

Izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić*

Dr. sc. Iva Lopižić**

NOVO UREĐENJE UPRAVNOG I INSPEKCIJSKOG NADZORA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI - PROBLEMI I OTVORENA PITANJA

UDK: 35.072.6 (497.5)

351.9 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpf.2022.59.143.173

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 21. 11. 2021.

U radu se predstavljaju i analiziraju novine u pravnom uređenju upravnog i inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, posebno uzimajući u obzir promjene koje su nastupile donošenjem novog Zakona o sustavu državne uprave 2019. godine i Zakona o Državnom inspektoratu 2018. godine. Novine u pogledu upravnog nadzora odnose se prije svega na nešto jasnije uređenje predmeta i subjekata upravnog nadzora, određen stupanj usklađenja opsega i intenziteta nadzora s autonomijom nadziranih subjekata, manja poboljšanja u pravnom izričaju te uvođenje načela razmjernosti prilikom provođenja nadzornih ovlasti. Najveće novine kod inspekcijskog nadzora odnose se na novu organizaciju provođenja inspekcijske djelatnosti. U usporedbi s prijašnjim pravnim uređenjem učinjeni su određeni pomaci u smislu usklađivanja s europskim standardima u provođenju upravnog nadzora i smanjenje problema koji su proizlazili iz fragmentacije provođenja inspekcijskog nadzora, ali određena pitanja ostaju otvorena. Ona se posebno odnose na potrebu usklađivanja opsega i intenziteta upravnog nadzora i nadzornih ovlasti s autonomijom nadziranih subjekata, na uspostavu ravnoteže između koordinacije i osiguranja adekvatnog intenziteta inspekcijskog nadzora te na bolju pravnu regulaciju u smislu korištenja nedvosmislene pravne terminologije, kvalitetnijih obrazloženja zakonskih prijedloga i nastojanja da se izbjegne *pro forma* ispunjavanje zakonskih obveza.

Ključne riječi: *upravni nadzor, inspekcijski nadzor, novi Zakon o sustavu državne uprave, novi Zakon o Državnom inspektoratu*

1. UVOD

Nadzor (kontrola) predstavlja usmjeravanje nečijeg rada na način da se djelovanje nadziranog subjekta ograniči unaprijed (npr. određivanjem financijskih sredstava kojima će taj subjekt raspolagati) ili tijekom njegovog rada (npr. davanje uputa za rad tijekom radnog procesa), kao i naknadno provjeravanje jesu li djelovanje i rezultati u

* Jasmina Džinić, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (e-mail: jasminda.zinic@pravo.hr)

** Iva Lopižić, poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (e-mail: iva.lopicic@pravo.hr)

skladu s prethodno postavljenim kriterijima (npr. provjera je li doneseni akt u skladu sa zakonom) (usp. Pusić, 2002., str. 132). U tom smislu, razlikuju se prethodni (*ex ante*) nadzor, nadzor u tijeku obavljanja djelatnosti i naknadni (*ex post*) nadzor.

Kada je riječ o nadzoru u kojem sudjeluju upravna tijela i organizacije te službenici koji u njima rade, oni se javljaju kao subjekti koji provode nadzor, ali i subjekti nad kojima se nadzor provodi. U prvom slučaju, može se govoriti o *nadzoru uprave*, dok je u drugome riječ o *nadzoru nad upravom* koji provode različiti subjekti izvan sustava javne uprave.¹ U slučaju nadzora uprave nad upravom riječ je o *nadzoru unutar uprave* za koji se u literaturi i zakonodavstvu često koristi izraz *upravni nadzor*.²

Sistemske zakoni o sustavu državne uprave u Hrvatskoj (Zakon o sustavu državne uprave NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 79/07; Zakon o sustavu državne uprave NN 150/11, 12/13 – Odluka USUD-a, 93/16, 104/16; Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19) među kategorijama poslova državne uprave navode i dvije vrste nadzora: upravni nadzor i inspekcijski nadzor. Kada je riječ o upravnom nadzoru, ovdje se radi tek o jednom obliku upravnog nadzora u širem smislu.³ Upravni nadzor provode isključivo tijela državne uprave, dok inspekcijski nadzor, uz organizacije državne (i lokalne) vlasti, mogu provoditi i druge organizacije koje nisu dio sustava državne uprave pa i organizacije privatnog sektora ako provođenje inspekcijskog nadzora predstavlja previsoke troškove za državnu vlast ili zahtijeva visoku razinu specijalizacije (CoE, 2015., str. 9-10). Upravni nadzor provodi se unutar uprave, nad javnopravnim tijelima. Inspekcijski nadzor, osim nad javnopravnim tijelima, provodi se i nad fizičkim i pravnim osobama. Inspekcijski je nadzor po kriteriju subjekata koji mogu biti predmet inspekcijskog nadzora stoga u znatnoj mjeri obuhvatniji nego upravni nadzor. Upravnim nadzorom nadzire se zakonitost, ali i svrhovitost (pravilnost) upravne djelatnosti.⁴ S druge strane, inspekcijski se nadzor u najširem smislu definira kao „službena provjera poštovanja propisa” (Monk, 2012., str. 7) pa je kriterij za provođenje inspekcijskog nadzora poštovanje pravnih propisa. U tom smislu, upravni je nadzor, kao nadzor zakonitosti i svrhovitosti, šireg intenziteta od inspekcijskog nadzora kao nadzora zakonitosti.

¹ Općenito, nadzor upravne djelatnosti, po kriteriju tijela koja provode nadzor (nositelji kontrole), može se klasificirati na (i) nadzor predstavničkog tijela, (ii) nadzor pučkog pravobranitelja, (iii) nadzor koji se provodi unutar same uprave, (iv) društveni nadzor, (v) nadzor sudova (Borković, 2002., str. 114).

² Upravnim se nadzorom u ovom smislu označavaju vrste nadzora u upravi različitog karaktera, opsega i intenziteta: hijerarhijski nadzor, nadzor obavljanja poslova samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, nadzor obavljanja poslova prenesenog djelokruga lokalnih jedinica odnosno poslova državne uprave povjerenih pravnim osobama s javnim ovlastima (upravni nadzor kao jedan od poslova državne uprave uređen sistemskim zakonom o sustavu državne uprave!) pa, prema nekim stajalištima, i inspekcijski nadzor (v. Borković, 2002., str. 238; Đerđa i Antić, 2016., str. 189).

³ U radu se prvenstveno analizira upravni nadzor uređen sistemskim zakonima o sustavu državne uprave, dok se na upravni nadzor u širem smislu samo skreće pozornost radi ukazivanja na korištenje nejasne i nedosljedne terminologije.

⁴ Dok je nadzor zakonitosti usmjeren na provjeru usklađenosti odluka i radnji nadziranog tijela s pravnim propisima, nadzorom pravilnosti (svrhovitosti, oportuniteta) provjerava se usklađenost s ciljem koji je trebalo postići (Borković, 2002., str. 113) odnosno nadzire se „jesu li... tijela, rješavajući po zakonski postavljenom ovlaštenju..., izabrala – s obzirom na sve konkretne okolnosti – najbolju od alternativa ponuđenih pravnom normom” (Đerđa i Antić, 2016., str. 173).

Cilj je ovoga rada ocijeniti jesu li se i u kojoj mjeri posljednjim izmjenama pravnog okvira za provođenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi riješili problemi identificirani u nacionalnim strateškim dokumentima, obrazloženjima konačnih prijedloga zakona te u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Novine u području upravnog i inspekcijskog nadzora uvedene su donošenjem Zakona o sustavu državne uprave (NN 66/19; ZSDU iz 2019.), Zakona o Državnom inspektoratu (NN 115/18; ZDI) te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 116/18).

Probleme koji se odnose na upravni nadzor treba sagledati u širem kontekstu odnosno uzeti u obzir i ono što posredno utječe na kvalitetu pravnog uređenja upravnog nadzora, a u konačnici i na njegovu provedbu. U tom smislu, moguće je identificirati nekoliko skupina problema vezanih za uređenje upravnog nadzora u Hrvatskoj prije donošenja ZSDU-a iz 2019.: (i) nejasno određenje predmeta i subjekata nadzora, (ii) preširok opseg i intenzitet upravnog nadzora te izostanak primjene načela razmjernosti prilikom provođenja nadzornih ovlasti (Koprić, 2000.; Koprić et al., 2021., str. 331; CoE, 2016., str. 27) te (iii) nejasan i nedosljedan pravni izričaj (terminologija) u pravnom sustavu (Vlada, 2018.). Donošenje novog ZSDU-a iz 2019. bilo je usmjereno i na „normativno uređenje organizacije i obavljanja poslova državne uprave, s ciljem uspostave normativnog okvira kojim se na logički i cjelovit način uređuje sustav državne uprave” (Nacionalni program reformi, 2018., str. 37) pa su i nove odredbe o upravnom nadzoru trebale tome pridonijeti.

