

izv. prof. dr. sc. Frane Staničić<sup>1</sup>

# ULOGA INSPEKCIJSKOG NADZORA U OSIGURAVANJU PROVEDBE PROPISA

*Izvorni znanstveni rad / Original Scientific Paper*  
UDK 351.83(497.5)

*U radu se analizira uloga inspeksijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa. Inspeksijski nadzor predstavlja oblik kontrole nad zakonitošću rada fizičkih i pravnih osoba i ima mnoge pojavne oblike. Izrazito je važan kako bi se osigurala zakonitost rada i adekvatno ostvarenje raznih usluga na tržištu. Prilikom njegovog obavljanja pokazuju se njegove dvije svrhe (komponente): preventivna i represivna. Naglasak mora biti na obje, kako bi se osiguralo postojanje kvalitetnog inspeksijskog nadzora. Daju se preporuke za poboljšanje trenutnog stanja uređenja inspeksijskog nadzora u Republici Hrvatskoj.*

**Ključne riječi:** *inspeksijski nadzor, inspeksijski poslovi, zakonitost rada, izvršenje nalaza iz nadzora.*

## 1. Uvod

Inspeksijski nadzor predstavlja oblik kontrole nad zakonitošću rada i postupanja fizičkih i pravnih osoba (i fizičkih osoba – obrtnika). Radi se o iznimno širokom području određenom kao posao državne uprave, u kojem država, odnosno oni kojima je država prenijela javnu ovlast, osiguravaju da se svi koji obavljaju određene djelatnosti pridržavaju zakonskih odredaba koje reguliraju obavljanje te djelatnosti. Inspeksijski nadzor trebao bi, dakle, osigurati (1) da se svi pridržavaju zakona i (2) da svi korisnici određenih usluga dobiju što je moguće kvalitetniju i sigurniju uslugu. Uloga je inspeksijskog nadzora nemjerljiva u nizu područja života, od sanitarne i zdravstvene ispravnosti (sanitarna inspekcija, građevinske ispravnosti (građevinska inspekcija), zaštite na radu (inspekcija zaštite na radu), itd. Inspeksijski nadzor je ključan i pri osiguravanju kvalitetnog i zakonitog iskorištavanja općih dobara. Ne manje važno, on osigurava i adekvatno punjenje državnog proračuna.

Inspeksijski nadzor zadovoljava dvije svrhe: (1) preventivnu u kojoj su subjekti nadzora svjesni da mogu postati predmetom nadzora pa se stoga trude uskladiti svoje poslovanje sa odredbama zakona i podzakonskih propisa; te (2) represivnu - kada se utvrde određene nezakonitosti i/ili nepravilnosti, inspeksijska tijela poduzimaju određene mjere kako bi se stanje vratilo u stanje zakonitosti i/ili pravilnosti. U sustavu u kojem je inspeksijski nadzor kvalitetno reguliran, proveden i razvijen bit će važnija prva njegova svrha – prevencija, dok je u sustavima u kojima inspeksijski nadzor nije kvalitetan i dobro posložen (zakonodavno, institucijski, provedbeno), nužno važnija njegova druga svrha – represija, ali kojom se ne

<sup>1</sup> Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

može postići ukupna svrha inspeksijskog nadzora. Dakako, obje svrhe su potrebne, ali u sustavu koji je uravnotežen, preventivna svrha inspeksijskog nadzora je važnija i, često, dovoljna. Ovo ne znači da ne treba, prilikom provođenja inspeksijskog nadzora, djelovati i represivno, ali znači da će veći dio postupanja subjekata nadzora biti, zbog preventivnog djelovanja, u skladu s propisima.

Prema tome, kako bi se osigurao kvalitetan inspeksijski nadzor, nužno je postaviti kvalitetan, sustavan i kontinuiran zakonski okvir. Zatim, nužno je postaviti kvalitetan institucijski okvir, unutar kojega treba osigurati educiran i kvalitetan kadar. Samo na taj način osigurat će se a) suradnja inspektora sa subjektima nadzora, b) profesionalizam pri provođenju inspeksijskog nadzora, c) prepoznavanje nezakonitosti i/ili nepravilnosti i d) adekvatno sankcioniranje povreda.

## 2. Inspeksijski poslovi i njihova obilježja

Inspeksijski poslovi su poslovi državne uprave i kao takvi su osnovnim odredbama uređeni u Zakonu o sustavu državne uprave (dalje u tekstu: ZSDU).<sup>2</sup> Detaljnije odredbe o inspeksijskim nadzorima, posebno u razdoblju od 2014. godine i ukidanja tadašnjeg Državnog inspektorata do 30. travnja 2019. godine bile su uređene posebnim zakonima koji uređuju rad pojedinih inspekcija. Naime, s danom 1. siječnja 2014. godine inspektori iz Državnog inspektorata preuzeti su u pet resornih ministarstava (Stipić, 2017: 31). Takvih inspekcija u pravnom sustavu RH bilo je vrlo mnogo. Praktički svako upravno područje imalo je svoju inspekciju, svaku sa svojim specifičnostima.<sup>3</sup> Unatoč tome, postoje neka zajednička obilježja koja su svojstvena svim inspeksijskim službama. Ta obilježja su sljedeća:

<sup>2</sup> NN 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16.

<sup>3</sup> Stipić navodi da su različiti podaci o tome koliko inspeksijskih službi djeluje u Republici Hrvatskoj, ali smatra da se pouzdano može navesti da djeluje najmanje 44 inspeksijske službe (2017: 32).

