koristi do 27. srpnja 2017. primjenjivao se Zakon o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvrene kaznenim djelom i prekršajem⁹, a postupci započeti po tom Zakonu dovršit će se po odredbama zakona kojima se uređuje kazneni postupak. Propust u odlučivanju u vezi s oduzimanjem nepripadne imovinske koristi doveo bi do nezakonite odluke u korist okrivljenika, što bi za posljedicu imalo ukidanja prvostupanjske odluke (presude, ako je u prvom stupnju rješavao prekršajni sud, odnosno rješenja, ako je u prvom stupnju rješavalo tijelo državne uprave).

Pravnu osnovu za ***naplatu novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja*** (mandatna kazna) na općoj razini u cijelosti propisuje izmjenjena i dopunjena odredba članka 245. Prešajnog zakona. Prema navedenoj odredbi ovlašten inspektor može naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, ako je prekršaj utvrdio obavljanjem nadzora u okviru svojih ovlasti; neposrednim opažanjem, uporabom tehničkog uređaja i pregledom vjerodostojene dokumentacije. Slijedeći uvijet za naplatu mandatne kazne u vezi je samo s propisanim iznosom novčanih kazni za prekršaj i odnosi se na osobe različitog statusa: ako je novčana kazna propisana do iznosa 2.000,00 kuna za počinitelja fizičku osobu i odgovornu osobu u pravnoj osobi, do 5.000,00 kuna za okrivljenika fizičku osbu obrtnika i osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću i od 15.000,00 kuna za počinitelja pavnú osobu i s njim izjednačene subjekte.

⁸ Prva rečenica članka 250. stavak 1. Prekršajnog zakon glasi. Sud po službneoj dužnosti oduzima imovinsku korist ostvarenu prekršajem. ...

⁹ Vidjeti odredbe Zakona o prestanku važenja Zakona o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvrene kaznenim djelom i prekršajem, Nar. nov. br. 70/17.

Međutim, ovlast za izricanje veće kazne na mjestu počinjenja prekršaja, inspektor može imati u posebnom zakonu, samo kad je za prekršaj za koji je propisana novčana kazna u većem iznosu, od iznosa prema navedenim općim odredbama iz Prekršajnog zakona.

Osim što se novčana kazna može platiti odmah na mjestu počinjenja prekršaja, to se može učiniti i naknadno, u roku od tri dana. Pravo je počinitelja prekršaja da se koristi ovakvom mogućnosti, jer se mandatna kazna može smatrati ponudom, nikako obvezom počinitelja, a sve s ciljem korištenja pogodnost kako bi se izbjegao prekršajni progon. Uz novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja mogu se naplatiti i troškovi utvrđenja prekršaja putem ispravnih tehničkih uređaja. O naplaćenim novčanim iznosima inspektor je počinitelju prekršaja dužan izdati potvrdu. Pogodnost plaćivanja novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja je i to da se može platiti u visini polovine propisanog minimuma ili polovine točno određenog iznosa novčane kazne propisane propisom za prekršaj. Ovakvo naplaćena novčana kazna ne evidentira se u prekršajnoj evidenciji, a počinitelj se ne smatra prekršajno osuđivanom osobom za taj prekršaj.

Naplata novčane kazne na mjestu izvršenja prekršaja isključuje izdavanje prekršajnog naloga ili podnošenje optužnog prijedloga, jer je uplatom iznosa novčane kazne prekršajni postupak dovršen, stoga se na plaćenu mandatnu kaznu s uspjehom ne mogu ulagati pravni lijekovi.

Recentna ovlast inspektoru da prosuđuje o tome kad ne postoji potreba za kažnjavanjem, a prekršaj je počinjen, u prekršajno zakonodavstvo uvedena je izmjenama Prekršajnog zakona iz 2013.¹⁰ i normirana kao *beznačajan prekršaj*.

Zakonsko određenje beznačajnog prekršaja glasi “Nema prekršaja, iako su ostvarena njegova bitna obilježja, ako je stupanj ugrožavanja ili povrede javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti neznatan i ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen”

Uz ovakvu zakonsku odredbu daje se mogućnost da se počinitelja prekršaja od strane ovlaštenih tužitelja ne procesuiraju, odnosno da ga sud ne sankcionira nekom od propisanih kazni iako su se njegovim ponašanjem formalno ostvarila sva bitna obilježja prekršaja, s tim da trebaju biti ispunjena dva uvjeta na kojima se može donijeti prosudba o beznačajnom prekršaju. Prvo, da je ugrožavanje ili povreda zaštićenog dobra neznatna i drugo, da ne postoji potreba za kažnjavanjem počinitelja.

O zakonskoj definiciji “beznačajan prekršaj” ima i kritičkih osvrta, prigovara se proturječnosti njenog sadržaja i predlaže primjereniji naziv “beznačajno djelo”¹¹. Svakako treba imati osjećaj za distinkciju o mogućnosti odlučivanja u prekršajnom postupku, poput mogućnosti da se počinitelja može osloboditi od kazne, izreći mu opomenu ili izreći kaznu blažu od propisane za određeni prekršaj. Na prvi pogled slični, ali po svom sadržaju ipak različiti pravni instituti.

¹⁰ Članak 24.a Prekršajnog zakona, Nar nov. 39/13.

¹¹ Vidi opširnije, Josipović i drugi autori, Komentar Prekršajnog zakona, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 66.

Institut beznačajnog prekršaja jača odgovornost inspektora u donošenju zaključka hoće li ga i kad primjeniti, s tim što treba otkloniti svaku sumnju u to da inspektori s posebnom pozornošću ne bi pristupili ispitivanju razloga za njegovu primjenu. Ako primjene ovaj institut dužni su detaljno obrazložiti razloge i okolnosti kojima se opravdavaju uvjeti za njegovu primjenu (nezatna povreda zaštićenih vrijednosti i odsutnost potreba za kažnjavanjem). U postizanju ovoga cilja od velike je važnosti praksa prekršajnih sudova, osobito ujednačena praksa Visokog prekršajnog suda.

U primjeni prekršajnog zakonodavstva ovlašteni tužitelji mogu poduzimati i druge mjere, opisane kao zaštitne mjere (obvezno liječenje od ovisnosti, zabrana obavljanja određenih djelatnosti ili djelatnosti, zabrana obavljanja određenih djelatnosti ili poslova pravnoj osobi, zabrana stjecanja dozvola, ovlasti, koncesija ili subvencija, zabrana poslovanja s korisnicima državnog ili lokalnih proračuna, zabrana upravljanja motornim vozilom), kao mjere opreza (zabrana napuštanja boravišta vez dozvole suda, zabrana posjećivanja određenih mjesta ili područja, zabrana približavanja određenoj osobi i zabrana uspostavljanja ili održavanja veze s određenom osobom, zabrana poduzimanja određene poslovne aktivnosti, privremeno oduzimanje putne ili druge isprave za prijelaz državne granice, sa zabranom, privremeno oduzimanje vozačke dozvole za upravljanje vozilom ili dozvole za upravljanje plovilom, zrakoplovom ili drugim prijevoznim sredstvom) i mjere upozorenja (opomena i uvjetna osuda).

Izrečene zaštitne mjere uvijek su privremenog karaktera i mogu trajati od jednog mjeseca do dvije godine, uz iznimku iz članka 33. stavak 10. Prekršajnog zakona, kad se može odgovornoj osobi u pravnoj osobi i pravnoj osobi, izreći trajna zaštitna mjera¹² s tim što prijedlog inspektora ne obvezuje sud na izricenje predložene zaštitne mjere. Mjere opreza mogu trajati dok za to postoji potreba, a najdulje do pravomoćnosti odluke o prekršaju.

Za razliku od prekršajnog postupka koji se pokreće izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja *kaznena prijava* je obavijest nadležnom državnom odvjetništvu o postojanju osnovane sumnje o počinjenju zakonom propisanog kaznenog djela.

Ovlast za podnošenje kaznene prijave pripada svakoj pravnoj i fizičkoj osobi, a inspektor ju je dužan podnijeti kad u obavljanju inspekcijskog nadzora dođe do određenih saznanja o kaznenom djelu i počinitelju. Zakon o kaznenom postupku ne određuje njezin sadržaj, a prijava svakako treba sadržavati: naziv nadležnog državnog odvjetništva kome se upućuje, – podatke koji će poslužiti za identifikaciju osobe ili osoba protiv kojih se prijava podnosi, osobno ime (ime i prezime), datum rođenja, ime jednog roditelja i drugi podaci, opis radnje ili propuštanja koja čini kazneno djelo, te način na koji je to inspektor utvrdio (ili doznao). U tom dijelu prijave nužno je odgovoriti na sljedeća pitanja: što se dogodilo, gdje se dogodilo, kada se dogodilo, kako je djelo izvršeno, čime je izvršeno, tko

¹² Vidi članak 4. Zakona o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona, Nar. nov. br. 70/17.

je počinitelj, te u čemu se sastoji ugroženost pravnog poretka, odnosno u čemu se očituje ugroženost zaštićene društvene vrijednosti.

Kao dokaz koji se predlaže i prilaže prijavi inspektor će uvijek ponuditi svoj zapisnik, jer takav zapisnik ima karakter javne isprave i poslužiti će kao dokazno sredstvo u onoj mjeri u kojoj isprava može biti dokaz, ali i druge dokaze ako ih je bilo.