Kao temeljni problemi sustava inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj prije uvođenja zakonskih novina mogu se identificirati (i) izrazita organizacijska i normativna fragmentacija u provođenju inspekcijskog nadzora čiji su rezultat bili učestali, neujednačeni i nekoordinirani inspekcijski nadzori (Bezuh & Ofak, 2015., str. 2; Stipić, 2017., str. 2 i 5; Nacionalni program reformi, 2018., str. 28; Staničić, 2019., str. 69 i 71), (ii) ugrožena pravna zaštita građana i poslovnih subjekata o čijim je pravima i obvezama u prvom i drugom stupnju odlučivalo isto tijelo (Stipić, 2012., str. 2; Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Strategija, str. 44; Milošević, 2016.; Stipić, 2017., str. 1) te (iii) nedovoljna primjena načela razmjernosti u regulaciji ovlasti i postupanju inspektora prema nadziranim subjektima (Bezuh & Ofak, 2015., str. 2; Stipić, 2017., str. 4; Nacionalni program reformi, 2018., str. 28). Novim zakonskim rješenjima htjeli su se (i) povećati učinkovitost, ekonomičnost i koherentnost u obavljanju inspekcijskih poslova, (ii) ojačati pravna sigurnost građana i ograničiti ometanje subjekata nadzora u njihovu redovnom poslu te (iii) pridonijeti suzbijanju sive ekonomije i osiguranju jednakih uvjeta tržišnog natjecanja za sve subjekte (Vlada RH, 2018., str. 2-3).

U radu se prikazuju i analiziraju novine u pravnoj regulaciji upravnog i inspekcijskog nadzora u državnoj upravi te ukazuje na poboljšanja koja su njima ostvarena. Potom se raspravlja o problemima koji nisu u cijelosti ili nisu adekvatno riješeni novim pravnim uređenjem upravnog i inspekcijskog nadzora. U zaključnom dijelu rada sumiraju se zakonske novine, ističu unapređenja koja su unijele u hrvatski

sustav upravnog i inspekcijskog nadzora te identificiraju otvorena pitanja, prostor za unapređenje pravne regulacije upravnog i inspekcijskog nadzora i mogući daljnji pravci istraživanja u području upravnog i inspekcijskog nadzora.

2. NOVINE U PRAVNOM UREĐENJU UPRAVNOG NADZORA

Novine u pravnom uređenju upravnog nadzora odnose se na (i) jasnije uređenje predmeta i subjekata upravnog nadzora, (ii) određen stupanj usklađenja opsega i intenziteta nadzora s autonomijom nadziranih subjekata, (iii) uvođenje prikladnije pravne terminologije te (iv) uvođenje načela razmjernosti prilikom provođenja nadzornih ovlasti.

Prema ZSDU-u iz 2019., upravni nadzor obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osiguravaju zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave (čl. 28. st. 1.). Dakle, predmet upravnog nadzora čine poslovi državne uprave. S obzirom na to da poslove državne uprave, pored tijela državne uprave, mogu obavljati i upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima i da je pritom riječ o tzv. povjerenim poslovima državne uprave (čl. 33. do 35. ZSDU-a iz 2019.), potrebno je detaljnije odrediti predmet upravnog nadzora, a s tim u vezi i subjekte upravnog nadzora.

Pitanje koje se postavlja jest odnosi li se upravni nadzor samo na *povjerene* poslove države uprave ili na sve poslove državne uprave odnosno provodi li se upravni nadzor samo nad subjektima koji obavljaju povjerene poslove državne uprave ili i nad tijelima državne uprave. Može li jedno ministarstvo u okviru svog djelokruga provesti upravni nadzor nad drugim ministarstvom ili državnom upravnom organizacijom kao tijelima državne uprave? Prema prijašnjim sistemskim zakonima o sustavu državne uprave zakonima koji su predviđali postojanje prvostupanjskih tijela državne uprave (županijskih i gradskih ureda odnosno ureda državne uprave u županijama), upravni se nadzor provodio i nad obavljanjem poslova tih tijela, dakle u samom sustavu državne uprave. Donošenjem ZSDU-a iz 2019. predviđeno je ukidanje prvostupanjskih tijela državne uprave i ustrojavanje samo ministarstava i državnih upravnih organizacija kao (središnjih) tijela državne uprave. Stoga je i razumljivo da su odredbe o upravnom nadzoru prema ZSDU-u iz 1993. i ZSDU-u iz 2011. predviđale nadzor središnjih tijela državne uprave, između ostalog, i nad radom tijela državne uprave. Međutim, ne navodeći izričito da je riječ o nadzoru nad poslovima prvostupanjskih tijela državne uprave, zakonodavac je na ovom mjestu ostavio mogućnost šireg tumačenja odredbi o subjektima upravnog nadzora. Iz navedenoga mogao se izvesti zaključak da središnje tijelo državne uprave (primjerice, ministarstvo ili državna upravna organizacija) može, u okviru svog djelokruga, provesti upravni nadzor nad obavljanjem poslova drugog središnjeg tijela državne uprave. Međutim, iako nomotehnički nespretno, zakonodavac je u ZSDU-u iz 1993. i ZSDU-u iz 2011. u okviru odredbi o međusobnim odnosima tijela državne uprave između središnjih tijela predvidio samo suradnju i pružanje

stručne pomoći, dok je u odnosu između središnjih tijela i prvostupanjskih tijela predvidio i upravni nadzor središnjih nad prvostupanjskim tijelima državne uprave (čl. 63. do 65. ZSDU-a iz 1993. i čl. 66. do 68. ZSDU-a iz 2011.).

ZSDU iz 2019. propisuje da tijela državne uprave u granicama svog djelokruga nadziru obavljanje povjerenih poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (čl. 29. st. 3.). I iz odredaba kojima se uređuje davanje uputa radi zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave (čl. 29. st. 4.-6.) te odredaba kojima su uređene ovlasti tijela koje provodi upravni nadzor (čl. 30.) proizlazi da je riječ o nadzoru nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave. Stoga odredbe ZSDU-a iz 2019. koje uređuju predmet upravnog nadzora mnogo jasnije određuju koji poslovi čine predmet upravnog nadzora.⁵

Potrebno je istaknuti i novu odredbu (čl. 3. st. 2.) ZSDU-a iz 2019. kojom se utvrđuje da je posao državne uprave u smislu tog zakona i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast. Time se namjeravalo uvesti jasno razlikovanje između obavljanja poslova državne uprave, koji uvijek predstavljaju javnu ovlast, odnosno obavljaju se u ime države i s autoritetom države, od obavljanja javne službe koje ne mora imati karakter javne ovlasti (Vlada, 2018., str. 24). Slijedom toga, subjekti nad kojima se u smislu ZSDU-a iz 2019. provodi upravni nadzor jesu, pored upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti, s time da se upravni nadzor provodi samo nad obavljanjem poslova koji predstavljaju javne ovlasti i koji su, osim toga, pridržani središnjoj državi odnosno nisu poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (v. *infra*).

Daljnje novine u pravnom uređenju upravnog nadzora odnose se na opseg i intenzitet nadzora. ZSDU iz 2011. predviđao je da se u provedbi upravnog nadzora osobito nadziru zakonitost rada i postupanja, rješavanje u upravnim stvarima, djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave, svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama (čl. 21.). Nadzor svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva

⁵ ZSDU iz 2019. u pogledu povjerenih poslova državne uprave propisao je koje se kategorije poslova državne uprave mogu povjeriti na obavljanje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima te, kao novinu u odnosu na ranije zakone, uvjete za povjeravanje poslova državne uprave. Tako je propisano da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima posebnim zakonom mogu povjeriti *poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i drugi upravni i stručni poslovi*, a ako je to nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije, pravnim osobama s javnim ovlastima može se posebnim zakonom povjeriti *provedba inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja* (čl. 33. ZSDU-a iz 2019.). Pritom se poslovi državne uprave povjeravaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ako je to opravdano s obzirom na prirodu poslova i u osobitom interesu građana, a pravnim osobama s javnim ovlastima ako je to nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije ili se povjeravanjem određenih poslova državne uprave osigurava njihovo učinkovitije obavljanje uz dokazivo manje troškove ili ako obavljanje određenih poslova državne uprave zahtijeva osobite tehničke ili stručne uvjete koje nije moguće osigurati u tijelima državne uprave bez znatnog povećanja troškova (čl. 34. ZSDU-a iz 2019.).

upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima te nadzor stručnosti i uz to vezana ovlast pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti službenika odnosno namještenika zaposlenih u tim tijelima obilježja su hijerarhijskog nadzora. U tom smislu, takav intenzitet nadzora prelazi granice nadzora zakonitosti i svrhovitosti koje tijela državne uprave trebaju imati prema tijelima drugih dijelova (podsustava) javne uprave i javnog sektora pa i onda kada ta tijela obavljaju povjerene poslove državne uprave. Stoga nadzor nad nekadašnjim uredima državne uprave u županijama kao prvostupanjskim tijelima državne uprave i tijelima izvan sustava državne uprave kojima se poslovi državne uprave povjeravaju na obavljanje nije smio biti jednakog intenziteta. Uređenje upravnog nadzora prema prijašnjem ZSDU-u stoga je bilo u suprotnosti i sa standardima Europske povelje o lokalnoj samoupravi (dalje: EPLS) koja upravni nadzor nad lokalnim jedinicama ograničava na nadzor zakonitosti i ustavnosti, odnosno ostavlja mogućnost nadzora i nad svrhovitošću kada se radi o obavljanju ovlasti koje su prenesene na lokalne jedinice. Međutim, i kada je riječ o prenesenom djelokrugu poslova, nadzor nad svrhovitošću njihova obavljanja ne smije ograničavati onaj stupanj diskrecijskih ovlasti (prilagodbe povjerenih ovlasti lokalnim uvjetima) koji je moguć u danim okolnostima (CoE, 2013., str. 50). S druge strane, kada je riječ o pravnim osobama s javnim ovlastima, već sama strukturna izdvojenost tih tijela iz sustava središnje državne uprave i pravna osobnost ukazuju na autonomiju koja nikako ne ide ruku pod ruku s ovlastima hijerarhijskog nadzora. Osim toga, u kategoriju pravnih osoba s javnim ovlastima ulazi niz različitih subjekata koji se međusobno razlikuju po vrstama i stupnju autonomije (Musa, 2014.).

Prema ZSDU-u iz 2019., provedbom upravnog nadzora osobito se nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama te osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave (čl. 28. st. 2.). U odnosu na prijašnju regulaciju, primjetno je jasnije uređenje opsega (opći akti, rad i postupanje prema građanima i drugim strankama) te intenziteta nadzora koji se ograničava na nadzor zakonitosti (u strožem smislu, v. Koprić et al., 2021., str. 331), pravilnosti (svrhovitosti, oportuniteta, engl. *expediency*) i stručnosti.⁶ Na taj se način zakonsko uređenje upravnog nadzora u određenoj mjeri uskladilo s načelom autonomije nadziranih subjekata. Tijekom postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću o Prijedlogu zakona o sustavu državne uprave koje se provodilo u razdoblju od 22. veljače 2019. do 8. ožujka 2019. istaknute su određene primjedbe na predloženi zakonski tekst koje su se odnosile na autonomiju nezavisnih regulatora kao potencijalnih subjekata upravnog nadzora.⁷ Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) istaknula je kako smatra da se odredbama kojima je uređen upravni nadzor ograničava neovisnost

⁶ Zakonitost u strožem smislu znači da se smije raditi samo ono i onako što i kako je izričito naređeno ili dopušteno, a ne samo ne kršiti zakon (zakonitost u blažem smislu) (Koprić, 2000., str. 418). Što je autonomija nadziranog tijela šira, to su i nadzorne ovlasti uže, odnosno ide se prema nadzoru zakonitosti u blažem smislu (kao što je slučaj kod nadzora zakonitosti obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica).

⁷ <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=10385>.

pravnih osoba s javnim ovlastima zajamčena europskim i nacionalnim propisima te je zatražila da se u novi ZSDU unese odredba prema kojoj se poslovi upravnog nadzora ne provode nad nezavisnim regulatorima. Primjedbe su se odnosile općenito na mogućnost da tijelo državne uprave provodi upravni nadzor nad nezavisnim regulatorima, a osobito na ovlast tijela koje provodi nadzor da neposredno obavi poslove državne uprave koji su predmet nadzora te na odgovornost neovisnog regulatora čelniku tijela državne uprave (s obzirom na to da prema Zakonu o elektroničkim komunikacijama HAKOM odgovara Hrvatskom saboru). Prijedlozi HAKOM-a djelomično su prihvaćeni na način da je predviđena mogućnost posebnim zakonom isključiti mogućnost neposrednog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet nadzora kada je riječ o regulaciji i nadzoru tržišta javnih usluga (čl. 30. st. 3. ZSDU-a iz 2019.) te su postavljena određena ograničenja u davanju uputa u okviru upravnog nadzora nezavisnim regulatorima (čl. 29. st. 5. i 6. ZSDU-a iz 2019.). Pored toga, odredba o odgovornosti za obavljanje povjerenih poslova državne uprave izmijenjena je na način da u njoj više nije izričito navedeno *kome* (naglasile autorice) izvršno tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave odnosno odgovorna osoba u pravnoj osobi s javnim ovlastima odgovara za obavljanje povjerenih poslova državne uprave. Međutim, prijedlog da se nezavisni regulatori izuzmu od provedbe upravnog nadzora nije prihvaćen pod obrazloženjem da neovisnost ne znači i izuzimanje od obveze zakonitog i pravilnog obavljanja povjerenih poslova državne uprave niti da zaposlenici regulatornih tijela ne moraju ispunjavati zakonom propisane uvjete. Istaknuto je kako je upravni nadzor dio instancijskog nadzora koji predstavlja ustavnu ovlast Vlade RH prema kojoj je Vlada ovlaštena usmjeravati i nadzirati rad državne uprave, što se odnosi kako na izvorne, tako i na povjerene poslove državne uprave. Dakle, nezavisni regulatori jesu subjekti upravnog nadzora, ali je u odnosu na njih predviđena mogućnost da se posebnim zakonima propišu određeni izuzeci u pogledu intervencije tijela koje provodi nadzor nad djelatnošću regulatornih tijela.

U svrhu osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja povjerenih poslova, tijelo državne uprave koje provodi upravni nadzor može nadziranim upravnim tijelima i pravnim osobama s javnim ovlastima davati opće i pojedinačne upute. Izraz „naredba” koji su raniji ZSDU-ovi koristili u ovom kontekstu novim je ZSDU-om iz 2019. zamijenjen izrazom „uputa” jer se ranije naredbe u okviru upravnog nadzora nisu dovoljno razlikovale od naredbi kao provedbenih propisa (sada akata kojim se utvrđuju privremene interventne mjere) (Vlada, 2018., str. 26).⁸ Upute se izdaju u pisanom obliku, a posebnim zakonom može se propisati i obveza njihove prethodne objave u Narodnim novinama, ako je to nužno za preuzimanje

⁸ Za razliku od naputaka i naredbi koje donose čelnici tijela državne uprave i koji imaju karakter općenormativnih akata, upute su internog karaktera (Borković, 2002., str. 110). Njima tijelo koje provodi nadzor daje upute odnosno instrukcije za obavljanje povjerenih poslova (samo) radi otklanjanja utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti odnosno radi osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet upravnog nadzora. Zbog internog karaktera uputa, treće osobe ne mogu se na njih pozivati, a tijelo kojemu je uputa dana, mora se prije svega voditi načelom zakonitosti (Borković, 2002., str. 110). S druge strane, upute treba razlikovati i od naloga koji se upućuju hijerarhijski podređenim jedinicama i osobama gdje su nadzorne ovlasti tijela i osoba koje provode nadzor najšire.

ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije u području regulacije i nadzora zakonom određenih tržišta javnih usluga (čl. 29. st. 5. ZSDU-a iz 2019.). Ovisno o tome je li uputa dana za postupanje u nizu različitih predmeta ili u jednom predmetu, razlikuju se opće i pojedinačne upute (Borković, 2002., str. 111). Međutim, uputom se ne može određivati način rješavanja pojedinačne upravne stvari niti zadirati u samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (čl. 29. st. 6. ZSDU-a). Budući da se uputama nadzirano tijelo usmjerava u obavljanju poslova državne uprave, upravni nadzor nije isključivo naknadni (*ex-post*) nadzor nego i nadzor u tijeku obavljanja upravne djelatnosti (*engl. on-going*) kojemu je svrha unaprijed osigurati zakonito i pravilno obavljanje posla.