Primjerice, građevinska inspekcija čije ovlasti i postupanje uređuje Zakon o građevinskoj inspekciji (NN 153/13), inspekcija cestovnog prometa i cesta uređena Zakonom o inspekciji cestovnog prometa i cesta (NN 22/14) itd. Potpuni popis zakona koji uređuju postupanje inspektora dan je u prijelaznim i završnim odredbama Zakona o državnom inspektoratu, a to su: – Zakon o inspekcijama u gospodarstvu (NN 14/14 i 56/16), Zakon o turističkoj inspekciji (NN 19/14), Zakon o Inspektoratu rada (NN 19/14), Zakon o sanitarnoj inspekciji (NN 113/08 i 88/10), Zakon o građevinskoj inspekciji (NN 153/13), Zakon o carinskoj službi (NN 68/13, 30/14 i 115/16), Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15 i 12/18), Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13 i 15/18), Zakon o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13 i 73/17), Zakon o zaštiti zraka (NN 130/11, 47/14 i 61/17), Zakon o zaštiti od svjetlosnog onečišćenja (NN 114/11), Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 517/2014. Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o fluoriranim stakleničkim plinovima i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 842/2006. (NN 61/17), Zakon o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18), Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16 i 127/17), Zakon o energiji (NN 120/12, 14/14, 95/15 i 102/15), Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju sukladnosti (NN 80/13 i 14/14), Zakon o tržištu električne energije (NN 22/13, 95/15 i 102/15), Zakon o istraživanju i eksploataciji ugljikovodika (NN 94/13, 14/14 i 52/18), Zakon o tržištu toplinske energije (NN 80/13, 14/14, 102/14 i 95/15), Zakon o tržištu plina (NN 28/13, 14/14, 16/17 i 18/18), Zakon o šumama (NN 68/18), Zakona o šumskom reprodukcijom materijalu (NN 75/09, 61/11, 56/13 i 14/14), Zakon o biljnom zdravlju (NN 75/05, 25/09 i 55/11), Zakon o genetski modificiranim organizmima (NN 70/05, 137/09, 28/13, 47/14 i 15/18), Zakon o priznavanju svojiti šumskog drveća i grmlja (NN 113/03 i 33/05), Zakon o drvenastim kulturama kratkih ophodnji (NN 15/18), Zakon o lovstvu (NN 140/05, 75/09, 14/14, 21/16, 41/16, 67/16 i 62/17), Zakon o veterinarstvu (NN 82/13 i 148/13), Zakona o veterinarsko-medicinskim proizvodima (NN 84/08, 56/13, 94/13 i 15/15), Zakon o hrani (NN 81/13, 14/14 i 30/15), Zakon o higijeni hrane i mikrobiološkim kriterijima za hranu (NN 81/13), Zakon o službenim kontrolama koje se provode sukladno propisima o hrani, hrani za životinje, o zdravlju i dobrobiti životinja (NN 81/13, 14/14 i 56/15), Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 396/2005 o maksimalnim razinama ostataka pesticida u i na hrani i hrani za životinje biljnog i životinjskog podrijetla (NN 80/13), Zakon o uvozu hrane i hrane za životinje iz

- inspekcije imaju zadaću kontinuirano provoditi nadzor nad subjektima nad kojima se provodi (fizičke i pravne osobe, javne ustanove, trgovačka društva, državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave te sve druge društvene tvorevine koje imaju zadaću provoditi zakon ili druge propise);
- nadzor se provodi nad primjenom zakona i drugih općih i pojedinačnih akata;
- inspeksijski nadzor provode inspektori, ali iznimno i drugi državni službenici koji su ovlaštteni za provedbu inspeksijskog nadzora koje ZSDU (čl. 23.) naziva inspektori. Riječ je o tome da ovlast za provedbu nadzora službenicima može dati samo zakon (službenici koji nemaju zvanje inspektora, a provode inspeksijski nadzor uglavnom se nazivaju „nadzornici“) te u tom slučaju oni imaju pravni položaj inspektora;<sup>4</sup>
- inspektori su, zbog specifičnih uvjeta i načina rada, službenici s posebnim - otežanim uvjetima rada te ostvaruju i dodatke na uvjete rada koje ne ostvaruju drugi službenici;
- u provođenju inspeksijskog nadzora, sve inspekcije primjenjuju ista osnovna načela (Rems, 2008a: 23).

Međutim, nakon stupanja na snagu Zakona o državnom inspektoratu<sup>5</sup> 1. travnja 2019. godine, poslovi inspekcije opet su objedinjeni u jednom tijelu. Tako je danom stupanja na snagu Zakona o državnom inspektoratu prestalo važiti više zakona: Zakon o sanitarnoj inspekciji,<sup>6</sup> Zakon o inspekcijama u gospodarstvu,<sup>7</sup> Zakon o turističkoj inspekciji,<sup>8</sup> Zakon o Inspektoratu rada<sup>9</sup> i Zakon o izmjenama Zakona o rudarstvu<sup>10</sup> (vidi čl. 137. toga Zakona), dok

trećih zemalja (NN 39/13), Zakon o provedbi uredbi Europske unije o zaštiti životinja (NN 125/13, 14/14 i 92/14), Zakon o poljoprivredi (NN 30/15), Zakon o zajedničkoj organizaciji tržišta poljoprivrednih proizvoda i posebnim mjerama i pravilima vezanim za tržište poljoprivrednih proizvoda (NN 82/13 i 14/14), Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 20/18), Zakon o uskladištenju i skladišnici za žitarice i industrijsko bilje (NN 79/09 i 124/11), Zakon o duhanu (NN 69/99, 22/02 i 14/14), Zakon o gnojivima i poboljšivačima tla (NN 163/03, 40/07, 81/13 i 14/14), Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 2003/2003 o gnojivima (NN 81/13), Zakon o sjemenu, sadnom materijalu i priznavanju sorti poljoprivrednog bilja (NN 140/05, 35/08, 25/09, 124/10, 55/11 i 14/14), Zakon o kontaminantima (NN 39/13), Zakon o održivoj uporabi pesticida (NN 14/14), Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 1107/2009 o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja (NN 80/13), Zakon o suzbijanju zlouporabe opojnih droga (NN 107/01, 87/02, 163/03, 141/04, 40/07, 149/09, 84/11 i 80/13), Zakon o informiranju potrošača o hrani (NN 56/13, 14/14 i 56/16), Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. godine o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje i Uredbe (EZ) br. 1830/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. godine o sljedivosti hrane i hrane za životinje proizvedenih od genetski modificiranih organizama kojom se izmjenjuje i dopunjuje Direktiva 2001/18/EZ (NN 18/13 i 47/14), Zakon o provedbi Uredbe (EZ) br. 258/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. siječnja 1997. godine o novoj hrani i sastojcima nove hrane (NN 18/13 i 47/14), Zakon o stočarstvu (NN 70/97, 36/98, 151/03, 132/06 i 14/14), Zakona o zaštiti životinja (NN 102/17), Zakon o vinu (NN 96/03, 25/09, 22/11, 55/11, 82/13 i 14/14) i Zakon o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu (NN 29/18). Iz ovog povelikog popisa zakona vidljiv

<sup>4</sup> Drugi državni službenici, koji nisu raspoređeni na radna mjesta inspektora, mogu provoditi inspeksijski nadzor i poduzimati mjere na otklanjanju nedostataka u poslovanju nadziranih subjekata, samo ako je takva mogućnost određena posebnim zakonom kojim se uređuje neko upravno područje i koji propisuje inspeksijski nadzor s ovlastima za poduzimanje mjera za to upravno područje (Stipičić, 2012: 6). Primjerice, tako Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14) uspostavlja inspektore elektroničkih komunikacija. Inspektor elektroničkih komunikacija dobiva i ovlasti nadzornika, tako da možemo govoriti o spajanju ovlasti inspektora i nadzornika u inspektor elektroničkih komunikacija (Turudić, 2014: 57).