Na prosudbu o tome je li pravna osoba počinila kazneno djela, primjenjuje se kao supsidijarni zakoni i odredbe Kaznenog zakona, Zakona o kaznenom postupku i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta. Stoga će inspektor, ako u inspekcijskom postupku u sklopu svojih ovlasti, utvrdi obilježja kaznenog djela pravne osoba, podnijeti kaznenu prijavu kao i u svim drugim slučajevima otkrivanja kaznenih djela.

. . .

Kao opće odredbe Zakon o sustavu državne uprave još propisuje i odgovornost inspektora za obavljanje poslova, što pripada službeničkom zakonodavstvu¹³.

2. ZAŠTITA PRAVA STRANAKA U INSPEKCIJSKOM POSTUPKU

Zbog zaštite prava i pravnog interesa stranke, ali i javnog interesa, pravni sustav ustanovljuje između ostalih načela i načelo pravo stranke na pravi lijek, koje pravo nalazi svoju primjenu i u inspekcijskom postupku¹⁴. Pravo stanka na pravni lijek jamči tri prava; pravo žalbe, pravo pokretanja upravnog spora i pravo na prigovor. Žalba i prigovor su redovni pravni lijekovi u upravnom postupku, kao što je i tužba u upravnom sporu. Pravni lijekovi u inspekcijskom postupku omogućuju izmjenu nezakonitih pojedinačnih odluka inspektora.

2.1. Žalba

Žalba je prema odredbama članka 18. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske¹⁵, kategorija koja strankama jamči pravnu zaštitu protiv prvostupanjskog rješenja. Dakle, postoji presumpcija prava na žalbu, što znači, stranka uvijek ima to pravo pa i u onim slučajevima ako u pojedinom zakonu nije ništa određeno u vezi s pravom na žalbu, ako zakonom žalba nije isključena. Samo se zakonom, a ne provedbenim propisom na zakon, može isključiti pravo na žalbu protiv rješenja inspektora donesenog u upravnom postupku. Žalba se

¹³ Vidjeti članak 96. do 99. Zakona o državnim službenicima Nar. nov. br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07. 27/08, 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13.,38/13.,1/15., 138/15. i 61/17. – Odgovornost za povrede službene dužnosti.

¹⁴ Članak 12. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁵ Nar. nov. br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 05/14.

nikad ne može izjaviti protiv rješenja donesenog u drugom stupnju jer pravni sustav ne poznaje trostupanjsko rješavanje u upravnom postupanju. Za osporavanje zakonitosti rješenja donesenog u drugom stupnju, u vezi s postupanjem i primjenom materijalnog prava rezerviran je drugi pravni lijek, upravni spor.

Prije svih, pravo izjaviti žalbu ima:

- stranka, a to je svaka fizička i pravna osoba, inspektor u ime tijela državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave i
- skupina osoba povezanih zajedničkim interesom.

I ne samo navedeni krug osoba i društvenih tvorevina, pravo izjaviti žalbu pripada i

- osobi kojoj je naknadno priznat položaj stranke.
- državni odvjetnik, to može učiniti u svim onim slučajevima kad je posebnim zakonom ovlašten izjaviti žalbu u zaštiti javnog interesa.

Žalba kao redovni pravni lijek izjavljena protiv prvostupanjskog rješenja ima devolutivni i u pravilu odgodni učinak. To znači da nadležnost za odlučivanje o žalbi, ako ne bude odbačena ili rješenje izmjenjeno po prvostupanjskom tijelu, prelazi na drugostupanjsko tijelo.

Stranka se može odreći prava na žalbu. To može učiniti u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. U postupcima u kojima sudjeluje više stranaka, odricanje od prava na žalbu ima pravni učinak tek onda ako su se sve stranke odrekle ovoga prava.

Osim što se može odreći od prava na žalbu, stranka može odustati od izjavljene žalbe sve do otpreme rješenja donesenog po žalbi. Ako je stranka odustala od izjavljene žalbe, postupak u povodu žalbe potrebno je obustaviti, donošenjem rješenja. Izjava o odricanju i izjava o odustanku od žalbe ne mogu se ni pod kojim uvjetom opozvati.

Zbog toga je, a uz primjenu načela pomoći stranci, radi ostvarenja prava ali i posljedica pri korištenju ovoga prava, inspektor u obvezi na to stranku upozoriti kad god je u prilici, što može dovesti do bržeg, a time i efikasnijeg postupanja u inspekcijskom postupku.

Predmet žalbenog postupka mogu biti svi razlozi koji obuhvaćaju slučajeve nezakonitosti prvostupanjskog rješenja u formalnom i materijalnom smislu. Drugostupanjsko tijelo vezano je žalbenim razlozima, osim u slučajevima kad se radi o povredama zakona na koje pazi po službenoj dužnosti.

Za žalbu se traži minimum podataka pa je dovoljno da stranka u žalbi navede rješenje koje pobija, naziv javnopravnog tijela koje je rješenje donijelo i zbog čega je nezadovoljna rješenjem. Za stranku je povoljnije ako žalbu obrazloži, jer obrazloženje razloga za nezadovoljstvo žalbom može biti od pomoći drugostupanjskom tijelu prilikom razmatranja žalbe.

Rok za izjavljivanje žalbe iznosi 15 dana, ali može posebnim zakonom biti propisan i duži rok. Taj rok počima teći prvi slijedeći dan, računajući od dana dostave rješenja.

Žalba se može predati u pisanom obliku, neposredno prvostupanjskom tijelu, poslati poštom (preporučenom ili običnom pošiljkom), dostaviti u obliku elektroničke isprave izrađene u skladu sa zakonom i izjaviti usmeno na zapisnik, a izjavljuje se tijelu drugog stupnja.

Žalba u pravilu ima odgodni učinak (suspendivno djelovanje), ako zakonom nije drukčije propisano. Iznimke, prema pravilima općeg upravnog postupanja, odnose se na zaštitu javnog interesa, poduzimanje hitnih mjera i otklanjanje štete koja se ne bi mogla otkloniti¹⁶. Slučajevi poduzimanja hitnih mjera baš su vezani uz inspekcijski postupak kad je posebnim zakonima predviđeno da žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Primjerice prema Zakonu o mirovinskom osiguranju, u vezi s prijavljivanjem radnika nadležnim tijelima mirovinskog osiguranja, ili u Zakonu o pružanju usluga u turizmu, u vezi s pružanjem usluga u turizmu, u dijelu u kojem se turističke usluge pružaju suprotno rješenju nadležnog tijela.

Odgodni učinak žalbe sastoji se u tome da se osporavano rješenje ne može izvršiti sve dok se stranci ne dostavi rješenje doneseno u povodu žalbe. Bio bi velik rizik pristupiti izvršenju rješenja u žalbenom roku, bez obzira je li žalba izjavljena ili nije, a kad je žalba izjavljena sve do dostave drugostupanjskog rješenja, jer se još pouzdano ne zna hoće li rješenje protiv kojeg je izjavljena žalba ostati na snazi ili ne. Zbog toga je potrebno suzdržati se od provedbe izvršenja do proteka roka za žalbu.

Ovdje svakako treba ukazati i na zakonsku mogućnost izvršenja rješenja prije njegove izvršnosti, ako bi izvršenje moglo biti spriječeno ili znatno otežano, tzv. izvršenje radi osiguranja¹⁷.

Da žalba nema odgodni učinak mora biti navedeno već u izreci samog rješenja kao samostalna točka izreke, a u obrazloženju istog rješenja mora se detaljno obrazložiti razloge zašto žalba nema odgodni učinak.

2. 2. Upravni spor

Regulacija upravnog spora je predmet Zakona o upravnim sporovima¹⁸. Općenito gledano, ocjeni zakonitosti u upravnom sporu podliježu: upravni akti protiv kojih nije dopušten redovni pravni lijek, postupanje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava ako stranka smatra da joj je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, a protiv kojeg nije dopušten redovni pravni lijek, propuštanje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonskom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku – odnosno postupi prema propisu, i sklapanje, raskidanje i izvršavanje upravnog ugovora.¹⁹ U inspekcijskim stvarima, ovisno o aktivnosti stranke, upravni spor, najčešće može biti nastavak postupka, sad u sudskoj nadležnosti oko ocjene zakonitosti upravnog

¹⁶ Stavak 3. članka 112. Zakona o općem upravnom postupku.

¹⁷ Izvršenje radi osiguranja normirano je u Petom dijelu Zakona o općem upravnom postupku. Ovom pravnom institutu posvećen je članak 148., a izvršnosti rješenja članak 133.

¹⁸ Nar. nov. br. 20/10., 143/12. 152/14, 94/16. i 29/17.

¹⁹ Predmet upravnog spora uređuje članak 3. Zakona o upravnim sporovima.

akta protiv kojeg nije dopušten redovni pravni lijek ili ako stranka smatra da joj je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes.

U upravnom sporu sude upravni sudovi u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, a u drugom stupnju Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik, a ponekad se kao sudionik može pojaviti i zainteresirana osoba, koja se u postupak može uključiti u svakoj fazi.

S obzirom na to da se upravni spor pokreće tužbom protiv tuženika koji je uvijek javnopravno tijelo kao donositelj pojedinačne odluke ili je propustilo na određeni način poduzeti radnju, a tužitelj smatra da je takvim postupanje povrijeđen zakon na njegovu štetu, bilo da mu je povrijeđeno pravo ili pravni interes, potrebno je znati tko u postupku može zastupati tuženika.