Ovlasti tijela državne uprave koja provode upravni nadzor prvi su put u hrvatskom zakonodavstvu ograničene načelom razmjernosti, čime se uređenje provedbe upravnog nadzora nad lokalnim jedinicama uskladilo s EPLS-om.⁹ Ako utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti u sadržaju ili postupku donošenja općih akata, nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ili postupanju prema građanima i drugim strankama ili nedostatnu osposobljenost službenih osoba, tijelo koje provodi upravni nadzor ovlašteno je prije svega:

- zatražiti odgovarajuća izvješća i podatke te neposredno utvrditi činjenice i okolnosti važne za obavljanje poslova državne uprave koji su predmet nadzora te
- raspraviti utvrđeno stanje i uputom odrediti mjere koje se moraju poduzeti radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja poslova državne uprave koji su predmet nadzora (čl. 30. st. 1.).

Tek ako nadzirano upravno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima u ostavljenom roku ne postupi po uputi tijela koje provodi nadzor, tijelo koje provodi upravni nadzor ovlašteno je:

- obustaviti od izvršenja opći akt koji je predmet nadzora te uputiti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske
- predložiti pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti službenih osoba
- neposredno obaviti poslove državne uprave koji su predmet nadzora (čl. 30. st. 2.).

Međutim, posebnim zakonom može se isključiti primjena mjere koja uključuje neposredno obavljanje poslova državne uprave koji su predmet nadzora, ako je to nužno za preuzimanje ili osiguravanje provedbe pravno obvezujućih akata Europske unije u području regulacije i nadzora zakonom određenih tržišta javnih usluga.

Dakle, nadzorno tijelo ima prije svega ovlast konstatacije odnosno mogućnost da utvrdi postojanje određenih nezakonitosti ili nepravilnosti u radu nadziranog tijela te da tom tijelu na njih ukaže i zatraži poduzimanje mjera potrebnih za

⁹ Prema EPLS-u, upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se obavljati tako da se poštuje razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti (čl. 8. st. 3.).

osiguranje zakonitosti i pravilnosti. I u drugom koraku, nadzorno je tijelo ovlašteno prije svega konstatirati da nadzirano tijelo nije postupilo po ranije izdanoj uputi te obavijestiti druga tijela odnosno osobe o potrebi ocjene zakonitosti općeg akta odnosno pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti službenih osoba (usp. Đerđa & Antić, 2016., str. 173-174). Preuzimanje posla državne uprave koji je bio predmet nadzora najšira je ovlast tijela koje provodi nadzor, a u odnosu na nezavisna regulacijska tijela primjenjuje se samo u slučaju ako takva ovlast nije posebnim zakonom isključena.¹⁰

3. NOVINE U PRAVNOM UREĐENJU INSPEKCIJSKOG NADZORA

Novine u pravnom uređenju inspekcijskog nadzora u prvom se redu tiču organizacijskih promjena kroz (i) koncentraciju inspekcijskih službi koje su bile organizirane pri uredima državne uprave pri resornim ministarstvima te (ii) integraciju inspekcijskih službi koje nadziru poslovne subjekte pri Državnom inspektoratu.

Prema ZSDU-u iz 1993. i ZSDU-u iz 2011., inspekcijski su nadzor provodili županijski uredi odnosno uredi državne uprave u županijama u prvom stupnju te središnja tijela državne uprave u drugom stupnju.¹¹ Sukladno odredbama ZSDU-a iz 2019. prema kojima se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu povjeriti jedino poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i

¹⁰ Ovdje je korisno uputiti na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-4146/2017 i U-I-4684/2017 od 4. veljače 2020., doneseno povodom prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbi Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. – odluka USRH broj: U-11707/2006, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. – odluka i rješenje USRH broj: U-I-5578/2013 i dr. i 60/15. – odluka USRH broj: U-I-7431/2014 i dr.; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO: 123/03-60/15) te Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN broj 93/16. i 104/16.) kojima je utvrđena provedba upravnog nadzora ministarstva nadležnog za znanost i obrazovanje nad visokim učilištima. USUD je u svom rješenju kojim odbija prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti naveo: „Svrha upravnog nadzora upravo je postizanje zakonitog rada ustanove, a ne donošenje odluka koje spadaju u nadležnost sveučilišta i koje predstavljaju njegovu Ustavom zajamčenu autonomiju. Njime se ukazuje na postupanje protivno zakonu, pri čemu se ne određuje način daljnjeg postupanja, već se isključivo upućuje na odredbe Zakona, odnosno intencija istog nije donošenje odluka umjesto sveučilišta u dijelu koji se odnosi na temeljni sadržaj sveučilišne autonomije, već ukazivanje na potrebu da sveučilište, prilikom odlučivanja o svojim temeljnim pravima, postupi sukladno Zakonu”. Iz ove konstatacije razvidno je kako se pri provedbi upravnog nadzora treba poštovati autonomija tijela u onom stupnju u kojem je ona zajamčena tom tijelu ustavom ili zakonom, ali i to da ne postoji apsolutna autonomija koja bi nadilazila poštovanje načela zakonitosti (a onda i mehanizam nadzora nad poštovanjem tog načela). U tom smislu trebalo bi tumačiti i položaj, autonomiju i nadzor nad regulatornim tijelima, uzimajući u obzir postojeće mehanizme nadzora i odgovornosti.

¹¹ Iako su sistemskim zakonima o sustavu državne uprave županijski uredi odnosno uredi državne uprave bili zaduženi za provođenje inspekcijskog nadzora u prvom stupnju, iz ovih tijela tijekom vremena izdvojio se niz inspekcijskih službi i to: ribarska inspekcija (1994.), zatim tržišna, turistička, šumarska, stočarska, lovna, vinarska, rudarska inspekcija (1999.), fitosanitarna inspekcija (2003.), poljoprivredna inspekcija (2005.), sanitarna inspekcija (2009.) i vodopravna inspekcija (2012.) (Lopižić, 2020., str. 565-566).

drugi upravni i stručni poslovi (čl. 33. st. 1. ZSDU-a iz 2019.), ukidanjem ureda državne uprave 2019. poslovi neposredne provedbe zakona te drugi upravni i stručni poslovi ureda državne uprave povjereni su na obavljanje županijama dok su inspekcijske službe koje su bile organizirane pri uredima koncentrirane pri resornim ministarstvima. Pri uredima državne uprave neposredno prije njihovog ukidanja djelovale su sportska inspekcija, inspekcija nad radom udruga i inspekcija nad pravnim i fizičkim osobama koje prikupljaju humanitarnu pomoć (Strategija, str. 44). Sportska inspekcija koncentrirana je pri Ministarstvu turizma i sporta, a za provođenje inspekcijskog nadzora u teritorijalnim jedinicama predviđeno je 12 samostalnih izvršitelja koji provode nadzor na području jedne (šest izvršitelja) odnosno dvije županije (šest izvršitelja) (čl. 79. i čl. 80. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta, NN 97/20). Prema Zakonu o izmjenama i dopuni Zakona o udrugama (NN 98/19), inspekcijski nadzor nad obavljanjem djelatnosti kojima se ostvaruju ciljevi osnivanja udruge i nad obavljanjem gospodarskih djelatnosti udruge obavljaju nadležni inspektori ovisno o djelokrugu udruge sukladno posebnim propisima (čl. 12.). Dok je inspekcijski nadzor, prema Zakonu o udrugama (NN 71/14), osim nadzora nad djelatnosti udruge obuhvaćao i nadzor nad radom udruge,¹² ZID Zakona o udrugama tu vrstu nadzora više ne smatra inspekcijskim nadzorom te ga provode županijska upravna tijela odnosno upravna tijela Grada Zagreba (čl. 10. ZID Zakona o udrugama). Provođenje inspekcijskog nadzora nad prikupljanjem humanitarne pomoći koncentrirano je pri Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, a za obavljanje inspekcijskog nadzora u ovom području nisu predviđeni samostalni izvršitelji u teritorijalnim jedinicama (v. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, NN 97/20). Pri uredima državne uprave, prema Zakonu o upravnoj inspekciji (NN 15/18), djelovao je i upravni inspektor ureda državne uprave. Upravna inspekcija koncentrirana je pri Ministarstvu pravosuđa i uprave, a za obavljanje poslova upravne inspekcije u teritorijalnim jedinicama određeno je 20 samostalnih izvršitelja za područje svake županije (čl. 140. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave, NN 97/20).