<sup>5</sup> NN 115/2018.

<sup>6</sup> NN 113/08 i 88/10.

<sup>7</sup> NN 14/14 i 56/16.

<sup>8</sup> NN 19/14.

<sup>9</sup> NN 19/14.

<sup>10</sup> NN 14/14.

je čl. 136. toga Zakona propisano da se na obavljanje inspekcijskih poslova građevinskih inspektora Državnog inspektorata ne primjenjuju odredbe Zakona o građevinskoj inspekciji, osim u postupcima koji su započeti prema odredbama toga Zakona. Tako je Zakon o državnom inspektoratu ponovno, nakon 2014. godine i ukidanja tadašnjeg Državnog inspektorata, objedinio inspekcije koje su u razdoblju od 2014.-2019. bile „razasute“ po nadležnim ministarstvima.

### **3. Ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora prema Zakonu o sustavi državne uprave**

Za inspekcijske poslove je osnovna karakteristika da se njima provodi nadzor zakonitosti rada. Dakle, osnovna svrha tog posla je nadzor nad primjenom načela zakonitosti u radu nadziranih osoba i tijela, a to načelo treba uzeti u širem smislu, dakle ne samo nadzirati povrede zakona nego i drugih propisa (čl. 28. ZSDU), a to znači i podzakonskih akata (uredbi, pravilnika, naredbi, naputaka, pravilnika o sistematizaciji poslova kod državnih tijela), kao i akata jedinica lokalne samouprave - općina, gradova i županija (Rems, 2008: 65)

U provedbi nadzora inspektori, u skladu s posebnim zakonom, provode izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se utvrđeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima (čl. 24. ZSDU-a).

Inspektori imaju pravo, u skladu sa zakonom i drugim propisima, pregledati poslovne prostorije, poslovne spise, zgrade, predmete, robu i druge stvari kod nadziranih osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, fotografirati ili snimiti osobe, pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora. Ukoliko nađe da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom i drugim propisima:

1. narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka, odnosno nepravilnosti u određenom roku,
2. podnijeti prijavu nadležnom državnom tijelu zbog kaznenog djela, odnosno izreći zakonom ili drugim propisom utvrđenu prekršajnu kaznu,
3. poduzeti i druge mjere, odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim propisima ovlašten.

Inspektor ima obvezu poduzeti sve potrebne radnje da bi se otklonila nezakonitost ili druga povreda propisa te zakonsku obvezu o povredama zakona obavijestiti i druga državna tijela, ako postoje okolnosti koje upućuju na moguće počinjenje prekršaja, kaznenog djela ili druge kažnjive radnje, odnosno obavijestiti tijelo kojem nadzirana osoba odgovara, a u protivnom je osobno odgovoran (povreda službene dužnosti, počinjenje nekog kažnjivog djela i slično). Inspektor je, također, jednako odgovoran ako prekorači svoje ovlasti (izricanjem mjere koju ne može izreći u konkretnom slučaju). Dakle, kod pogreške u radu ove vrste, inspektor podliježe sankcioniranju (Rems, 2008a: 23). Obveza je nadziranih pravnih i fizičkih osoba omogućiti obavljanje nadzora i osigurati uvjete za neometan rad inspektora.

#### 4. Ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora prema Zakonu o državnom inspektoratu

Sukladno Zakonu o državnom inspektoratu (u daljnjem tekstu: ZDI), njegovom trećem dijelu, propisane su dužnosti i ovlasti inspektora (čl. 53.-126.). Dužnosti i ovlasti propisane su na dva načina: putem zajedničkih odredbi (čl. 53.-81.) koje se primjenjuju na sve inspekcije te putem posebnih odredbi o inspekcijskom nadzoru (čl. 82.-126.) u kojima se propisuje postupanje pojedinih tipova inspekcija.<sup>11</sup> Inspektor je u obavljanju inspekcijskog nadzora samostalan te vodi postupak, donosi upravne akte i poduzima mjere u okviru prava, obveza i ovlasti utvrđenih te ne smije u neslužbene svrhe koristiti informacije, podatke ili saznanja<sup>12</sup> koja ima ili su mu dostupna prilikom obavljanja poslova inspekcijskog nadzora niti smije koristiti i davati obavijesti, podatke ili saznanja za ostvarivanje bilo kakve imovinske ili druge koristi za sebe ili za drugu osobu. Inspektor provodi inspekcijski nadzor i pokreće postupak po službenoj dužnosti, a iznimno na zahtjev stranke, kada je to propisano posebnim zakonom (čl. 58. st. 1. ZDI-a). O početku obavljanja inspekcijskog nadzora inspektor može obavijestiti odgovornu osobu nadzirane pravne osobe i fizičku osobu, osim ako smatra da bi obavještanje umanjilo učinkovitost provedbe inspekcijskog nadzora (čl. 59. ZDI-a). Sukladno ZDI-u, inspektor ima vrlo široke ovlasti: ovlašten<sup>13</sup> je;