Uloga inspektora u upravnom sporu može biti zastupanje javnopravnog tijela u statusu službene osobe koja je donijela ili propustila donijeti odluku. Osim inspektora u upravnom sporu može zastupati druga osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela ili druga osoba tog javnopravnog tijela koju za poduzimanje radnji u sporu odredi čelnik. Tijela državne uprave i druga državna tijela po punomoći čelnika može zastupati i državno odvjetništvo. Kad čelnik za zastupanje odredi inspektora (ili drugog službenika) koji je obavio nadzor i donio odluku, s više se uspjeha može očekivati završetak spora u korist tuženika.

Odluke koje donose upravni sudovi su *rješenja*, kojim se odlučuje o postupovnim pitanjima i *presude* kojima se odlučuje o meritumu u odnosu na glavnu stvar i sporedna pitanja.

2.3. Prigovor

Uvođenje prigovora u općeupravno postupanje datira s vremenom stupanja na snagu Zakona o općem upravnom postupku iz 2009., odnosno s 1. siječnja 2010. godine. Do toga vremena žalba je bila jedini redovni pravni lijek.

Za razliku od žalbe koja je propisana kao redovan pravni lijek protiv rješenja doneseni u prvom stupnju, prigovor je propisan kao pravni lijek u postupcima u kojima se ne donosi rješenje. Tako se u zakonskom tkivu Zakona o općem upravnom postupku prigovor prvi put spominje u samostalnom načelu za vođenje upravnog postupka - načelu prava stranke na pravni lijek, potom u vezi s pokretanjem postupka po službenoj dužnosti i s tim u vezi uzimanje u obzir sadržaja predstavke i prava podnositelja povodom predstavke, zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela iz upravnog ugovora, povodom zaštite prava od postupanja javnopravnih tijela i drugih oblika postupanja te u zaštiti prava korisnika javnih usluga.

Od svih navedenih slučajeva podnošenja prigovora, u inspekcijskom postupku najzastupljenije je podnošenje prigovora u vezi s pokretanjem postupka po službenoj dužnosti,

kada je inspektor u obvezi, prije pokretanja inspekcijskog postupka, razmotriti sadržaj prigovora te osigurati ostvarivanje prava na odgovor, podnositelju prigovora.

Broj slučajeva u kojima se može izjaviti prigovor je zatvoren, dakle prigovor nije opće dopušten pravni lijek, pa se može, što se tiče općepostupovnih pravila upravnog postupka, izjaviti samo u navedenim slučajevima.

Prigovor se izjavljuje čelniku tijela. Zbog toga je prigovor remonstrativni pravni lijek. Međutim, prigovor se ne predaje niti o njemu u svim slučajevima odlučuje čelnik javno-pravnog tijela. To će ovisiti o tome je li prigovor izjavljen protiv postupanja javnopravnog tijela u postupku koji nema značenje upravnog postupka ili je prigovor izjavljen u postupku zbog nezadovoljstva u postupanju pružatelja javne usluge ili zbog neizvršenja upravnog ugovora od strane javnopravnog tijela. U ovom drugom slučaju o prigovoru odlučuje nadležno tijelo za provedbu upravnog nadzora nad subjektom ovlaštenim za obavljanje usluge zbog koje je izjavljen prigovor. Tad prigovor nema značajke remonstrativnog pravnog lijeka.

Na oblik, sadržaj i predaju prigovora na odgovarajući način primjenjuju se odredbe o žalbi. Kad o prigovoru odlučuje čelnik tijela dužan je donijeti rješenje u roku od osam dana od dana predaje prigovora. Čelnik tijela ne može posebnom ovlasti prenijeti nadležnost za donošenje rješenja o prigovoru na drugu osobu²⁰.

Rješavanje nadležnog tijela o prigovoru zbog nezadovoljstva s pruženom javnom uslugom rješava se dostavom podnositelju prigovora obavijesti o poduzetim mjerama.

U postupku po prigovoru zbog neispunjavanja ugovornih obveza javnopravnog tijela odlučuje se rješenjem. U onim slučajevima gdje se o prigovoru ne odlučuje unutar istog javnopravnog tijela, dvojbena je tvrdnja o tome da je prigovor remonstrativni pravni lijek.

Pravna zaštita protiv rješenja donesenog po prigovoru osigurana je propisivanjem mogućnosti izjavljivanja žalbe odnosno pokretanjem i vođenjem upravnog spora, ovisno o tome je li rješenjem o prigovoru odlučio čelnik prvostupanjskog ili čelnik drugostupanjskog tijela.

Povodom prigovora ne odlučuje se o zakonitosti rješenja, kao u žalbenom postupku. Stoga nema ni potrebe za poništavanjem akta koji je prigovor izazvao, a aktivnost po prigovoru svodi na odluku kojom će se nepravilnosti koje su dovele do prigovora otkloniti.

. . .

Osim žalbe i prigovora kao redovnih pravnih lijekova, inspektori su ovlašteni sudjelovati i u izvanrednim pravnim lijekovima. Izvanredni pravni lijekovi u inspekcijskom (upravnom) postupku jesu: obnova postupka, oglašavanje rješenja ništavim i poništavanje i ukudanje rješenja.

²⁰ Ovakvo stajalište zauzeo je i Visoku upravni sud Republike Hrvatske, Odluka br. Us-8464/2010. od 29. kolovoza 2013.

3. NOVI PRISTUP U PROVEDBI INSPEKCIJSKOG NADZORA – DE LEGE FERENDA

Općim zakonskim odredbama o inspekcijskom nadzoru sadržanim u devet zakonskih članaka (članak 24. do 33.) Zakona o sustavu državne uprave opisan je tek dio općih pitanja iz ovlasti inspektora i nominirano javnopravno tijelo za obavljanje inspekcijskog nadzora u prvom stupnju.

Analizirajući ove zakonske odredbe odmah je uočljivo kako zakonodavac, propisujući djelokrug tijela državne uprave, nije bio dosljedan. Naime, prema stavku 1. članka 25. toga Zakona inspekcijske poslove u prvom stupnju obavljaju uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave, a u drugom stupnju središnja tijela državne uprave, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno.

S obzirom na to da su ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije po definiciji središnja tijela državne uprave, a uredi državne uprave prvostupanjska su tijela državne uprave u županijama, a da su neke inspekcije utemeljene posebnim zakonima ili su utemeljene u sklopu materijalnih zakona za određeno upravno područje i da je poznat podatak kako je tek sportska inspekcija utemeljena u uredima državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu, nameće se zaključak kako se izuzetak o tome da se inspekcijski poslovi u prvom stupnju obavljaju u uredima državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu, pretvorio u pravilo, čime je ova odredba u cijelosti izgubila smisao.

Možda je odstupanje od zakonom proklamiranog pravila o organizaciji inspekcija u uredima jedinica lokalne (regionalne) samouprave, u prvom stupnju, manje stvarni problem, od ostvarivanja objektivne mogućnosti pravne zaštite povodom žalbe na rješenja inspektora. Postojeća organizacija inspekcijskih službi, u središnjim tijelima državne uprave, kad se žalba de facto - u stvarnosti, podnosi istom javnopravnom tijelu, u ovom slučaju ministarstvu, središnjem državnom uredu ili državnoj upravnoj organizaciji, ne udovoljava načelu o podnošenju žalbe javnopravom tijelu višeg ranga. Stoga smo mišljenja kako pitanje organizacije inspekcijskih službi i obavljanje inspekcijskih poslova zaslužuje ozbiljnu raspravu, ako ne izdvojeno, onda u sklopu najavljene reforme obavljanja poslova državne uprave.

U vezi s praktičnim djelovanjem inspektora postavlja se i pitanje jesu li opće ovlasti propisane Zakonom o sustavu... dostatan pravni okvir za potrebnu učinkovitost u radu inspektora, osiguravaju li tako propisane pravne norme očekivani stupanj pravne zaštite stranaka u postupku i nije li taj okvir razlogom da se u posebnim zakonima o radu inspekcija norme o općim ovlastima inspektora nepotrebno propisuju, ponekad i nedosljedno, a izostaje regulacija koja bi pridonijela učinkovitosti u radu inspektora.

Zato smo mišljenja kako je potreban novi zakonski okvir o radu inspekcija s visokim stupnjem kodifikacije općih inspekcijskih ovlasti, a sve radi lakše primjene propisa od strane onih koji u svom radu propise primjenjuju, onih koji nadziru primjenu propisa i onih koji sude/odlučuju u predmetima kršenja propisa iz inspekcijske nadležnosti.

U nastaku se iznose pitanja koja bi mogla biti predmet zakonskog uređenja radi postizanja navenih ciljeva i jačanja pravne sigurnosti stranaka u inspekcijskom postupku.

3.1. Odnos općih i posebnih ovlasti

Preostali dio općih ovlasti inspektora i posebnih pitanja u vezi sa specifičnim poslovima za pojedinu inspekciju, zakonodavac je uređio posebnim zakonima kojima se uređuju određena upravna područja. S tim u vezi postavlja se i pitanje odnosa odredaba iz sustavnog odnosno organskog zakona (odredbe iz navedenog Zakona, članak 24. do 33.), s odredama iz posebnih zakona kojima su uvedene postupovne odredbe, odnosno ovlasti za postupanje u donošenju mjera. Analizom pretežnog broja odredaba iz posebnih zakona dolazi se do zaključka kako odredbe posebnih zakona nisu u skladu ili su protivne odredbama koje vrijede kao sustavna rješenja.