Druga novina u pogledu organizacije inspekcijskih službi odnosi se na ponovno ustrojavanje Državnog inspektorata kao tijela državne uprave u kojem su koncentrirane inspekcijske službe za nadzor poslovnih subjekata. Ovakav model organizacije inspekcijskih službi u Hrvatskoj bio je primijenjen od 1999. kad je ustrojen Državni inspektorat kao tijelo državne uprave za specijalizirano provođenje inspekcijskog nadzora do 2014. kad je Državni inspektorat ukinut. Državni inspektorat ustrojen je donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne

¹² Inspekcijskim nadzorom nad radom udruge smatrao se nadzor koji se odnosi na to prijavljuju li udruge promjene statuta, naziva, adrese sjedišta, izbor osoba ovlaštenih za zastupanje i prestanak rada ili rabe li u pravnom prometu podatke o promjenama, odnosno postupaju li po promjenama prije nego što su upisane u registar udruga, rabe li naziv pod kojim su upisane u registar udruga, održavaju li sjednice skupštine i dostavljaju li zapisnike s redovnih sjednica skupštine udruge, vode li popis članova udruge na način propisan ovim Zakonom te jesu li prestale djelovati (čl. 43. Zakona o udrugama, NN 74/14).

uprave iz 2018. u obliku središnjeg državnog ureda (čl. 1. ZID Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 116/18). Ukidanjem središnjih državnih ureda kao vrste tijela državne uprave ZSDU-om iz 2019., Državni inspektorat ustrojen je u obliku državne upravne organizacije (čl. 58. st. 3. ZSDU-a). Na čelu je Državnog inspektorata glavni državni inspektor koji ima status državnog dužnosnika kojeg imenuje i razrješuje Vlada na prijedlog predsjednika Vlade (čl. 45. st. 2. i čl. 46. st. 1. ZSDU-a). Rad Državnog inspektorata (ustrojstvo, ovlasti, uvjeti za obavljanje inspekcijskih poslova, dužnosti i ovlasti inspektora, prekršajna odgovornost) uređen je Zakonom o Državnom inspektoratu (NN 115/18, ZDI). Donošenjem ZDI-ja u cijelosti je prestalo važiti šest zakona koji su regulirali provođenje inspekcijskog nadzora te čak 50 zakona u dijelovima koji su se odnosili na provođenje inspekcijskog nadzora (čl. 131. i 137. ZDI-ja).

U Državnom inspektoratu integrirano je 17 inspekcijskih službi (tržišna, sanitarna, veterinarska, poljoprivredna, lovna, šumarska, fitosanitarna, turistička, rudarska, opreme pod tlakom, energetska, gospodarenja otrovnim kemikalijama, rada, građevinska, zaštite okoliša, zaštite prirode i vodopravna inspekcija) (čl. 4. ZDI-ja) koje su ranije bile organizirane pri osam resornih ministarstava. Kako su prije ustrojavanja Državnog inspektorata pri raznim tijelima djelovale najmanje 44 različite inspekcijske službe (Stipić, 2017., str. 8), osnivanjem Državnog inspektorata značajno je smanjena fragmentiranost u obavljanju inspekcijskih poslova. Ustrojavanjem Državnog inspektorata pojednostavljena je i organizacija inspekcijskih službi u teritorijalnim jedinicama. Teritorijalne inspekcijske službe koncentrirane su pri pet područnih ureda sa sjedištem u Osijeku, Splitu, Rijeci, Varaždinu i Zagrebu (čl. 3. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata, NN 45/19), uz izuzetak specifične teritorijalne organizacije inspekcijskih službi čije je djelovanje specifično vezano uz područje mjesta rada (granične sanitarna, veterinarska i fitosanitarna inspekcija, inspekcija kopnenih i morskih ekosustava te nadzor korištenja voda i vodnog dobra) ili inspekcijskih službi čiji se poslovi obavljaju u manjem intenzitetu (nadzor gospodarenja otrovnim kemikalijama). Ipak, dok su inspekcijske službe na širim teritorijalnim razinama koncentrirane u područne urede, na nižim teritorijalnim razinama organizirane su samostalno, prema specifičnim zahtjevima pojedine inspekcijske službe.

Prema analizi uredbi o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave, od ukupno 28 tijela državne uprave, inspekcijske su službe, osim pri Državnom inspektoratu, organizirane pri 16 tijela državne uprave u raznim organizacijskim oblicima. ZSDU-om iz 2019. prvi put je predviđena mogućnost ustrojavanja inspektorata kao upravnih organizacija u sastavu ministarstava za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora u jednom ili više upravnih područja s višim stupnjem samostalnosti u radu (čl. 55. st. 3 ZSDU-a). Čelnici inspektorata glavni su inspektori koji imaju status rukovodećih državnih službenika koje imenuje i razrješava Vlada (čl. 46. ZSDU-a), a za svoj rad odgovaraju Vladi, ministru i državnom tajniku (čl. 57. ZSDU-a). Poslovi inspekcijskog nadzora u organizacijskom su obliku inspektorata ustrojeni pri Ministarstvu vanjskih poslova, Ministarstvu obrane i Ministarstvu financija (v. Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva vanjskih poslova NN 97/20, Uredbu

o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane NN 97/20, Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija NN 97/20).

ZSDU-om iz 2019. određen je i uvjet pod kojim se pravnim osobama s javnim ovlastima može povjeriti posao provođenja inspekcijskog nadzora, a to je nužnost za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije (čl. 33. ZSDU-a). Cilj ove zakonske izmjene bio je ograničiti povjeravanje inspekcijskih poslova pravnim osobama s javnim ovlastima. Kako bi se to postiglo, odredbe posebnih zakona kojim se povjeravaju inspekcijski poslovi trebaju biti osobito obrazložene na način da jasno upućuju na odredbe određenog pravno obvezujućeg akta Europske unije iz kojih jasno proizlazi potreba za povjeravanjem inspekcijskih poslova pravnoj osobi s javnim ovlastima (Vlada, 2019., str. 26).

Osim reorganizacije inspekcijskih službi, mogu se izdvojiti još dvije novine u novom pravnom uređenju inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi: uvođenje načela oportuniteta u odredbe ZDI-ja i ustrojavanje službe za drugostupanjsko odlučivanje koje odlučuje o žalbama protiv odluka inspektora Državnog inspektorata. Načelo oportuniteta znači da inspektor neće poduzeti propisane prekršajne mjere zbog počinjenja lakših prekršaja ako nadzirana pravna ili fizička osoba otkloni nepravilnosti i nedostatke tijekom inspekcijskog nadzora odnosno do donošenja rješenja, ako je za utvrđenu nepravilnost doneseno rješenje i nadzirana je osoba postupila po rješenju inspektora ili u slučajevima kad nadzirana osoba očitovanjem na zapisnik preuzme obvezu da u određenom roku otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspekcijskom nadzoru. Od primjene načela oportuniteta izuzeti su teži prekršaji dani propisima te slučajevi ponovljenog počinjenja istog prekršaja od strane nadziranog tijela u roku od godinu dana (čl. 73. ZDI-ja). Uvođenjem načela oportuniteta u odredbe ZDI-ja, nadograđen je pravni okvir kojim se potiče i osigurava razmjernost u postupanju inspektora postavljen Zakonom o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2013. (NN 39/13) i određenim sektorskim zakonima čiju primjenu nadziru inspektori Državnog inspektorata (v. detaljnije Marečić, 2021., str. 5-6). Pri Državnom inspektoratu ustrojen je i Sektor za drugostupanjski postupak čime je osigurana pravna zaštita nadziranih subjekata kroz mogućnost izjavljivanja žalbe na odluke inspektora u prvom stupnju (čl. 69. ZDI-ja).

4. DISKUSIJA

Pravna analiza novina u pravnom uređenju upravnog i inspekcijskog nadzora ukazuje na određena poboljšanja u uređenju tih instituta posljednjim zakonskim promjenama. Međutim, isto tako vidljivo je da određeni problemi koji su se trebali riješiti još uvijek postoje odnosno ostaju neka otvorena pitanja na koja bi u budućnosti zakonodavac trebao ponuditi odgovore.

U odnosu na upravni nadzor, to se prije svega odnosi na (i) nejasnu i nedosljednu terminologiju u sistemskom zakonu, ali i širem pravnom sustavu koja dovodi

do problema u pogledu utvrđivanja predmeta i subjekata nadzora te (ii) opseg i intenzitet nadzora u odnosu na različite subjekte nad kojima se nadzor provodi.

Novo uređenje upravnog nadzora jasno vodi ka zaključku da se upravni nadzor provodi samo nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave, dakle samo prema upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima kojima je obavljanje tih poslova povjereno. Međutim, drugim propisima predviđeno je da se upravni nadzor provodi i nad tijelima državne uprave. S jedne strane, riječ je o zakonima na temelju kojih se provodi koordinacija sustava.¹³ Njima uređen upravni nadzor obuhvaća i tijela državne uprave pa i druga tijela u kojima rade državni službenici (npr. pravosudna tijela, stručne službe Vlade), ali i upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima službenici obavljaju kako poslove iz samoupravnog djelokruga tih jedinica tako i poslove državne uprave povjerene tim jedinicama. S obzirom na to da većina tijela državne uprave nema koordinacijsku ulogu, nego su linijski ustrojena te zakon definira djelokrug njihovih poslova, ona ne mogu međusobno provoditi upravni nadzor, a da pritom ne prekorače granice vlastitog djelokruga poslova.