- fotografirati ili snimiti osobe, pregledati, fotografirati ili snimiti zgrade, objekte, poslovne prostorije i druge prostorije i prostore, luke, privremena radilišta, izvođenje radova, objekte namijenjene za rad s pripadajućim prostorima, prostorijama i instalacijama; stambene prostorije i prostore u kućanstvima ili stambene zgrade u kojima se obavlja djelatnost odnosno rad, proizvode, uređaje, opremu, sredstva rada, vozila, poslovne knjige, registre, evidencije, audio i video zapise, mrežne stranice, računalne programe, dokumente, ugovore, isprave i drugu poslovnu dokumentaciju koja omogućuje uvid u poslovanje pravne i fizičke osobe te obavljati i druge radnje u skladu s posebnim propisom,
- zatražiti i pregledati javnu ispravu na temelju koje se može provjeriti i utvrditi identitet osobe (osobna iskaznica, putovnica i sl.), a osoba koja podliježe nadzoru i/ili sudionik zatečen u nadzoru i/ili druga osoba zatečena na mjestu nadzora, na njegov zahtjev, dužna mu je takvu ispravu predočiti,
- uzimati izjave od predstavnika nadziranih pravnih, fizičkih osoba, kao i od sudionika zatečenih u nadzoru i/ili drugih osoba zatečenih na mjestu nadzora, svjedoka koji su na njegovo traženje dužni dati izjave s točnim pojedinostima važnim za utvrđenje činjenica u započetom inspekcijskom nadzoru,
- prikupiti podatke koji se odnose na utvrđivanje identiteta osoba koje podliježe nadzoru i svih osoba zatečenih na mjestu nadzora te u slučaju sumnje u neke nezakonitosti o tim podacima obavijestiti inspektora rada,<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Primjerice, posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru tržišnog inspektora – čl. 82.-85., posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru sanitarnog i graničnog sanitarnog inspektora – čl. 87.-91. itd.

<sup>12</sup> Inspektor je dužan u obavljanju inspekcijskih poslova čuvati identitet podnositelja predstavke (čl. 57. st. 2. ZDI-a).

<sup>13</sup> Vidi čl. 61.-65., 69.-70., 72. i 74.-75. ZDI-a.

<sup>14</sup> Inspektori rada pri provedbi nadzora iz članka 24. ZDI-a imaju ovlasti zatražiti dokumentaciju i podatke koji se odnose na nadzor općih uvjeta obavljanja djelatnosti te u slučaju sumnje u neke nezakonitosti o tim podacima obavijestiti nadležnog inspektora Državnog inspektorata.

- privremeno obustaviti poslovanje nadziranog objekta za vrijeme inspekcijskog nadzora ako inspektor ne bi mogao na drugi način obaviti inspekcijski nadzor ili utvrditi činjenično stanje,
- tražiti izvršenje pojedine radnje u postupku radi potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i odrediti rok izvršenja te radnje,
- tražiti dostavu ili pripremu točnih i potpunih podataka, obavijesti i materijala koji su mu potrebni za obavljanje inspekcijskog nadzora,
- zatražiti pomoć policije ako se prilikom inspekcijskog nadzora odnosno izvršenja izvršnog akta pruži otpor ili se pružanje otpora može opravdano očekivati,
- rješavati u upravnim stvarima (u prvom stupnju inspektori Državnog inspektorata raspoređeni na radna mjesta u područnim uredima i ispostavama područnih ureda Državnog inspektorata, a u drugom stupnju unutarnja ustrojstvena jedinica za drugostupanjski upravni postupak u središnjem uredu Državnog inspektorata),
- izricati upravne mjere rješenjem,
- izricati novčane kazne i naplata takve kazne od prekršitelja (ako je povredom propisa počinjen prekršaj za koji prema prekršajnom odnosno drugom propisu može usmeno izreći i naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja),
- izdati obvezni prekršajni nalog bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera (ako je povredom propisa počinjen prekršaj za koji je prema prekršajnom propisu dužan izdati obvezni prekršajni nalog),
- izdati prekršajni nalog odmah, a najkasnije u roku od osam dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera (ako je povredom propisa počinjen prekršaj za koji prema prekršajnom odnosno drugom propisu ne može izreći i naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja niti je dužan izdati obvezni prekršajni nalog, ali bi prema prekršajnom propisu mogao izdati prekršajni nalog,
- podnijeti optužni prijedlog najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera (ako je povredom propisa počinjen prekršaj za koji prema prekršajnom odnosno drugom propisu ne može izreći i naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja niti je dužan izdati obavezni prekršajni nalog ili nije izdao prekršajni nalog, iako ga je mogao izdati),
- podnijeti kaznenu prijavu najkasnije u roku od petnaest dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera (ako utvrdi postojanje osnovane sumnje da je povredom propisa počinjeno kazneno djelo) te
- privremeno oduzeti, do donošenja pravomoćne odluke o prekršaju odnosno pravomoćne presude o počinjenom kaznenom djelu, dokumentaciju i predmete koji u prekršajnom ili kaznenom postupku mogu poslužiti kao dokaz.

## 5. Načela inspekcijskog postupanja

Načela inspekcijskog postupanja<sup>15</sup> podrazumijevaju da se inspekcijski postupak pokreće i vodi u javnom interesu. Javni interes u inspekcijskim predmetima znači to da poslove inspekcijskog nadzora organizira Republika Hrvatska, zakonom utemeljujući tijela za provedbu tog nadzora, da se ti poslovi obavljaju po službenoj dužnosti, uz zakonom, ne i nižim pravnim aktom propisane iznimke te da je zaštita stranaka u inspekcijskom postupku, u pravilu, besplatna. Zbog te su okolnosti inspektori dužni planirati inspekcijske nadzore, što proizlazi iz obveze propisane odredbom članka 34. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.<sup>16</sup> Godišnji plan rada inspekcija/inspektora treba sadržavati podatak o najmanjem broju, strukturi i načinu obavljanja nadzora nad primjenom propisa iz djelokruga pojedine inspekcije, odnosno inspektora (Stipić, 2012: 7). ZDI propisuje da glavni državni inspektor donosi godišnji program rada Državnog inspektorata te pojedinih inspekcija, ako je to propisano posebnim zakonom, a takvim godišnjim programom utvrđuju se najmanji broj, struktura i prioriteti obavljanja inspekcijskih nadzora nad primjenom propisa iz djelokruga Državnog inspektorata, provedba obveznih monitoringa sukladno europskim propisima, provedba koordiniranih inspekcijskih nadzora te zajednički poslovi koje će obavljati inspektori Državnog inspektorata u suradnji s drugim inspekcijama koje djeluju prema posebnim propisima (čl. 78.).