Ne samo to, nego ni odredbe materijalnih zakona o ovlasti za donošenje upravnih mjera nisu u cijelosti pisane u duhu nomotehničkih pravila za izradu pravne norme, što u veliko otežava njihovu primjenu u poslovanju, time i nadzor nad pridržavanjem tako napisanih normi.

S obzirom na svoj pavni karakter neke od posebnih odredaba, a vrijede samo za pojedine inspektore odnosno inspekcije, bez ostatka bi mogle imati karakter opće odredbe ili ih ne bi trebalo ni biti. Kao ilustraciju može se postaviti je li opravdano: za slučaj vođenja kaznenog postupka protiv inspektora koje pokreće privatni tužitelj u vezi s obavljanjem redovitih poslova i radnih zadataka, da te troškove snosi javnopravno tijelo u kojem je inspektor zaposlen, samo od nekih inspektora zahtjevati pisanu izjavu o svom imovnom stanju i imovnom stanju svog bračnog ili izvanbračnog druga i maloljetne djece te pisanu izjavu o suglasnosti za provjeru vjerodostojnosti podataka navedenih u izjavi, provesti temeljnu sigurnosnu provjeru kao uvjet za obavljanje inspekcijskih poslova, pri obavljanju nadzora nošenje radne odjeće, da o izuzeću inspektora od vođenja postupka odlučuje umjesto čelnika tijela, nadređeni službenik nižeg ranga, o povjerenstima za žalbe odlučuju različiti subjekti, a inspekcijski poslovi se u pravilu obavljaju u središnjim tijelima državne uprave, isticati posebne oznake na službenim automobilima.

3.2. Primjena načela razmjernosti u slučaju kumulacije sankcija

Poslovi inspekcijskog nadzora, između niza ostalih razloga, razlikuju se od drugih poslova državne uprave i po tome što činjenice utvrđene i tom nadzoru, postupak mogu odvesti u dva smjera. Na istoj činjeničnoj osnovi inspektor može u okviru zakonom danih ovlasti donositi upravne mjere s ciljem usklađivanja poslovanja s propisima, o čemu donosi upravnu mjeru i prati njeno izvršenje, a može poduzimati i kaznene mjere sa svrhom kako bi kažnjavanje izrazilo poštivanje pravnog sustava, društveni prijekor zbog počinjenja prekršaja te da utječe na počinitelja i sve ostale da ubuduće ne čine takva djela.

Kako god definirali, cilj je postupanja inspektora zaštita prava potrošača i zaštita javnog interesa time što je mjera uvijek usmjerena prema nekoj osobi nad čijim je poslova-

njem obavljen inspekcijski nadzor nad primjenom propisa, i kojoj je u pravilu nametnuta neka obveza ili izrečena zabrana. Logično je onda postaviti pitanje kako se ostvaruje zaštita parva strake i javnog interesa u jednom takvom postupku. Odgovor na postavljeno pitanje može se potražiti u tome je li upravna mjera pravilno i zakonito odabrana, uz primjenu načela razmjernosti.

Načelo razmjernosti ustavna je kategorija uvedena Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2000. godine²¹. U članku 16. Ustava dodan je stavak 2. u kojim je određeno: “Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinačnom slučaju”. U Zakonu o općem upravnom postupku među općim načelima za primjenu ovog Zakona nalazimo odredbe o razmjernosti u odlučivanju pri ispunjavanju obveze, a posebnu odredbu o primjeni načela razmjernosti nalazimo u dijelu kojim je uređeno izvršenja rješenja nakon što postane izvršno. Osim toga izmjenama Prekršajnog zakona iz 2013. i u prekršajno zakonodavstvo izrijekom se uvodi načelo razmjernosti (članak 51.a)²², i to u vezi s izricanjem zaštitne mjere, tako da je isključena primjena zaštitne mjere ako ona nije u razmjeru s težinom počinjenog prekršaja, kao i sa stupnjem počiniteljeve opasnosti.

Pored ustavne odredbe o načelu razmjernosti koja obvezuje zakonodavca, druge donositelje propisa i općih akata te donositelje pojedinačnih akata, inspektore u upravnom odlučivanju obvezuje i niz materijalnih zakona donesenih za određeno upravno područje. Od začaja je naglasiti kako su načelo razmjernosti inspektori obvezni primjenjivati u svim slučajevima donošenja upravne mjere, što proizlazi iz članka 6. Zakona o općem upravnom postupku²³. Iznimka bi bila da je primjena načela zakonom izričito isključena.

Na zakonsko reguliranje načela razmjernosti u zaštiti prava stranke i javnog interesa koje se treba primjeniti kao pravilo općeupravnog postupanja, kritički osvrt dali su Šikić i Ofak i izrekli svoje stajalište o povezanosti s načelom pomoći stranci koja “prestavljaju svojevrsno jedinstvo” i dodaju: “Smatramo kako je zakonodavac citiranjem odredbom želio probuditi dužnost aktivnog štice prava stranke jer službene osobe u tijelima javne uprave ne smiju stranku šutke prepuštati “stihiji” upravnog postupka, već su ju dužna upozoravati na sve posljedice koje bi njezina neaktivnost ili moguće postupovno neznanje ili neukost mogle proizvesti.”²⁴

²¹ Nar. nov. br. 113/00.

²² Nar. nov. br. 39/13.

²³ Stavak 2. i stavak 3. članka 6. glase: “(2) Kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže svrha propisa. (3) Pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom”

²⁴ M. Šikić, L. Ofak, Nova načela upravnog postupka ... Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 32, br 1. 127-153 (2011).

Primjenom načela razmjernosti ni u čemu ne smiju biti umanjena prava stranke, zato do izražaja treba doći sposobnost inspektora na donošenju i ostvarenju svrhe poduzetih mjera kada je to propisano zakonom, uz najpovoljnija sredstva za izvršenika.

U kojoj se mjeri inspektori u svom radu pridržavaju načela razmjernosti predviđeno općim zakonima valjalo bi provesti određena istraživanja, a neki praktični primjeri pri donošenju mjera u okviru obavljenog inspekcijskog nadzora upućuju na izostanak primjene ovoga načela, pa se i u vezi s tom tematikom može postaviti pitanje je li za postupanje inspektora potrebna nova zakonska regulativa kojom bi se poboljšala odgovornost u primjeni načela razmjernosti. Ovdje treba spomenuti i dijelom sporne zakonske mogućnosti, gdje zakonodavac nije jasno izrazio važne odredbe, a čija primjena dovodi do kumulacije sankcija u povodu poduzimanja mjera nakon obavljenog inspekcijskog nadzora.

Zato je za rad inspektora u predmetima donošenja mjera s više sankcija, potrebna jasna pravna norma, lišena svake dvojbe za njeno poduzimanje, osobito u primjeni različitih zakona - što bi za posljedicu imalo objektiv i razmjeran pristup u primjeni kumulacije sankcija (usklađivanje poslovanja s propisom, zabrana obavljanja djelatnosti, novčana kazna, zaštitna mjera, posebne prekršajne sankcije, različiti načini izvršenja).

Kako bi se to postiglo smatramo potrebnim u posebnom zakonu o inspekcijskim nadzoru propisati načelo razmjernosti (u smislu tog zakona) i predvidjeti slučajeve u kojima je primjena načela zakonom izričito isključena. To bi bio odgovor na postavljeno pitanje o poboljšanju odgovornost u primjeni načela razmjernosti od strane inspektora.

3.3. Zakonski opis upravne mjere mora biti određeno naveden

Opće prihvaćeno pravno načelo *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege poenali* – nema kazne bez zakona²⁵ –, ima svoju primenu vladavine prava – uređeno, kao načelo zakonitosti. Ustav Republike Hrvatske u članku 30. stavak 1.²⁶ i Kazneni zakon u članku 2. primjenu ovog načela propisuju za kaznena djela²⁷, a članak 2. stavak 3. Prekršajnog zakona primjenu ovog načela propisuje za kazne i druge prekršajne sankcije²⁸. Načelo

²⁵ Prijevod je preuzet iz naslova iznad članka 7. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Nar. nov., MU broj 18/97., 6/99. i 8/99. isp., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06. i 2/10. Ima i drugih (širih) prijevoda ove latinske izreke.

²⁶ Ustavna odredba glasi: "Nitko ne može biti kažnjen za djelo koje prije nego je počinjeno nije bilo utvrđeno zakonom ili međunarodnim pravom kao kazneno djelo, niti mu se može izreći kazna koja nije bila određena zakonom. ..."

²⁷ Navedena odredba kaznenog zakona glasi: "Nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu mogu primijeniti druge kaznenopravne sankcije za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom ili međunarodnim pravom određeno kao kazneno djelo i za koje zakonom nije bilo propisano kojom se vrstom i mjerom kazne počinitelj može kazniti".