S druge strane, neki sektorski zakoni i uredbe o unutarnjem ustrojstvu pojedinih tijela državne uprave predviđaju provođenje upravnog nadzora nad radom nižih ustrojstvenih jedinica čime se pod upravnim nadzorom podrazumijeva hijerarhijski nadzor unutar pojedinog tijela državne uprave.¹⁴ Negdje se za takav nadzor koristi termin „unutarnji nadzor”, što je u kontekstu potrebe razlikovanja upravnog nadzora nad povjerenim poslovima državne uprave i hijerarhijskog nadzora, prihvatljivija terminologija od upravnog nadzora.¹⁵ Dakle, upravni nadzor uređen ZSDU-om iz 2019. (kao i ranijim sistemskim zakonima) odnosi se na nadzor obavljanja povjerenih poslova državne uprave i treba ga razlikovati od istog termina koji se koristi u drugim propisima. Odgovornost za zakonito i pravilno obavljanje poslova državne uprave snosi izvršno tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave odnosno odgovorna osoba u pravnoj osobi s javnim ovlastima (čl. 35.

¹³ Primjerice, Zakon o državnim službenicima (NN 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, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19) i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19) sadrže identičnu odredbu prema kojoj upravni nadzor nad primjenom tih zakona i propisa donesenih na temelju njih provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose.

¹⁴ Primjerice, Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova (NN 97/20) propisuje da Inspekcija proizvodnje i prometa eksplozivnih tvari i oružja Sektora za inspekcijske poslove Ministarstva unutarnjih poslova obavlja upravni nadzor nad radom nižih linijskih ustrojstvenih jedinica iz djelokruga rada inspekcije proizvodnje i prometa eksplozivnih tvari i oružja (čl. 157.).

¹⁵ Tako Zakon o lučkim kapetanijama (NN 118/18) predviđa provođenje unutarnjeg nadzora Ministarstva mora, prometa i infrastrukture nad zakonitošću rada ustrojstvenih jedinica u sastavu Uprave (upravne organizacije u sastavu tog Ministarstva), pravilne primjene propisa i internih procedura radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti te ujednačavanja prakse i nadležnog postupanja (čl. 26. st. 1.). U stavku 3. istoga članka napisano je da rezultate unutarnjeg nadzora službenici... dužni su u roku od 30 dana od dana završetka nadzora dostaviti čelniku Uprave i čelnicima ustrojstvenih jedinica koji rukovode radom ustrojstvene jedinice koja je predmet *upravnog nadzora* (istaknule autorice) na očitovanje i provedbu popravnih mjera.

ZSDU-a iz 2019.).¹⁶ Međutim, s obzirom na to da je riječ o poslovima državne uprave, krajnja odgovornost za obavljanje tih poslova ipak leži na tijelima središnje države (Koprić et al., 2021., str. 300). Stoga je zakonodavac predvidio ovlast tijela državne uprave da provode upravni nadzor i poduzmu određene aktivnosti u svrhu osiguranja zakonitog i pravilnog obavljanja povjerenih poslova državne uprave. Takav upravni nadzor jest (odnosno treba biti) nešto širi i intenzivniji u odnosu na nadzor nad obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, ali ipak blaži nego hijerarhijski (unutarnji) nadzor i odgovornost za obavljanje poslova unutar pojedinih tijela državne uprave.

Nejasna terminologija koja posredno može dovesti do nejasnoća u shvaćanju predmeta i subjekata upravnog nadzora korištena je i u odredbi čl. 3. st. 2. ZSDU-a iz 2019. (v. *supra*). Iako predlagatelj navodi da je „iz stipulacije odredbe stavka 2. razvidno... i to da se isti ne odnosi na poslove iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave...”, odredba o kojoj je riječ nije posve jasna u tom pogledu i, ovako formulirana, „suspektna je s gledišta Ustavom zajamčenog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave” jer iz nje proizlazi da je svaki posao koji se obavlja kao javna ovlast posao državne uprave (Koprić, 2019., str. 10).

Odredbe ZSDU-a iz 2019. o povjerenim poslovima državne uprave ne predviđaju mogućnost opće regulacije u području obavljanja poslova državne uprave (čl. 33.-35.). U odnosu na lokalne jedinice, takvo uređenje prati prirodu razlikovanja samoupravnog i prenesenog djelokruga lokalnih jedinica prema kojoj pravnu regulaciju poslova državne uprave vrše središnja tijela, dok lokalne jedinice imaju tek provedbenu ulogu (Koprić et al., 2021., str. 300). Međutim, iz navedenih odredaba ne može se zaključiti niti da se pravnim osobama s javnim ovlastima može dodijeliti ovlast opće regulacije, iako je razvidno da one donose akte kojima uređuju određene pravne odnose. I opseg upravnog nadzora (zakonitost općih akata) upućuje na to da nadzirani subjekti mogu donositi opće akte u području poslova državne uprave. Ovdje stoga treba ponovno ukazati na odredbu čl. 3. st. 2. prema kojoj je posao državne uprave i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast. Dakle, posebnim se zakonima pravnim osobama može dodijeliti javna ovlast opće regulacije općim aktima.¹⁷

Problemi i otvorena pitanja koja se odnose na opseg i intenzitet nadzora u odnosu na različite subjekte nad kojima se nadzor provodi mogu se promatrati s dva aspekta. Prvi problem proizlazi iz toga što se pored zakonitosti i pravilnosti rada u okviru upravnog nadzora prema ZSDU-u iz 2019. nadzire i osposobljenost službenika za obavljanje poslova državne uprave. S jedne strane, takav intenzitet nadzora nije u skladu sa standardima EPLS-a koji nadzor nad poslovima prenesenog djelokruga

¹⁶ Ovdje se postavlja pitanje efektivne odgovornosti župana odnosno gradonačelnika Grada Zagreba u uvjetima gdje oni praktički ne mogu biti pozvani na političku odgovornost (Škarica, 2021.).

¹⁷ Nezavisna regulacijska tijela mogu se ovlastiti i na donošenje provedbenih propisa, sukladno čl. 38. ZSDU-a iz 2019. Više o razlikovanju propisa i općih akata v. u Omejec & Banić, 2012.

lokalnih jedinica ograničava na nadzor zakonitosti i svrhovitosti. S tim u vezi, i nadzornu bi ovlast predlaganja pokretanja postupka za utvrđivanje odgovornosti službenih osoba u okviru upravnog nadzora trebalo ukinuti (Koprić et al., 2021., str. 331). S druge strane, otvoreno je pitanje granica nadzora koji tijela državne uprave mogu provoditi nad brojnim po stupnju autonomije različitim pravnim osobama s javnim ovlastima. Posebno se postavlja pitanje opsega i intenziteta nadzora nad tzv. nezavisnim regulatorima. U tom je smislu dvojbena treba li opseg i intenzitet upravnog nadzora nad svim pravnim osobama s javnim ovlastima biti jednak pa čak i to smije li izvršna vlast putem resornih ministarstava provoditi upravni nadzor nad nezavisnim regulatorima i tako dovesti u pitanje njihovu autonomiju (Turudić, 2019.).¹⁸ ZSDU iz 2019. s nekoliko je odredaba bezuspješno nastojao pokrpati pravne rupe koje proizlaze iz nepostojanja systemske regulacije agencijskog modela uprave te je propuštena prilika da se u okviru tog zakona taj problem riješi na prikladniji način.