## 6. Obveze provoditelja inspekcijskog nadzora

U ZDI-u propisane su i obveze inspektora te je svaki inspektor u obavljanju inspekcijskog nadzora dužan:<sup>17</sup>

- sastaviti zapisnik o inspekcijskom nadzoru kojega mora sastaviti u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku<sup>18</sup> te ga je dužan uručiti ili dostaviti nadzirenoj osobi ili njezinu zakonskom zastupniku ili opunomoćeniku ili sudioniku zatečenom u inspekcijskom nadzoru,
- obavijestiti nadležno tijelo ako posumnja da je povrijeđen zakon ili drugi propis iz nadležnosti toga tijela,
- obaviti kontrolu izvršenja vlastitog izvršnog rješenja,
- utvrditi iznos imovinske koristi za koju postoji osnovana sumnja da je ostvarena kaznenim djelom ili prekršajem,
- obveznom prekršajnom nalogu ili prekršajnom nalogu izreći, a u optužnom prijedlogu odnosno u kaznenoj prijavi predložiti oduzimanje utvrđenog iznosa imovinske koristi,
- voditi očevidnik o obavljenim inspekcijskim nadzorima i poduzetim mjerama.

<sup>15</sup> Načelo zakonitosti, načelo oficioznosti, načelo ekonomičnosti i efikasnosti, načelo obavješćivanja stranaka i drugih tijela te davanja pravne pomoći strankama, objektima inspekcijskog nadzora i drugim tijelima, načelo donošenja akata kojima se otklanja nezakonitost ili druga povreda propisa, općega ili pojedinačnog akta i načelo izvršenja akta inspekcije (Rems, 2008a: 23-27).

<sup>16</sup> NN 154/11, 17/12 i 118/16.

<sup>17</sup> Vidi čl. 67., 68., 71., 77. i 79. ZDI-a.

<sup>18</sup> NN 47/09.

Načelno, pri provođenju inspekcijskog nadzora nužna je suradnja i međusobno uvažavanje službenih osoba i subjekata nadzora. Kako bi se osiguralo objektivno provođenje nadzora, pravni okvir mora biti jasan i nedvosmislen, a subjekti nadzora moraju znati što se od njih očekuje. Načini i metode provođenja nadzora moraju biti unaprijed objavljeni i dostupni subjektima nadzora, a prava i obveze subjekata nadzora moraju se strogo poštovati, a postupak mora biti najavljen (uz iznimke).

Inspekcijski nadzor ne treba gledati samo kao osiguranje provođenja zakona, nego i kao pomoć subjektima nadzora u onome što već i sami rade – kontrole radnih procesa. Kada nadležna inspekcija provodi upravni postupak (a inspekcijski postupak jest upravni postupak), tada već sama načela i druge odredbe Zakona o općem upravnom postupku<sup>19</sup> nalažu inspektorima da osobitu pozornost posvete strankama u postupku. U pogledu pravne pomoći osnovna načela navedena u člancima 5. i 14. ZUP-a nalažu inspektorima da se pobrine o pravima stranke, da pruži pravnu pomoć stranci i upozori je na prava koja ima, kako neznanje ili neukost ne bi išli na štetu njezinih prava.

Inspekcijski nadzori trebali bi rezultirati i prijedlozima za promjene propisa koji se u praksi pokazuju neadekvatnima (neophodna je i samostalna inicijativa inspektora).

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

Kako smo već naveli, inspekcijski postupci su upravni postupci. Stoga, 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 nalazi svoju primjenu i u inspekcijskom postupku (Stipičić, 2017: 14). U okviru prava na pravni lijek stranke u inspekcijskim postupcima mogu izjaviti prigovor na zapisnik koji sastavi inspektor, izjaviti žalbu protiv rješenja koje donese inspektor te na kraju pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Prikazat ćemo to na primjeru iz Zakona o osiguranju, mada taj inspekcijski nadzor ne provode inspektori nego zaposlenici regulatora (Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga). Protiv zapisnika društvo za osiguranje ima pravo prigovora u roku od 15 dana od primitka zapisnika (čl. 226. st. 2.). Prigovor se izjavljuje Agenciji koja ga može uvažiti i rješenjem obustaviti postupak nadzora ili rješenjem odbiti i riješiti upravnu stvar. Protiv rješenja Agencije nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Drugi primjer zaštite prava stranaka može se prikazati odredbom čl. 97. ZDI-a koji propisuje da će turistički inspektor donijeti rješenje kojim će narediti prodavatelju usluge da vrati više naplaćeni iznos oštećenom kupcu usluge ako je kupcu ugostiteljske usluge odnosno pružene usluge u turizmu zaračunana ili naplaćena viša cijena od utvrđene, a prodavatelj usluge odbije vratiti više naplaćeni iznos. Protiv tog rješenja može se izjaviti žalba unutarnjoj ustrojstvenoj jedinici za drugostupanjski upravni postupak u središnjem uredu Državnog inspektorata, a protiv njenog rješenja može se pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom.

---

<sup>19</sup> NN 47/09.



## 8. Promjene u sustavu inspekcijskog nadzora

Inspekcije se mogu zakonom osnovati na način da se posebnim zakonom osnuje pojedina inspekcija tako da se propišu svi elementi osnivanja, ustrojavanja i rada pojedine inspekcije. Primjer takvog cjelovitog zakonodavnog reguliranja bio je Zakon o državnom inspektoratu iz 1999. godine, u kojem je najveći dio poslova Državnog inspektorata, kao i svi drugi elementi funkcioniranja tog tijela, reguliran u jednom zakonu. Do 1. siječnja 2014. – Državni inspektorat - središnje tijelo državne uprave upravo za provođenje inspekcijskog nadzora u određenim sektorima Nakon 1. siječnja 2014. godine i ukidanja Državnog inspektorata poslove inspekcijskog nadzora preuzela su ministarstva (rada, gospodarstva, poljoprivrede i turizma). Početno razdoblje bilo je obilježeno problemima u prilagodbi novom zakonskom uređenju te koordinaciji među nadležnim tijelima.

Drugi način osnivanja pojedine inspekcije se u praksi najčešće manifestira na način da se zakonom osnuje pojedina inspekcija (primjerice, građevinska inspekcija, sanitarna inspekcija), ali se nakon toga rad i postupanje takvih inspekcija regulira velikim brojem drugih zakonskih i podzakonskih akata.

Stipić jednako tako ističe 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 (Stipić, 2017: 8).

U Republici Hrvatskoj smo imali 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 (Stipić, 2017: 8).

Mišljenja smo kako je ukidanjem Državnog inspektorata počinjena pogreška i kako je sustav inspekcijskog nadzora koji je centraliziran u jednom tijelu kvalitetniji. Ne dolazi, naime, do pitanja nadležnosti, preklapanja nadležnosti i sl. Ustrojstveni oblik inspekcije trebao bi, kako smo već naprijed zaključili, biti homogen, to jest pojedina inspekcija trebala bi biti u jednom tijelu državne uprave, a ne u različitim tijelima. Centralizacija inspekcijske funkcije na jednome mjestu (u jednom tijelu) olakšava upravljanje i rad te službe i bolju koordinaciju njezinih sastavnih dijelova (Rems, 2008: 66).