²⁸ Nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajna sankcija za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom ili međunarodnim pravom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno kao prekršaj i za koji zakonom ili odlukom jedinice

zakonitosti potrebno je shvaćati u širem smislu od kaznenog i prekršajnog zakonodavstva, pa s tim u vezi primjenu načela zakonitosti u upravnom postupanju kad je riječ o upravnoj stvari u kojima postupak vode i upravnu stvar rješavaju državni službenici raspoređeni na radna mjesta inspektora.

Poslovi državne uprave uređuju se zakonom²⁹, a u inspekcijskim se stvarima upravna mjera u pravilu odnosi na naredbe i zabrane, a iznimno kada je to zakonom propisano stranci se odobrava neko postupanje. Pri određivanju upravnih mjera u zakonskim tekstovima kojima se uređuje djelokrug javnopravnog tijela i ovlasti inspektora, upravne mjere, kao svojevrsne pravne sankcije, su normirane tako da se radi o zatvorenom broju takvih mjera i njihov opis je određen, a ima i takvog uređenja da se iz nejasnog opisa ne prepoznaje ili se teško prepoznaje na što se upravna mjera odnosi³⁰. Takvo pravno uređenje ne pridonosi pravnoj sigurnosti u upravnim stvarima u kojoj javnopravno tijelo rješava, a inspektore kao službene osobe stavlja u dvojbu kakvu upravnu mjeru donijeti.

U nedostatku izravne zakonske odredbe o načinu propisivanja i primjeni upravne mjere, nalazimo relevantnu sudsku praksu. Tako je Upravni sud Republike Hrvatske rješavajući u predmetu broj: Us-5463/00 od 27. studenog 2003. poništio rješenje donijeto u drugostupanjskom i prvostupanjskom upravnom postupku i obrazložio: “Naime, nadležnost za postupanje upravnih tijela u određenoj upravnoj stvari, mora biti izričito propisana u materijalnom propisu, kojim se regulira određena materija, što međutim ovdje

lokalne i područne (regionalne) samouprave nije bilo propisano koja se vrsta i mjera prekršajnepravne sankcije počinitelju može izreći, odnosno primijeniti.

²⁹ Stavak 2. članka 1. Zakona o sustavu državne uprave.

³⁰ Primjere neodređeno propisanih upravnih mjera nalazimo u članku 33. stavak 1. podstavak 1. do 5. Zakona o hrani, Nar. nov. broj 81/13., 14/14. i 30/15. Navedena zakonska norma glasi: “Osoba ovlaštena za provedbu službenih kontrola iz članka 32. stavka 2. ovoga Zakona u obavljanju službenih kontrola ima pravo i dužnost:

- narediti mjere propisane člankom 54. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 882/2004, mjere propisane posebnim propisom o službenim kontrolama i posebnim propisima o hrani i hrani za životinje;
- poduzeti privremene mjere na temelju načela predostrožnosti iz članka 7. Uredbe (EZ) br. 178/2002 i članka 8. ovoga Zakona;
- narediti uspostavu sljedivosti u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije prema članku 18. Uredbe (EZ) br. 178/2002 i propisima donesenima na temelju istoga;
- narediti uspostavu sljedivosti prema odredbama Uredbe (EU) br. 208/2013;
- narediti uspostavu sljedivosti prema odredbama Uredbe (EU) br. 931/2011; .” ...

U smislu članka 32. stavak 2. ovoga Zakona osobe za provedbu službenih kontrola jesu; veterinarski inspektor, sanitarni inspektor, inspektor za kakvoću hrane, poljoprivredni inspektor i sanitarni inspektor. Ili u članku 35. stavak 1. točka 9. Zakona o predmetima opće uporabe, Nar. nov. broj 39/13. i 47/14. Odredba glasi: “(1) U obavljanju inspekcijskog nadzora nad proizvodnjom i stavljanjem na tržište predmeta opće uporabe, a radi osiguranja zdravstvene ispravnosti, odnosno sukladnosti predmeta opće uporabe, nadležni inspektori iz članka 41. stavka 1. ovoga Zakona imaju pravo i dužnost poduzimati sljedeće mjere: “.... 9. privremeno zabraniti proizvodnju i stavljanje na tržište predmeta opće uporabe u slučaju neispunjavanja propisanih uvjeta, dok se isti ne ispune”. (Ostaje nejasno, koji su to propisani uvjeti na koje bi se upravna mjera odnosila? Posebno je sporan onaj dio rečenice koji glasi “dok se isti ne ispune”).

nije slučaj, zbog čega upravna tijela u predmetnoj stvari nisu bila nadležna za utvrđivanje odgovornosti tužitelja i njegove obveze kao trgovca, prema zainteresiranoj kao kupcu, odnosno zaštitu prava zainteresirane kao potrošača s osnove naprijed rečene zakonske odredbe, već zainteresirana svoja prava na reklamaciju navedenog vozila može ostvariti u sudskom postupku, iz čega slijedi da upravna tijela nisu bila stvarno nadležna za donošenje prvostupanjskog i osporenog rješenja”.

Rješavajući u istoj stvari, a povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud Republike Hrvatske, predmet broj: Uzz 5/04-2 od 23. veljače 2006. je ocijenio da zahtjev nije osnovan te odbio zahtjev za zaštitu zakonitosti. Iz obrazloženja: “... U obrazloženju pobijane presude izraženo je pravno stajalište da nadležnost za postupanje upravnih tijela u određenoj pravnoj stvari mora biti izričito propisana u materijalnom propisu kojim se regulira određena materija, što Zakonom o trgovini (Narodne novine 35/91., 26/93., 11/96. i 75/99.), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja spornih rješenja, nije bio slučaj. U konkretnoj pravnoj stvari upravna tijela nisu bila stvarno nadležna za utvrđivanje odgovornosti i obveza tužitelja, kao trgovca prema kupcu po osnovi njihovog pravnog odnosa, nego da kupac svoja prava na reklamaciju može ostvariti u sudskom postupku”.

Pojedinačne presude osim toga što rješavaju konkretne slučajeve, trebale bi se odnositi i na sve druge slučajeve u kojima se propisuje upravna mjera. U ovom slučaju to bi trebao biti izvor prava za propisivanje upravne mjere.

Ovakvo stajalište sudova, osim što se odnosi na inspektore, više je adresirano na sve sudionike u postupku donošenja zakona; od stručnog nositelja izrade prijedloga propisa (u većini slučajeva središnja tijela državne uprave), ovlaštenih predlagatelja (zastupnika u Hrvatskom saboru, klubovi zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada RH) i Hrvatskog sabora kao donositelja zakona.

Sve su ovo razložna i opravdana pitanja koje bi se pri promišljanju novog uređenja inspeksijskog nadzora trebalo uzeti u obzir, a u krajnjoj liniji da se zakonodavac donošenjem sustavnog zakona o inspeksijskom nadzoru, obveže na propisivanje upravnih mjera, koje se ne mogu donositi prije nego su određeno zakonom propisane³¹.

3.4. Delegirana zakonodavna aktivnost

Značajno je primjetiti kako se u posebnim zakonima kojima se uređuje postupanje i ovlasti inspektora ovlašćuju čelnici središnjih tijela državne uprave za donošenje provedbenih propisa na zakon.

³¹ O donošenju upravne mjere stajalište je zauzimao i Upravni sud Republike Hrvatske. Tako je prema Zaključku sjednice sudaca tog Suda, održane 18. listopada 2005. zauzeto slijedeće stajalište. “Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava, ne može u provođenju upravnog i inspeksijskog nadzora na temelju članka 40. Zakona o vatrogastvu jedinicama lokalne samouprave nalagati izvršenje određenih mjera koje nisu propisane Zakonom o vatrogastvu”. Stajalište se odnosi na zakonski tekst članka 40. Zakona o vatrogastvu, Nar. nov. broj 39/04. – pročišćeni tekst i 174/04.

Stoga imamo situaciju da svaki čelnik za inspektore iz svog resora donosi provedbeni propis (pravilnik) o obrascu službene iskaznice i izgledu znaka inspektora, pravilnik o evidentiranju obavljenih nadzora i poduzetih mjera ili druge provedbene akte (naputak) radi uređenja određenih pitanja, što je svakako u suprotnosti s načelom ekonomičnosti i učinkovitosti u donošenju provedbenih propisa.

Zar ne bi racionalnije bilo ova pitanja urediti zakonom na jednom mjestu, ili eventualno u okviru delegirane zakonodavne aktivnosti prepustiti da ih uređuje uredbom Vlada Republike Hrvatske. Ostvarenje takve zamisli bio bi dobro organiziran potez zakonodavca na nepotrebnom donošenju provedbenih propisa od strane svakog čelnika tijela državne uprave u čijem se djelokrugu predviđen inspekcijski nadzor, a vrijeme provedeno na normativnoj aktivnosti iskoristiti za provedbu inspekcijskog nadzora.

Modernizacija hrvatskog inspekcijskog postupanja i odlučivanja u inspekcijskim stvarima mogla bi se još odnositi i na uređenje pitanja kao što su:

3.5. Koordinacija u postupanju više inspekcija

Ne samo zaštita prava potrošača nego i druge inspekcijske ovlasti u djelokrugu su središnjih tijela državne uprave, ponekad i u više unutarnjih ustrojstvenih jedinica tih tijela, a ovlasti inspektora na planu te zaštite su različite. Kako bi se izbjeglo nepotrebno ponavljanje nadzora ili nadzor primjene nad provedbom istih propisa, a time i ograničilo na razumnu mjeru ometanje subjekata nadzora u njegovom redovnom poslu, kao nužno nameće se (zakonsko) propisivanje usklađenog obavljanja nadzora.