U odnosu na inspekcijski nadzor, postavlja se pitanje primjerenosti organizacije inspekcijskih službi koje su po ukidanju ureda državne uprave koncentrirane pri središnjim tijelima državne uprave. Analiza uredbi o unutarnjem ustrojstvu pokazuje kako su inspekcijske službe koje su nekad djelovale na području svake županije sad organizirane ili za područje većeg broja županija (sportska inspekcija), ili više uopće nisu organizirane u teritorijalnim jedinicama (inspekcija nad prikupljanjem humanitarne pomoći) čime je smanjen intenzitet inspekcijskog nadzora u ovim upravnim područjima. Svakako bi trebalo ispitati primjerenost organizacije ovih inspekcijskih službi u teritorijalnim jedinicama da se ostvari ravnoteža između koordinacije i osiguranja adekvatnog intenziteta nadzora. Problematičnim se može ocijeniti i zakonska izmjena prema kojoj se nadzor nad radom udruga više ne smatra inspekcijskim nadzorom. Iz obrazloženja Prijedloga ZID Zakona o udrugama nije sasvim jasan razlog zbog kojeg se nadzor nad radom udruga više ne smatra inspekcijskim nadzorom pa je otvoreno pitanje je li ova zakonska promjena zapravo uvedena kako bi se poslovi nadzora nad radom udruga mogli povjeriti županijskim upravnim tijelima koja, da je riječ o inspekcijskom nadzoru, te poslove ne bi mogla obavljati. Situacija u kojoj se, radi ispunjavanja formalnopravnih uvjeta, poslovima koji su se ranije smatrali inspekcijskima oduzima to svojstvo, bez prethodne analize njihova karaktera i obrazloženja takve odluke, ukazuje na dublje probleme u pristupanju pravnoj regulaciji kao instrumentu uređenja društvenih odnosa.

Ustrojavanje Državnog inspektorata kao tijela državne uprave specijaliziranog za provođenje inspekcijskog nadzora nad radom poslovnih subjekata pozitivan je pomak u organizaciji inspekcijskih službi u Hrvatskoj. Koncentracija inspekcijskih

¹⁸ Krajem 2019. donesen je i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovama (NN 127/19) kojim je izmijenjen čl. 64. Zakona o ustanovama (NN broj 76/93, 29/97, 47/99, 35/08) na način da je propisano da obavljanje povjerenih poslova državne uprave podliježe upravnom nadzoru sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave (čl. 46.). Dio organizacija koje pripadaju agencijskom modelu uprave, pa i neki regulatori, osnovani su i upisani u sudski registar kao javne ustanove, ali ne svi. Naime, nepostojanje systemske regulacije agencijskog modela uprave u Hrvatskoj rezultiralo je pojedinačnim rješenjima i posljedično velikim razlikama među upravnim organizacijama tog tipa.

službi pri jedinstvenom tijelu državne uprave omogućuje bolju koordinaciju i veću koherentnost u djelovanju inspekcijskih službi. Ipak, trebalo bi napraviti analizu mogu li se još neke inspekcijske službe koje djeluju pri resornim ministarstvima integrirati u Državni inspektorat i osigurati da ne dođe do izdvajanja inspekcijskih službi iz Državnog inspektorata što je bio slučaj s nekadašnjim Državnim inspektoratom.¹⁹ Posebno bi trebalo ispitati primjerenost načela primijenjenih za organizaciju inspekcijskih službi u teritorijalnim jedinicama te ocijeniti u kojoj je mjeri moguće postići ravnotežu između potrebe za koordiniranim i koherentnim djelovanjem inspekcijskih službi koja se ostvaruje primjenom teritorijalnog načela kroz integraciju različitih inspekcija pri istom područnom uredu i potrebom njihove samostalne organizacije kroz primjenu funkcionalnog načela kako bi se izrazile specifičnosti pojedinih inspekcijskih službi.

Donošenjem ZDI-ja napravljen je pozitivan pomak u smislu smanjenja normativne fragmentiranosti u pravnom uređenju provođenja inspekcijskog nadzora kroz smanjenje broja propisa kojima je regulirano postupanje inspektora. Svakako, treba uputiti na potrebna normativna poboljšanja samog ZDI-ja koja su bila predmet kritika građana još tijekom provedbe e-savjetovanja u postupku njegova donošenja. Kritike su se odnosile na propust da se poboljšaju odredbe o radu inspekcijskih službi u odnosu na staru zakonsku regulaciju, neujednačenost u opsegu i načinu regulacije rada pojedinih inspekcijskih službi, ponavljanje pojedinih ovlasti i dužnosti inspektora u općim i posebnim odredbama ZDI-ja, nedosljednost u određivanju poslova inspektora itd.²⁰

Problem koji nije u cijelosti riješen novom pravnom regulacijom inspekcijskog nadzora jest zaštita prava nadziranih subjekata. Pozitivna je strana ustrojavanja Sektora za drugostupanjski postupak omogućavanje izjavljivanja žalbe na odluke inspektora, što prema prijašnjem propisima o radu određenih inspekcija nije bilo moguće (Milošević, 2016.). Ipak, o pravima nadziranih subjekata odlučuje se pri istom tijelu, što nije u cijelosti adekvatno kako bi se zaštitili nadzirani subjekti. Također, pri prijenosu obavljanja poslova inspekcijskog nadzora regulatornim agencijama kao problem javlja se pitanje nadzora nad tim tijelima u obavljanju inspekcijskog nadzora i kvalitetne zaštite poslovnih subjekata koji su predmet nadzora, a na rješenja inspektora ne mogu izjaviti žalbu (Staničić, 2019., str. 71-72).

5. ZAKLJUČAK

Analiza novina u pravnoj regulaciji upravnog i inspekcijskog nadzora pokazuje da su novim pravnim uređenjem tih poslova državne uprave ostvarena određena poboljšanja, ali i da neki problemi nisu u cijelosti riješeni, kao i da postoje određena otvorena pitanja kojima bi u budućnosti trebalo posvetiti pozornost.

¹⁹ Ministarstvo za poslove poljoprivrede izdvojilo je svoje inspekcije iz Državnog inspektorata (godine 2005. šumarsku, a 2006. lovnu, stočarsku i vinarsku inspekciju) (Lopičić, 2020., str. 567).

²⁰ V. više: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=8477>

Novine u uređenju upravnog nadzora bile su prije svega usmjerene na usklađivanje opsega i intenziteta upravnog nadzora sa standardima zaštite autonomije nadziranih subjekata, posebno jedinica lokalne samouprave, te na poboljšanje pravne terminologije.

Donošenjem ZSDU-a iz 2019. opseg i intenzitet nadzora nad jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave većim je dijelom usklađen sa standardima EPLS-a te više ne obuhvaća nadzor djelotvornosti i ekonomičnosti rada te svrhovitost unutarnjeg ustrojstva nadziranih tijela. Sukladno EPLS-u, uvedeno je i načelo razmjernosti u poduzimanju nadzornih ovlasti tijela koja provode upravni nadzor. S obzirom na ukidanje ureda državne uprave u županijama, predmet i subjekti upravnog nadzora jasnije su navedeni u sistemskom zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave. Terminologija je poboljšana na način da su nekadašnje naredbe koje su se davale nadziranim tijelima u okviru upravnog nadzora preimenovane u upute te se tako napravila jasna razlika između naredbi kao akata kojima se izvršavaju normativna ovlaštenja tijela državne uprave i uputa kao akata kojima je cilj usmjeriti nadzirano tijelo u obavljanju poslova državne uprave.

Međutim, opseg i intenzitet nadzora nije u cijelosti usklađen sa standardima autonomije lokalnih jedinica zajamčene EPLS-om, jer nadzor još uvijek obuhvaća i nadzor osposobljenosti službenika koji obavljaju prenesene poslove državne uprave. Osim toga, otvoreno je pitanje stupnja autonomije različitih pravnih osoba s javnim ovlastima kada je riječ o provođenju upravnog nadzora nad njima. Nepostojanje sistemskog zakona koji bi uredio osnovna pitanja organizacije i djelovanja agencijskog modela uprave rezultiralo je problemom neujednačenosti organizacija koje pripadaju tom modelu. U slučaju upravnog nadzora pojavljuje se druga krajnost, ona u obliku izjednačavanja svih pravnih osoba s javnim ovlastima, bez obzira na stupanj autonomije koji im pripada po posebnim propisima. U ovom slučaju ne postoje usuglašena stajališta: dok predlagatelj sistemskog zakona o državnoj upravi ističe da je svrha upravnog nadzora osiguranje zakonitosti i pravilnosti rada, neovisni regulatori pozivaju se na autonomiju i odgovornost zakonodavcu, a ne izvršnoj vlasti. Unatoč provedenoj promjeni, ključni problem u pravnom izričaju koji se odnosi na upravni nadzor, a dovodi do nejasnoća i nedosljednosti u pogledu shvaćanja tog oblika nadzora u širem pravnom sustavu, sastoji se u korištenju termina „upravni nadzor” i za druge oblike nadzora unutar uprave, od hijerarhijskog nadzora do nadzora nad obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica. I u samom ZSDU-u iz 2019. nejasnoća odredbi o poslovima državne uprave koje obavljaju pravne osobe s javnim ovlastima (čl. 3. st. 2.), kao i odredbe o regulaciji općim aktima kao poslu državne uprave, mogu dovesti do problema u shvaćanju tih instituta u praksi.