Kako je već navedeno, 1. travnja 2019. godine stupio je na snagu Zakon o državnom inspektoratu koji je ponovno objedinio sve inspekcije u jednom tijelu – Državnom inspektoratu kao središnjem državnom uredu (čl. 2. st. 1. ZDI-a) čiji je djelokrug propisan čl. 3. st. 1.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Državni inspektorat obavlja inspekcijske poslove u području: trgovine, usluga, zaštite potrošača, sigurnosti neprehrambenih proizvoda; hrane, uključujući i genetski modificiranu hranu i novu hranu, genetski modificirane organizme (u daljnjem tekstu: GMO), sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, proizvodnje i stavljanja na tržište predmeta opće uporabe, stavljanja na tržište i uporabe biocidnih proizvoda, zaštite od buke i zaštite od neionizirajućeg zračenja, ograničavanja uporabe duhanskih i srodnih proizvoda, proizvodnje, stavljanja na tržište i uporabe opasnih kemikalija te gospodarenja otrovnim kemikalijama; veterinarstva i sigurnosti hrane, što uključuje zaštitu zdravlja i dobrobiti životinja, reprodukciju, držanje, uzgoj životinja, promet i označivanje životinja, hranu i hranu za životinje, veterinarsko-medicinske proizvode, nusproizvode životinjskog podrijetla i veterinarsku zaštitu okoliša; poljoprivrede, lovstva, šumarstva, biljnog zdravstva, sredstava za zaštitu bilja, održive uporabe pesticida i ostataka

ZDI-a. Za obavljanje poslova iz djelokruga Državnog inspektorata ustrojavaju se središnji ured u Zagrebu, područni uredi i ispostave područnih ureda. Njegovim radom upravlja glavni državni inspektor kojega imenuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog predsjednika Vlade na vrijeme od pet godina (čl. 30. st. 1. ZDI-a). Smatramo kako je ovo bila ispravna mjera koja će dugoročno poboljšati funkcioniranje inspekcija i obavljanje inspeksijskih nadzora.

## 9. Važnost inspeksijskog nadzora

Bez kvalitetno ustrojenog inspeksijskog nadzora, ne postoji jamstvo adekvatne primjene zakona, zaštite potrošača, zaštite tržišnog natjecanja. Inspeksijski nadzor mora biti provodan kontinuirano, efikasno, ali i na način da se što je moguće manje utječe na proces rada subjekta nadzora. U tu svrhu provoditelji inspeksijskog nadzora imaju široke ovlasti, ali i određene obveze prema subjektima nadzora. Inspeksijski nadzor morao bi se (uz poštovanje različitosti djelatnosti koje se nadziru) provoditi jednako prema svim subjektima nadzora. Na ovakav način provođenjem inspeksijskog nadzora osiguralo bi se djelovanje tržišnog gospodarstva i očuvala zdrava konkurencija, kao i osiguranje objektivne zakonitosti.

## 10. Načini provođenja nadzora

Inspeksijski nadzor može se provoditi kao 1) neposredni nadzor i kao 2) posredni nadzor. Budući da načini provođenja nisu identični, niti daju iste rezultate, logično je postaviti pitanje kada provoditi neposredni, a kada posredni nadzor, odnosno koji tip nadzora daje bolje rezultate.

Neposredni nadzor provodi se u prostorijama subjekta nadzora, oduzima više vremena i nadziratelju i subjektu nadzora, ali je izravan i može polučiti bolje rezultate.<sup>21</sup>

---

pesticida; sjemena i sadnog materijala poljoprivrednog bilja, šumskog reprodukcijskog materijala, sprječavanja unošenja i širenja stranih te invazivnih stranih vrsta i upravljanja njima; ugostiteljske djelatnosti, pružanja ugostiteljskih usluga, pružanja usluga u turizmu, boravišne odnosno turističke pristojbe; rudarstva, opreme pod tlakom, energetike (elektroenergetike, toplinarstva i plinarstva, energetske učinkovitosti, ugljikovodika i geotermalnih voda za energetske svrhe, skladištenja prirodnog plina i trajnog zbrinjavanja ugljikova dioksida); rada i zaštite na radu; građenja, provedbe stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina; zaštite okoliša, održivoga gospodarenja otpadom, zaštite zraka, zaštite od svjetlosnog onečišćenja, zaštite prirode, vodnoga gospodarstva i vode za ljudsku potrošnju.

<sup>21</sup> Ilustrativno će nam poslužiti uređenje provođenja neposrednog nadzora kojega, sukladno odredbama Zakona o osiguranju (NN 30/15 i 112/18) provodi Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga. Prije početka njegovog obavljanja, društvu za osiguranje dostavlja se pisana obavijest o neposrednom nadzoru koja sadržava najmanje: predmet nadzora, podatke o ovlaštenim osobama Agencije, naznaku lokacije na kojoj će se nadzor obavljati, datum početka obavljanja nadzora i razdoblje koje se nadzire. Obavijest o neposrednom nadzoru se dostavlja društvu za osiguranje u roku koji ne može biti kraći od tri dana prije dana početka nadzora (osim kod hitnih situacija kad se može uručiti na dan nadzora). Društvo za osiguranje dužno je ovlaštenoj osobi Agencije, nakon zaprimanja obavijesti o neposrednom nadzoru, omogućiti obavljanje neposrednog nadzora u sjedištu društva za osiguranje i na ostalim mjestima u kojima on ili druga osoba po njegovu ovlaštenju obavlja djelatnost i poslove u vezi s kojima Agencija obavlja nadzor, pregled poslovnih knjiga, poslovne dokumentacije, administrativne ili poslovne evidencije te nadzor nad informacijskim sustavom i tehnologijama koje omogućavaju rad informacijskog sustava, u opsegu potrebnom za obavljanje nadzora. Društvo za osiguranje dužno je ovlaštenoj osobi Agencije koja provodi nadzor uručiti svu traženu poslovnu dokumentaciju, računalne ispise koji uključuju ispise elektroničke pošte, preslike poslovnih knjiga, zapise s telefaksa te administrativne ili poslovne evidencije u papirnatom obliku ili u obliku elektroničkog zapisa na mediju i u obliku koji zahtijeva ovlaštena osoba. Društvo za osiguranje dužno je ovlaštenoj osobi osigurati standardno sučelje za pristup sustavu za upravljanje bazama podataka kojima se koristi, u svrhu provođenja nadzora potpomognutog raču-