Za ostvarenje toga cilja, put bi mogao voditi u smjeru osnivanja stalnog radnog tijela s koordinativnom ulogom, koje bi: usklađivalo planove rada različitih inspekcija i pratilo izvršenje tih planova, planiralo zajedničku provedbu inspekcijskog nadzora, donosilo smjernice za izradu planova rada po upravnim područjima, odredilo, potom i pratilo efikasnost rada inspekcije, obavješćivalo se o godišnjem izvješću inspekcijskih službi, s ciljem zauzima stajališta o ujednačenom postupanju inspekcije u istim ili sličnim slučajevima, sudjelovalo u predlaganju jedinstvene metodologije izvješćivanja i vođenja evidencija, iniciralo izmjenu propisa u vezi s inspekcijskim nadzorom, planiralo oblike izobrazbe inspektora, predlagalo rješavanje prostornih i materijalnih uvjeta za rad inspektora i druga pitanja koja bi kao relevantna proizašla iz rasprave. Podrazumijeva se kako je nužno pri osnivanju ovakvog tijela uzeti u obzir i propisati brojnost i sastav članova, vodeći računa o jednakoj zastupljenosti resora i način rada takvog radnog tijela. Potrebno je propisati i donošenje poslovnika tog radnog tijela.

3.6. Obvezujuće mišljenje uz propisivanje njegove primjene

Možebitnim uvođenjem instituta obvezujućeg mišljenja u inspekcijsko postupanje uvela bi se primjena načela postupanja u dobroj vjeri. Sličan, ali ipak po nekim značajkama različit institut u općeupravnom postupanju nalazimo u odredbama o jamstvu stje-

canja prava koji se spominje kao novost u Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009. godine, članak 103., samo ako je to propisano zakonom. Zbog toga bi u određivanju sadržaja obvezujućeg mišljenja bilo potrebno obuhvati: u kojim će se slučajevima izdavati, definirati tko može biti podnositelj zahtjeva za izdavanje i sadržaj tog zahtjeva, rok za izdavanje i vrijeme važenja, određeno navesti u kojim se slučajevima obvezujuće mišljenje ne može izdati, propisati nadležnost za izdavanje, postupak izdavanja i eventualno propisati troškove izdavanja, jer se radi o postupku koji bi se vodio po zahtjevu stranke. Obvezujuće mišljenje imalo bi učinak i na izbjegavanje poslovanja koje je u suprotnosti s propisima kojima je pravno uređena djelatnost koju podnositelj zahtjeva obavlja ili namjerava obavljati.

Uvođenje instituta obvezujućeg mišljenja u inspeksijsko postupanje bio bi prilog donošenju odluke o općezakonskom reguliranju preventivnog djelovanja inspeksijskih službi.

3.7. Preventivno postupanje inspektora

Zakonski modaliteti preventivnog rada inspektora napušteni su s prestankom važenja Zakona o upravi, odnosno s danom stupanja na snagu Zakona o sustavu državne uprave iz 1993. godine³². Razlozi za donošenje takve odluke opravdavaju se time što se smatralo kako smo zemlja tržišne ekonomije, pa gospodarski subjekti usluge o primjeni propisa mogu imati osnivanjem korporativnih pravnih službi ili ih pribavljati na tržištu od ovlaštenih organizacija. Time je inspekciji ostala samo represivna uloga, a u kasnijoj fazi širenjem ovlasti i na posebne slučajeve neposrednog rješavanja (odlučivanja u skraćenom postupku). Protekom vremena pokazalo se kako takva rješenja popuštaju pred opravdanim zahtjevima gospodarskih subjekata i njihovih asocijacija, pa se kao usamljeni slučajevi u zakonodavstvo vraćaju neki oblici preventivnog djelovanja, tek nekih inspektora.

Radi postizanja jedinstvenog djelovanja inspektora i potrebe jačanja dobre prakse, opravdanim se čini propisivanje situacija u kojima bi inspektor mogao djelovati preventivno s ciljem da poslovanje bude u skladu s propisima. Takva zamisao mogla bi se ostvariti informiranjem i edukacijom kupaca proizvoda i korisnika usluga, objavom relevantnih informacija i određenih uputa o uvjetima poslovanja i izmjenama tih uvjeta, provođenjem određenih istraživanja o pojavama na tržištu i javnom objavom rezultata takvih istraživanja, obavljanjem preventivnih nadzora koji bi završavali upozorenjem odgovornih fizičkih osoba i tijela upravljanja u pravnim i s njima izjednačenim osobama o posljedicama nepridržavanja propisa, organizacijom, održavanjem i sudjelovanje na stručnim skupovima i javnim savjetovanjima iz područja nadzora. Osim već spominjane zaštite prava potrošača kao najzastupljenijeg inspeksijskog nadzora, i druga upravna područja, primjerice zaštita prava iz radnog odnosa, zaštita dobara od interesa za Republiku Hrvatsku traže i očekuju normiranje preventivnog rada inspektora

³² Zakon o sustavu državne uprave Nar. nov. 75/93. stupio je na snagu 21. kolovoza 1993. S tim danom je prestao važiti Zakon o upravi, osim odredaba kojima je bio uređen radni odnos službenika.

3.8. Pristup osnivanju tijela za odlučivanje u drugom stupnju

S obzirom na naglašenu ulogu prinude koju zbog svoje pravne prirode sadrže upravna rješenja inspektora, za učinkovit inspekcijski postupak i pravnu sigurnost, od osobite je važnosti kakva se pravna zaštita pruža subjektima protiv kojih su ta rješenja usmjerena i koja će tijela biti nominirana kao nadležna, za odlučivanje u tim predmetima u drugom stupnju. Bilo bi idealno kada bi svako prvostupanjsko rješenje inspektora bilo pravilno i zakonito, a stranka ishodom inspekcijskog postupka zadovoljna. U takvoj situaciji ne bi bilo potrebe da o istoj stvari odlučuje više tijela različitog ranga. Međutim, najsavjesniji i najsposobniji inspektor, koji prvi rješava neki predmet, može pogriješiti, a stranka može biti nezadovoljna i odlukom koja je pravilna i zakonita, zato je od osobite važnosti koji model odlučivanja prihvatiti, a da u cijelosti bude udovoljeno načelu dvostupnosti u inspekcijskim predmetima. Prema tom načelu, protiv odluke prvostupanjskog tijela može se izjaviti žalba višem tijelu.

Određivanje tijela koje bi rješavalo u drugostupanjskom inspekcijskom postupku složena je stvar, osobito zbog činjenice što se inspekcijski nadzor u prvom stupnju odvija u središnjim tijelima državne uprave. Da je udoljeno zahtjevu prema kojem, inspekcijske poslove u prvom stupnju obavljaju uredi državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave, a u drugom stupnju središnja tijela državne uprave, postavljenom kao sustavno pravilo, rješenje ovoga pitanja bilo bi jednostavno. Kad nije tako, za odlučivanje u drugom stupnju pribjegli su osnivanju različitih povjerenstava, svako središnje tijelo ima svoje povjerenstvo. S tim u vezi postavlja se pitanje o objektivnosti u odlučivanju i ima li potencijalnog sukoba interesa osoba koje sudjeluju u odlučivanju. Naime, poznato je kako su članovi povjerenstava za odlučivanje u drugom stupnju inspektori istog središnjeg tijela u okviru kojeg je obavljen nadzor i donijeto prvostupanjsko rješenje. Ima i takvih situacija u kojima inspektor koji je član povjerenstva za žalbe, obavlja unutarnji nadzor nad radom inspektora raspoređenog na radno mjesto u područnoj jedinici ili drugoj ustrojstvenoj jedinici središnjeg tijela. Uz takve okolnosti, objektivno se ne ostvaruje sadržaj načela o dvostupnosti odlučivanja, osim u formalnom smislu. Upitan je i sastav povjerenstava u odnosu na smjer stručne spreme članova povjerenstva i njihovo radno iskustvo na određenim poslovima. Tu je i različita praksa o tome tko predlaže i tko imenuje članove povjerenstva.

Prihvatanjem sadržajnog, a ne formalnog pristupa ispunjavanju zahtjeva iz načela o dvostupnosti bilo bi omogućeno da se pri ispitivanju zakonitosti i ocjeni svrhovitosti osporavanog rješenja, osnaži uloga drugostupanjskih inspekcijskih tijela u kojima se rješava o stanovitim pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka obuhvaćenih inspekcijskim postupkom.