Novine u uređenju inspekcijskog nadzora bile su usmjerene na reorganizaciju inspekcijskih službi kroz koncentraciju inspekcijskih službi koje su djelovale pri uredima državne uprave u resorna ministarstva i ustrojavanje Državnog inspektorata kao tijela državne uprave pri kojem su integrirane inspekcijske službe koje nadziru poslovne subjekte.

Ustrojavanjem Državnog inspektorata stvorene su organizacijske pretpostavke za bolju koordinaciju i veću koherentnost u radu inspekcijskih službi s pozitivnim učincima na učinkovitost i ekonomičnost obavljanja inspekcijskih poslova te manja opterećenja za građane i poduzetnike koji su predmet nadzora. Donošenjem ZDI-ja, dijelom je smanjena fragmentacija u regulaciji rada pojedinih inspekcijskih službi i postupanju inspektora. Uvođenjem načela oportuniteta u odredbe ZDI-ja napravljeni su pozitivni pomaci prema ostvarenju razmjernosti u ovlastima inspektora u odnosu na nadzirane subjekte s obzirom na težinu povrede propisa. Ustrojavanjem Sektora za drugostupanjski postupak dijelom je riješen problem neadekvatne pravne zaštite nadziranih subjekata kroz mogućnost izjavljivanja žalbe na odluke inspektora Državnog inspektorata u prvom stupnju.

Ipak, novim pravnim uređenjem neki problemi u hrvatskom sustavu inspekcijskog nadzora nisu u cijelosti riješeni, a neka pitanja ostaju otvorena i trebaju biti predmet daljnje znanstvene analize. Novom organizacijom inspekcijskih službi koje su bile organizirane pri uredima državne uprave (sportska inspekcija, inspekcija nad prikupljanjem humanitarne pomoći) značajno je smanjena prisutnost inspekcija na terenu gdje se odvija društvena djelatnost, što dovodi u pitanje efektivnost nadzora u ovim upravnim područjima. Valjalo bi napraviti detaljniju analizu inspekcijskih službi koje nisu integrirane u Državni inspektorat i utvrditi mogu li se i neke druge inspekcijske službe organizirati pri Državnom inspektoratu. Trebalo bi istražiti da li organizacija inspekcijskih službi u teritorijalnim jedinicama u dovoljnoj mjeri osigurava koordinirano i ujednačeno djelovanje inspekcija uz poštovanje specifičnosti pojedinih inspekcijskih službi. Dalje, postoji prostor za nomotehničko unapređenje ZDI-ja kroz ujednačavanje odredbi o inspekcijskim poslovima te ovlastima i postupanjima inspektora. Ustrojavanjem Sektora za drugostupanjski postupak osigurana je pravna zaštita protiv odluka inspektora, ali u okviru istog državnog tijela, zbog čega bi trebalo ispitati je li ovaj mehanizam pravne zaštite dovoljno adekvatan odnosno koji bi mehanizam pravne zaštite bio djelotvorniji.

LITERATURA

1. Bezuh, K. & Ofak, L. (2015.). „O ovlastima inspekcije zaštite prirode, s posebnim osvrtom na izvršenje rješenja inspektora“. *Informator br. 6355*.
2. Borković, I. (2002.). *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine d.d.
3. CoE (2015.). *Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – structures, practices and examples*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://rm.coe.int/16806d8559>
4. Đerđa, D., i Antić, T. (2016.). „Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(1), 165-205.
5. Koprić, I. (2000.). „Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa“. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2(3), 391-437.

6. Koprić, I. (2019.). „Novi zakoni o državnim službenicima i o sustavu državne uprave – osnovne primjedbe“. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. Poseban prilog uz br. 2/2019., 7-13.
7. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A. Đulabić, V., i Lalić Novak, G. (2021.). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
8. Lopižić, I. (2020.). „Uloga ureda državne uprave u hrvatskome upravno-političkom sustavu“. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(3), 549-577.
9. Marečić, D. (2021.). *Primjena načela oportuniteta u prekršajnim postupcima inspektora Državnog inspektorata*. IUS-INFO, datum objave 23. 11. 2021.
10. Milošević, B. (2016.). *Analiza inspekcijskih poslova*. Neobjavljeno istraživanje.
11. Monk, J. (2012.). *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://www.oecd.org/regreform/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf>
12. Musa, A. (2014.). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
13. Omejec, J., i Banić, S. (2012.). „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(2), 309-324.
14. Pusić, E. (2002.). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
15. Staničić, F. (2019.). „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, br. 1-2, 61-74.
16. Stipić, M. (2012.). Inspekcijski nadzor kao dio poslova državne uprave – prava i obveze inspektora, *Informator br. 6104-6105*.
17. Stipić, M. (2017.). „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“, *Financije i pravo*, 5(2), 7-34.
18. Turudić, M. (2019.). *O konačnom prijedlogu Zakona o ustanovama*, *Upravno pravo: blog o svemu upravnomopravnom* (blog post, 19. studenoga 2019.). URL: <https://upravnopravo.blog/2019/11/19/o-konacnom-prijedlogu-zakona-o-ustanovama/> (pristup: 2. 7. 2021.).

Pravni izvori i dokumenti

1. CoE (2013). *European Charter of Local Self-Government*. Preuzeto 29. 6. 2021. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d>
2. Zakon o državnim službenicima (NN 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, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19)
3. Zakon o Državnom inspektoratu (NN 115/2018)
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovama (NN 127/2019)
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 116/18)
6. Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o udrugama (NN 98/19)
7. Zakon o lučkim kapetanijama (NN 118/18)

8. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19)
9. Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/1993, 92/1996, 48/1999, 15/2000, 127/2000, 59/2001, 199/2003, 79/2007)
10. Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/2011, 12/2013 - Odluka USUD-a, 93/2016, 104/2016)
11. Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/2019)
12. Zakon o udrugama (NN 74/14)
13. Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08)
14. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata (NN 45/19)
15. Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 97/20)
16. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane (NN 97/20)
17. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave (NN 97/20)
18. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (NN 97/20)
19. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta (NN 97/20)
20. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova (NN 97/20)
21. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva vanjskih poslova (NN 97/20)
22. CoE (2016). Local and regional democracy in Croatia. CG31(2016)11final. Chambre des pouvoirs locaux (coe.int)
23. Nacionalni program reformi (2018). *Nacionalni program reformi 2018*. Preuzeto 15. 9. 2021. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2018-european-semester-national-reform-programme-croatia-hr.pdf>
24. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/15)
25. Vlada RH (2018). Konačni prijedlog Zakona o državnom inspektoratu, P.Z. br. 459.
26. Vlada RH (2019). Konačni prijedlog Zakona o sustavu državne uprave, P.Z. br. 617.
27. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-4146/2017 i U-I-4684/2017 od 4. veljače 2020.
28. Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću pri donošenju Zakona o Državnom inspektoratu <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=8477>

NEW REGULATION OF ADMINISTRATIVE AND INSPECTION SUPERVISION IN CROATIAN STATE ADMINISTRATION – PROBLEMS AND OPEN ISSUES

In the paper, new legal regulation of administrative and inspection supervision in Croatia, especially changes that took effect by passing the new Act on State Administration System in 2019 and the Act on State Inspectorate in 2018, are presented and analyzed. Novine u pogledu upravnog nadzora odnose se prije svega na nešto jasnije uređenje predmeta i subjekata upravnog nadzora, određen stupanj usklađenja opsega i intenziteta nadzora s autonomijom nadziranih subjekata, manja poboljšanja u pravnom izričaju te uvođenje načela razmjernosti prilikom provođenja nadzornih ovlasti. In relation to the analysis of administrative supervision the novelties concern first of all clearer regulation of object and subjects of supervision, certain degree of adjustment of scope and intensity of supervision to the autonomy of supervised subjects, minor improvements in legal terminology, and introduction of the principle of proportionality during the conduction of supervisory authorities. The greatest novelties concerning inspection supervision are related to new organization in conducting inspection activities. When comparing the new with previous regulation, certain improvements have been made in relation to adjustment of national with European standards in conducting administrative supervision and decrease of problems arising from fragmentation of conducting inspection supervision. However, certain issues are still open. The latter relate especially to the need of adjustment of scope and intensity of administrative supervision and supervisory authorities with the autonomy of supervised subjects, harmonization between coordination and appropriate intensity of inspection supervision, and better legal regulation in the sense of application of unambiguous legal terminology, quality explanation of legal proposals and efforts to avoid *pro forma* fulfillment of legal obligations.

Key words: *administrative supervision, inspection supervision, new Act on State Administration System, new Act on State Inspectorate*