Posredni nadzor provodi se u prostorijama nadziratelja, neizravan je i provodi se putem dokumentacije subjekata nadzora, omogućava provođenje više nadzora u isto vrijeme, ali je nužno površinski.<sup>22</sup> Prema tome, nema jednoznačnog odgovora na gore postavljeno pitanje. Prilikom odlučivanja o omjeru neosrednjih i posrednih nadzora, svako inspeksijsko tijelo trebalo bi, temeljem prakse i iskustava, pronaći najbolji omjer posrednog i neposrednog nadzora. Dodatno, nadzor se može provoditi *ex ante* i *ex post*. *Ex ante* nadzor i *ex post* nadzor gotovo da su jednako važni. Kvalitetan *ex ante* nadzor (odlučivanje o tome hoće li se određenom poslovnom subjektu izdati licenca, dozvola za obavljanje određene djelatnosti i sl.) osigurava da će biti manje potrebe za provođenjem *ex post* nadzora i sankcioniranje utvrđenih nepravilnosti.

## 11. Problemi u provedbi inspeksijskog nadzora

Inspeksijski nadzor reguliran je velikim brojem zakona i podzakonskih propisa koji se često preklapaju, a ovlasti inspektora su često nejasne. Inspektori često nemaju dovoljno pravnih znanja – znanja iz područja inspekcije nisu dovoljna! Primijećeno je da inspeksijske službe premalo rade na preventivnom djelovanju, fokus je na represivnom djelovanju. Slobodno se može reći da je primjena ovlasti inspektora često birokratski kruta, bez oslonca na načelo razmjernosti. Dodatno, često se zaboravlja i uloga inspeksijskog nadzora kao preventivnog korektiva mogućih nezakonitosti odnosno nepravilnosti. Posebno treba istaknuti i nedovoljnu popunjenost inspeksijskih službi, odnosno nedovoljan broj inspektora, kao i problem neizvršavanja donesenih rješenja, posebno u upravnom području gradnje.

Kao, u budućnosti možda i značajan problem, možemo detektirati i sve veći prijenos ovlasti inspeksijskog nadzora na regulatorna tijela,<sup>23</sup> posebno zbog postojećeg problema kon-

---

nalnim programima. Društvo za osiguranje dužno je ovlaštenoj osobi Agencije osigurati prikladne prostorije u kojima je moguće neometano i bez nazočnosti drugih osoba obavljati nadzor poslovanja, kao i stručnu i tehničku pomoć, potrebna objašnjenja i druge uvjete potrebne za obavljanje nadzora. Odgovorne osobe društva za osiguranje dužne su surađivati s ovlaštenom osobom Agencije, na njezin zahtjev obaviti s njom razgovor te joj dati sve informacije bitne za obavljanje nadzora i ispunjavanje ciljeva nadzora (čl. 222.-225. Zakona o osiguranju).

<sup>22</sup> Primjer posrednog nadzora prikazat ćemo također prema Zakonu o osiguranju. Tako, ovlaštena osoba Agencije tijekom posrednog nadzora:

1. utvrđuje jesu li propisani izvještaji i drugi podaci dostavljeni Agenciji u propisanom roku i propisanoj formi,
2. utvrđuje jesu li podaci u izvještajima ili drugoj traženoj dokumentaciji istiniti, točni i ispravni,
3. utvrđuje posluje li društvo za osiguranje u skladu s propisima o upravljanju rizicima, zaštiti potrošača drugim propisima donesenim na temelju ovoga Zakona i drugim propisima kojima se uređuje poslovanje društva za osiguranje,
4. provjerava i procjenjuje financijsku stabilnost i položaj društva za osiguranje te rizike kojima je društvo za osiguranje izloženo ili bi moglo biti izloženo u svom poslovanju,
5. putem odgovarajućih alata utvrđuje pogoršanje financijskih uvjeta društva za osiguranje i prati otklanjanje navedenog pogoršanja.

Agencija će pri provjeri i procjeni financijske stabilnosti i financijskog položaja te pri procjeni rizika kojima je društvo za osiguranje izloženo ili bi moglo biti izloženo uzeti u obzir vrstu, opseg i složenost rizika prisutnih u poslovanju društva za osiguranje (čl. 229. Zakona o osiguranju).

<sup>23</sup> Regulatorne agencije pojavljuju se, kao organizacijski oblik, prvi puta u Sjedinjenim Američkim Državama. No, one nisu vezane isključivo za SAD, pa ih već u 19. st. nalazimo i u skandinavskim zemljama kao „izvršne agencije“. Općenito, da bi se neko tijelo nazivalo regulatornom agencijom, mora imati dovoljno moći da ostane neovisno o državnoj upravi, što se odnosi na autonomiju od centralne uprave. Neovisnost regulatornih agencija se sastoji od nekoliko komponenti. Pravne neovisnosti, organizacione neovisnosti, financijske neovisnosti te personalne neovisnosti (teorija plijena). Dakako, njihova neovisnost se ne smije tumačiti na način da imaju pravo na arbitrarno djelovanje.

trole nad načinom provođenja toga nadzora (osim upravnosudske), budući da formalno-pravno „pravi” regulatori odgovaraju samo Hrvatskom saboru, pa stranke nemaju mogućnosti žalbe na akte koje regulatori donesu u provođenju inspekcijskog nadzora.

## 12. Izvršenje nalaza iz inspekcijskog nadzora

Nakon provedenog inspekcijskog nadzora, sastavlja se zapisnik u kojemu se nabrajaju utvrđene (eventualne) nepravilnosti. Nakon što se na zapisnik očituje subjekt nadzora, izriču se propisane nadzorne mjere koje je subjekt nadzora dužan izvršiti. Pretpostavka za primjenu kako upravne tako i kaznene mjere, potpuno je i istinito (točno) utvrđeno činjenično stanje. U postupku utvrđivanja činjeničnog stanja inspektor su na raspolaganju sva sredstva prikladna za dokazivanje te, u tu svrhu, može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaz i mišljenje vještaka i kako je navedeno obaviti očevid. Teret tog utvrđivanja, s obzirom na karakter inspekcijskog nadzora, je na inspektor (Stipić, 2012: 8).

Bez kvalitetne provedbe izvršenja naloženih mjera, inspekcijski nadzor nema nikakve svrhe. Cjelokupni postupak nadležne inspekcije ne bio imao nikakvu svrhu i značaj kada se odluke i akti inspekcije ne bi provodili. Prema tome, načelo izvršenja akata inspekcije je po prirodi stvari načelo koje nikako ne može i ne smije imati iznimke (Rems, 2008: 67). Kako je već navedeno, ZDI izrijekom propisuje obvezu inspektora da obavi kontrolu izvršenja svoga izvršnog rješenja (čl. 71.), za što se nadamo da će povećati broj uistinu izvršenih izvršnih rješenja koja donesu inspektori Državnog inspektorata.

## 13. Zaključak i preporuke za poboljšanje stanja

U Republici Hrvatskoj preveliki se naglasak stavlja na represivnu svrhu (komponentu) inspekcijskog nadzora. Izvršavanje te svrhe donekle ostvaruje i ukupnu svrhu inspekcijskog nadzora, ali ne u potpunosti. Naime, dok god je represivna svrha važnija od preventivne, to znači da sustav inspekcijskog nadzora nije kvalitetno ustrojen. U takvoj konstelaciji, nužno je pretpostaviti da se represivno ne djeluje prema svima koji krše propise, a da zbog nepostojanja adekvatnog preventivnog dijela inspekcijskog nadzora postoje i drugi koji se ne drže propisa. Posljedično, sustav djeluje selektivno, odnosno nepravedno.

Potrebno je usustaviti pravni okvir prema kojemu se provodi inspekcijski nadzor kako bi se izbjegla preklapanja i nedoumice glede nadležnosti. Inspekcijski nadzor moraju provoditi

---

vanje ili da ih se ne smije kontrolirati. U hrvatskoj pravnoj literaturi postavljeni neki ključni kriterij koje pravna osoba mora zadovoljavati, da bi se smatrala regulatornom agencijom: 1. da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. da imaju ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te 3. da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije dopuštena. Ovim kriterijima dodao bismo još dva, jedan obvezni: da su osnovane zakonom i drugi fakultativni: da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti (Staničić, 2013: 62, 64-65).

Regulatorne agencije u RH su:

1. Hrvatska agencija za nadzor financijskih institucija (HANFA), 2. Hrvatska agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM), 3. Agencija za elektroničke medije (AZEM), 4. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) i 5. Hrvatska agencija za regulaciju energetskih djelatnosti (HERA).

Agencije koje se svojim položajem približavaju regulatornim agencijama su:

1. Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED), 2. Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZU) i 3. Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA).

isključivo kompetentne osobe koje imaju položen posebni državni stručni ispit za upravno područje na kojem provode inspekcijski nadzor.<sup>24</sup>

Inspekcijski nadzor morao bi rezultirati zakonodavnim promjenama (nije svaka regulativa nužno kvalitetna i adekvatna). Rezultati inspekcijskog nadzora morali bi biti poznati javnosti, a temeljem tih rezultata će drugi subjekti nadzora biti u stanju prilagoditi svoje poslovanje zahtjevima regulative. Nužna je međusobna suradnja nositelja inspekcijskog nadzora i subjekata nadzora, a subjekti nadzora moraju dobiti pomoć i upute od nositelja nadzora. Potrebno je osigurati brži i efikasniji sustav izvršenja, kako bi se osiguralo funkcioniranje regulatornog sustava, odnosno kao on ne bi ostao neprimjenjivo „mrtvo slovo na papiru.“

Izrečene sankcije trebale bi biti javno objavljivanje kako bi se postigla dva cilja: upoznavanje javnosti s prekršiteljima zakona, ali i kako bi se ostali subjekti nadzora upoznali s mjerama koje ih čekaju i kako bi prilagodili svoje poslovanje zahtjevima regulatora odnosno države.

Institucionalno, pozdravljamo ponovno objedinjenje inspekcije u jedinstveno inspekcijско tijelo - Državni inspektorat, budući da je praksa pokazala kako je takvo institucionalno uređenje rezultiralo boljom praksom od sadašnje, kada je inspekcija „razbacana“ po različitim inspekcijama.

## LITERATURA

1. Rems, V. (2008) Inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti te nad fizičkim i pravnim osobama u zakonodavstvu Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija 2: 64-74.
2. Rems, V. (2008. a) Inspekcijski nadzor u zakonodavstvu Republike Hrvatske – osnovna načela i postupak inspekcijskog nadzora (kao bitan segment vladavine prava), Pravo i porezi 11: 23-29.
3. Staničić, F. (2013), Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij – Zbornik radova, Skoplje, str. 61-90.
4. Stipić, M. (2012) Inspekcijski nadzor kao dio poslova državne uprave – prava i obveze inspektora, Informator br. 6104-6105, str. 6-8.
5. Stipić, M. (2012), Inspekcijski nadzor i pravo na žalbu u sklopu istog tijela državne uprave, Hrvatska pravna revija 3: 75-79.
6. Stipić, M. (2017), Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, FiP, 5, 2., str. 7-34.
7. Turudić, M. (2014) Inspekcijski nadzor u elektroničkim komunikacijama, Hrvatska pravna revija 10: 55-60.

<sup>24</sup> Potrebno je osigurati provedbu kontinuiranoga stručnog usavršavanja i za to predvidjeti posebna sredstva u proračunu te s tim ciljem razmotriti mogućnost uvođenja tzv. inspektorskog ispita koji bi bio teži i zahtjevniji od sadašnjega državnog stručnog ispita koji polažu svi državni službenici (Rems, 2008a: 29).

Summary

**THE ROLE OF INSPECTION CONTROL IN ENSURING THE IMPLEMENTATION OF REGULATION**

*In this paper the role of inspection control in ensuring the implementation of regulations is analysed. Inspection control represents a form of control over the legality of actions of physical and legal persons and has many forms. It is extremely important in order to ensure the legality of work and the adequate delivery of different services on the market. By its implementation two its purposes (components) emerge: preventive and repressive. The emphasis must be on both, in order to ensure the existence of a quality inspection control. Recommendations are given in order to improve current status of regulation of inspection control in the Republic of Croatia.*

**Keywords:** *inspection control, inspection activities, legality of work, enforcing the findings from inspection.*