3.9. Je li dopušteno zakonom stranku obvezivati na izvještavanje o izvršenju upravne mjere

Već je navedeno da se inspekcijski postupak pokreće po službenoj dužnosti, a iznimno na zahtjev stranke. Međutim, zakonske odrede koje inspektorima daju ovlast da stranku

obveže na podnošenje izvješća o izvršenju upravne mjere³³, su dvojbene. Takve odredbe potencijalno nose ozbiljne probleme za praksu. Kao prvo, takvim odredbama narušeno je pravilo da se postupak uvijek dovršava prema pravilima prema kojima je započeo, pa ako je inspekcijski postupak pokrenut po službenoj dužnosti i kontrolu izvršenja upravne mjere potrebno je provesti na isti način - po službenoj dužnosti. Na taj se način osigurava jedinstvo postupanja u upravnoj stvari, jer je izvršenje, kao završna faza upravnog postupanja, sastavni dio tog postupka. Drugo, za praksu je još neprihvatljivije ako inspektor, u slučajevima kad u zakonu ne postoji takva odredba, stranci nameće obezu izještavanja o izvršenoj mjeri. Zato, u ime pravilnog i zakonitog postupanja potrebno je obje prakse napustiti kao neprihvatljive. Dakle, kontrolu izvršenja rješenja u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti, također treba obaviti po službenoj dužnosti, nakon što rješenje postane izvršno. Stoga se nameće zaključak - nije dopušteno zakonom stranku obvezivati na izještavanje o izvršenju upravne mjere. Takva regulativa trebala bi naći svoje mjesto u jedinstvenom zakonu, kao pravilo koje bi se odnosilo na sve inspektore i sve postupke pokrenute po službenoj dužnosti.

3.10. Evidencija objekata pod nadzorom i broj obavljenih nadzora

Razvojni put pojedinih inspekcijskih tijela pratili su i propisi koji su inspektore obvezivali na ustrojavanje evidencije objekata pod nadzorom. Podatak o broju objekata pod nadzorom mogao je poslužiti najmanje u dvije zanačajne svrhe, prvo, iz takve evidencije bilo je vidljiva djelatnost za koju je neki subjekt nadzora registriran i drugo, evidencija je davala jasan i brz pregled o broju obavljenih nadzora nad poslovanjem pojedinih gospodarskih subjekata u određenom vremenskom periodu.

Informacija o djelatnostima za koje je gospodarski subjekt registriran omogućuje objektivnije planiranje broja nadzora po jednom izvršitelju i ukupan broj, temeljitu pripremu inspektora za nadzor kao i preciznije određivanje potrebnog vremena za obavljanje pojedinog nadzora. Stoga bi se nadzor mogao povjeriti inspektorima određene struke i s više radnog iskustva u radu na predmetima za koje je specijaliziran.

S obzirom na to da se u praksi pokazalo kako se inspekcijski nadzor kod nekih subjekata nadzora u jednoj godini obavi više puta, a drugi subjekti nadzorom nisu obuhvaćeni u dvije ili više godina, nameće se potreba propisivanja najmanjeg broja nadzora primjene propisa nad poslovanjem jednog subjekta u određenom vremenskom periodu. Primjerenim se čini da je to, najmanje jedan nadzor u dvije godine. Ovdje svakako treba uzeti u obzir slučajeve u kojima broj ograničenja nadzora ne bi važio, a to su slučajevi pokretanja

³³ Članak 152. stavak 1 točka 3. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, Nar. nov. broj 16/07., 152/08., 124/10., 56/13., 121/16. Odredba glasi: "Geodetski inspektor ili ovlašteni državni službenik može od nadzirane osobe zahtijevati da mu se: ... 3. u određenome roku dostavi dokaz o otklanjanju utvrđenih nepravilnosti". Ili, članak 27. stavak 2. Zakona o upravnoj inspekciji, Nar. nov. broj 63/08. Odredba glasi: "(2) Čelnik nadziranog tijela dužan je u roku od 15 dana od isteka roka za poduzimanje zapisnikom izrečenih mjera dostaviti upravnom inspektorima izvješće i dokaze o izvršenju mjera".

postupka po službenoj dužnosti kad inspektor zaprimi predstavku odnosno drugu obavijest i ocijeni da su nastupili razlozi za inspekcijski nadzor u svrhu zaštite javnog interesa.

Smatramo da oba navedena pitanja, propisivanje obveze vođenja evidencija objekata pod nadzorom i obvezni minimalni broj kontrola nad primjenom propisa u određenom vremenskom periodu, mogu biti predmet zakonskog uređenja općih ovlasti inspektora. Uređenje ovih pitanja na predloženi način moglo bi se urediti i odredbama koje se odnose na evidencije o obavljenom nadzoru i poduzetim mjerama od strane inspektora.

3.11. Podnošenje izvješća o provedbi godišnjeg plana rada

Način planiranja poslova u tijelima državne uprave ostvaruje se donošenjem godišnjeg plana rada, a Vladu Republike Hrvatske o rješavanju upravnih stvari te o provedenim postupcima zaštite od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga izvješćuje središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove opće uprave (sada je to Ministarstvo uprave).

Ovo su normativna rješenja kojim se ne poklanja dužna pažnja, pa traje pojava u kojoj jedne odnose imamo uređene u priopisima, a druge u praksi. U takvoj situaciji planovi rada ne predstavljaju kvantificirane ciljeve postavljene donošenjem nekog propisa, u dijelu koji se odnosi na inspekcijski nadzor.

Polazeći od toga da inspekcijske ovlasti obuhvaćaju gotovo sva upravna područja, važnosti ovlasti kojima se štite prava građana i javni interes, mjerama koje su inspektori ovlaštteni poduzimati, čini se opravdanim propisati obvezu podnošenja posebnih izvješća o tim pitanjima u određenim rokovima, a ne, ako se takva izvješća uopće i podnose da budu u sklopu izvješća koje Vladi Republike Hrvatske podnose nadležni resori.

Na temelju podnesenih izvješća o radu inspekcijskih službi i posebnih izvješća o određenim pitanjima ili nezakonitim pojavama stvorile bi se bolje pretpostavke za kontrolu aktivnosti inspektora usmjerenu na nadzor provođenja planom postavljenih ciljeva i utvrđivanje odstupanja u izvršenju u odnosu na postavljene ciljeve. Zbog toga smatramo kako je posredovanje središnjeg tijela državne uprave zaduženo za opću upravu u podnošenju izvješća o radu inspekcija, najblaže rečeno, nespretno normativno rješenje.

Podnošenje posebnih izvješća o radu inspekcijskih službi, s prijedlogom mjera za smanjenje pojava različitih oblika protupravnog ponašanja, Vladi Republike Hrvatske stvaralo bi valjane pretpostavke za donošenje različitih odluka u obavljanju izvršne vlasti iz područja svoje nadležnosti. To bi bio i jedan od načina kojim bi Vlada pri predlaganju zakona mogla provjeravati koliko su doneseni zakoni opravdali njihovo donošenje, kako se utvrđene politike u propisima ostvaruju u praksi i kakav utjecaj imaju pojedini zakoni i mjere na zakonsko uređenje određenih društvenih odnosa za koje se predviđa i inspekcijski nadzor.

4. PRESTANAK RADA DRŽAVNOG INSPEKTORATA

U vezi s organizacijom inspekcijских službi podsjećamo kako je svojedobno djelovao Državni inspektorat, a bio je utemeljen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija iz 1997. godine³⁴, s položajem državne upravne organizacije i definiran kao središnje tijelo državne upave. Prvi Zakon o Državnom inspektoratu donesen je 1999. godine, i od izvornog teksta do donošenja “novog” Zakona 2008.³⁵ mijenjan je i dopunjavan 11 puta, s tim da je i “novi” Zakon doživio dvije izmjene. Državni inspektorat prestao je s radom donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, 31. prosinca 2013. godine³⁶. Prema članku 10. Zakona, s danom stupanja na snagu ovog Zakona prestaje s radom Državni inspektorat, a u članku 15. određeno je stupanje na snagu Zakona s 1. siječnja 2014.

Prigodom pripreme i donošenja Zakona o Državnom inspektoratu iz 1999. bilo je mišljenja kako bi trebalo donijeti poseban zakon o inspekcijama, kojim bi se uredili odnosi značajni za sve inspekcije, što dakako ne bi isključivalo mogućnost materijalnim zakonom urediti neka specifična pitanja za određenu inspekciju. Prevladalo je stajalište da su poslovi inspekcijског nadzora klasični poslovi tijela državne uprave, te ne bi bilo oportuno te odnose uređivati odvojeno od ostalih funkcija državne uprave. Podatak o tome da je Zakon donijet u trećem čitanju, a da je djelokrug Inspektorata (2003) izmijenjen prihvaćanjem amandmana na zakonski prijedlog, govori u prilog različitih stajališta i mišljenja u vezi s organizacijom inspekcijских službi i ovlastima inspektora, i u prilog tome da oko ovih pitanja nije bilo jednoznačnog odgovora, a nema ga ni danas.

Ključan razlog za utemeljenje Inspektorata bila je ideja o podizanju efikasnosti inspekcijског postupka, time i smanjenje broja povrede propisa, a osobito prekršaja u poslovanju onih pojedinaca i drugih subjekata poslovanja, čiji rad nadziru inspektori, s ciljem okupljanja što većeg broja inspekcija u jednom tijelu državne uprave.

U očekivanju realizacije tih ciljeva, dogodilo se suprotno, Inspektorat je silom zakona prestao s radom, baš u vrijeme važenja Nacionalnog programa zaštite potrošača za razdoblje od 2013. do 2016. godine gdje mu je mjerom, 8.3. Daljnje jačanje nadzora nad tržištem u području zaštite potrošača – 8.3.1. Državni inspektorat, bila namjenjena uloga nositelja aktivnosti na poduzimanju mjera u zaštiti ostvarivanja prava potrošača. Na ovom mjestu pravnu regulativu za nadzor u zaštiti prava potrošača navodimo kao najrašireniji oblik djelovanja inspektora, a moglo je to biti i u bilo kojem drugom upravnom području, gdje se osim potrošača od strane inspektora štiti i javni interes.

³⁴ Nar. nov. br. 131/97.

³⁵ Nar. nov. br. 118/08., 128/08. i 49/11.

³⁶ Nar. nov. br. 148/13.

Samo radi podsjećanja, u obrazloženju razloga za prestanak rada Inspektorata, o ovoj okolnosti nije bilo ni jedne riječi.

Umjesto očekivanog jačanja uloge Inspektorata pa i u smislu objedinjavanja više inspekcija u njegovu sastavu, pristupilo se fragmentaciji inspekcijskih službi, pa i time što se osnivaju nove. Tako smo u zadnje vrijeme dobili inspekciju za kakvoću hrane, sportsku inspekciju, inspekciju gospodarenja otrovnim kemikalijama i ponovno osnovanu turističku inspekciju.

S danom 1. siječnja 2014. godine inspektori iz Državnog inspektorata preuzeti su u pet resornih ministarstava, a da ta ministarstva nisu u propisanom roku predložila donošenje uredbe u vezi s izmjenjenim djelokrugom ministarstva i osnivanju novih unutarnjih ustrojstvenih jedinica, odnosno ministri nisu donijeli pravilnike prema kojima bi se obavio raspored inspektora na nova radna mjesta. Tim povodom mediji su izvještavali o propustima u preuzimanju inspektora i mogućnosti nastavka njihova rada u kontinuitetu. Tako su se mogle pročitati ocjene: “Inspektori su ni na nebu ni na zemlji i žale nam se kako ne znaju ni gdje rade ni tko su im šefovi”, ili “Državni inspektorat koji je radio 15 godina nije trebalo gasiti jer prebacivanjem inspektora u resorna ministarstva - financija, gospodarstva, poljoprivrede, turizma te rada i mirovinskog sustava, ministri postaju šefovi inspektorima i gubi se njihova neovisnost”³⁷.

Kad bi se na dnevnom redu nadležnih za odlučivanje našla pitanja oko uloge inspekcija, sigurno bi se došlo do odgovora na pitanje je li Državni inspektorat, s obzirom na razloge zbog kojih je osnovan i ciljeve koje se htjelo postići, u 15 godina njegova postojanja, bio pokušaj sustavnog rješavanja u organizaciji rada inspekcijskih službi, ili je to bio neuspješan projekat. Odnosno, hoćemo li imati reformirane inspekcijske službe ili će ostati situacija traženja najprihvatljivije organizacije, njihovim slanjem od jednog do drugog resora.

5. NAJAVA OSNIVANJA NOVOG DRŽAVNOG INSPEKTORATA

Javnost je posredstvom Hrvatske radiotelevizija - emisija Potrošački kod u travnja 2017. informirana o namjeri osnivanja novog državnog inspektorata. Sudionici u emisiji su govorili o organizacijskim pitanjima - kao razlozima za ponovno osnivanje državnog inspektorata, ne spominjući djelokrug.

Četiri mjeseca kasnije, mediji propituju³⁸ što se točno priprema kao promjene u radu inspekcija i što se može smatrati značajnom promjenom u vezi s tim. Iz odgovora “ne vraćamo stari državni inspektorat nego uvodimo novi, učinkovitiji, jednostavniji i poduzetnicima jeftiniji inspektorat” ostaje nejasno je li namjera osnovati državni inspektorat kao samosalno tijelo državne uprave, u položaju državne upravne organizacije kakav je bio

³⁷ www.sdsln-rh@zg.htnet.hr. Posjet stranici 16. studeni 2016. i 27. rujna 2017. godine.

³⁸ Jutarnji list – magazin, 26. kolovoza 2017. str. 23.

Državni inspektorat koji je prestao s radom (ili drugo samostalno tijelo) ili inspektorat kao unutarnju ustrojstvenu jedinicu – upravnu organizaciju u sastavu ministarstva, što predstavlja bitnu razliku.

Ako doista prevladaju razlozi za ostvarenje ove ideje i pristupi se ustrojavanju državnog inspektorata (kao samostalog tijela državne uprave), ili inspektorata (kao unutarnje ustrojstvene jedinice) i određivanju njegova djelokruga, dakle - bez obzira u kojem organizacijskom obliku, mišljenja smo kako je uz odgovarajuće zakonske izmjene u djelokrugu i ustrojstvu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, potrebno, paralelno (u paketu) poduzeti mjere za donošenje općeg zakona o inspekcijskom nadzoru, s ciljem postizanja jedinstvenog postupanja u inspekcijskim predmetima i ukloniti regulaciju općih ovlasti inspektora u više zakonskih tekstova. Pri tome, treba uzeti u obzir postojeću zakonsku regulativu, bogatu praksu obavljanja inspekcijskih poslova, mišljenja i prijedloge po provedenom savjetovanju s općom i stručnom javnošću.

Prilog raspravi o organiziranju i ovlastima inspekcijskih službi mogu poslužiti i iznesena mišljenja i stajališta iz ovog rada.

Hoće li i kada doći do promjene u organizaciji i djelokrugu inspekcija, a kao element postojeće zakonske regulative, potrebno je uzeti u obzir i odredbe članka 25. stavak 1. važećeg Zakona o sustavu državne uprave. Smatramo kako je opravdano i nužno pristupiti donošenju zakona kojim bi se na jednom mjestu uredio postupak i ovlasti inspektora. Pozitivne strane dobre organizacije treba naglašavati, ali one iz zakonom propisanog djelokruga, svakako je potrebno favorizirati.

6. ZAKLJUČAK

Različiti su podaci o tome koliko inspekcijskih službi djeluje u Republici Hrvatskoj. Ne nalazimo ni zvanične podatke. Ipak se pouzdano može navesti da djeluje najmanje 44 inspekcijske službe.

Uz bogato iskustvo o radu, inspektorima ostaju klasične ovlasti; donošenje upravnih mjera s ciljem otklanjanja nepravilnosti u poslovanju i izricanje i predlaganje kaznenih mjera u cilju generalne prevencije, društvenoj osudi nezakonitog poslovanja, jačanju društvene discipline i drugih zaštićenih društvenih vrijednosti.

Nema generalnih odredaba o preventivnom djelovanju inspektora, stoga se nameće rasprava o potrebi ponovnog uvođenju preventivnog postupanja u radu inspektora, normiranog u sklopu jedinstvenog zakona.

U postupanje inspektora uvedeni su i neki novi pravni instituti (beznačajan prekršaj, umanjenje iznosa novčane kazne za plaćanje na mjestu počinjenja prekršaja) ili su za određena upravna područja, postojeći pravni instituti prošireni (neposredno rješavanje u postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti, izvan onih određenih općim propisima).

Posebnim zakonom neke se inspektore u pogledu prava i obveza izdvaja od onih utvrđenih općom regulativom, ima li opravdanja za to.

Središnja tijela državne uprave, s jednim izuzetkom, su mjesta iz kojih se organizira inspekcijski nadzor u prvom stupnju. Takva organizacija nužno dovodi do potrebe kritičkog osvrta o tome kakva je stvarna mogućnost preispitivanja pravilnosti i zakonitosti pojedinačnih akata inspektora, donesenih u inspekcijskom nadzoru.

Odredbe o ovlasti za donošenje upravnih mjera nisu u cijelosti pisane u duhu nomotehničkih pravila za izradu pravne norme, što u veliko otežava njihovu primjenu u poslovanju time i nadzor nad pridržavanjem tako napisanih normi.

Organizacija inspekcija nije ustaljena – odstupilo se od proklamiranog načela o organizaciji inspekcijskog nadzora u prvom stupnju u uredima državne uprave u županijama. Česta promijena u organizaciji dovodi do zastoja u radu, za što se ne bi nitko trebao zalagati.

Sva ova i druga pitanja u vezi s postupanjem i ovlasti inspekcija, obrađena u ovom radu ili pitanja na koja je ukazano, zaslužuju raspravu o ulozi inspekcija u pravnom poretku Republike Hrvatske. Prilika za kritičko preispitivanje, a po potrebi provođenje i istraživanja, ne dirajući u posebnosti upravnih područja, može se ostvariti u sklopu najavljene reforme državne uprave kroz Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

U sklopu predloženih aktivnosti, stvorili bi se uvjeti za stavljanje na dnevni red i rasprava o mogućem prvostupanjskom suđenju u prekršajnom postupku od strane tijela državne uprave, svakako u opsegu koje dopušta prekršajno zakonodavstvo.

POPIS LITERATURE

1. I. Borković, (2002). Upravno pravo, Narodne novine.
2. I. Josipović, D. Tripalo, G. Korotaj, G. Klarić, M. Rašo, (2014.). Komentar Prekršajnog zakona, Narodne novine, Zagreb.
3. M. Šikić, L. Ofak, Nova načela upravnog postupka ... Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 32, br 1. 127-153 (2011).
4. M. Stipić, (2009.) Inspekcijsko pravo, uz Komentar zakona o Državnom inspektoratu, TEB – Poslovno savjetovanje, Zagreb.
5. Zakon o sustavu državne uprave
6. Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave
7. Zakon o općem upravnom postupku
8. Zakon o zaštiti potrošača
9. Zakon o Inspektoratu rada
10. Prekršajni zakon
11. Zakon o kaznenom postupku
12. Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela