

PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

PRAVNI IZVORI I NORMATIVNO UREĐENJE NADZORA SUSTAVA SPORTA PREMA OVLASTIMA SPORTSKE INSPEKCIJE (upravne mjere i prekršajna odgovornost)

Doc. dr. sc. Tamara Ratković*
Milan Stipić, dipl. iur.**

Sažetak: Sport je pojam i ustavnopravna norma iz Ustava Republike Hrvatske koji je neodvojivo povezan s pojmom tjelesna kultura. Kao doprinos razumijevanja sustava sporta, u ovom radu autori su prikazali kako se sport shvaća kao društvena pojava. Središnji dio rada posvećen je nadzoru provedbe propisa u poslovanju osoba u sportu. Prikazana je složenost strukture inspekcijskog rješenja sportskog inspektora. Uz svaki od ovih dijelova nalaze se uputnice na relevantne propise što čitatelju treba omogućiti brže, jednostavnije i lakše snalaženje. Svrha donošenja upravne mjere je njeno izvršenje, stoga su prikazane procedure izvršenja rješenja kojima je mjera određena. Obrađeni su pravni lijekovi – žalba, upravni spor i prigovor prema Zakonu o općem upravnom postupku, jer je inspekcijски postupak upravni postupak, u kojem se odlučuje o pravu obvezi ili pravnom interesu stranke. Navedene pravne lijekove stranka može poduzimati i protiv rješenja ili postupanja, s više ili manje uspjeha koji mogu dovesti do drugačijeg rješenja nego li je to odlučeno inspekcijским rješenjem. Organizacija sportske inspekcije prikazana je sukladno propisu o unutarnjem ustrojstvu nadležnog resora u sastavu kojeg djeluje, a sadrži podatak o okvirnom broju inspektora i njihovom rasporedu na radna mjesta. Navedeni su i stručni uvjeti za raspored na radna mjesta. Naposljetku, rad završava obradom pitanja radi izbjegavanja nepovjerenja prema inspektoru koje se može manifestirati na više načina, što se može ostvariti izuzećem inspektora. Objašnjeni su slučajevi obveznog i mogućeg izuzeća inspektora od vođenja postupka i odlučivanja o upravnoj stvari, te disciplinski postupak ako bi inspektor počinio povredu službene dužnosti.

Ključne riječi: *sport, pravno uređenje sporta, sportski inspektor, organizacija, mjere, pravna zaštita stranaka, izuzeće, odgovornost.*

*doc. dr. sc. Tamara Ratković, Fakultet za fizičku kulturu i menadžment u sportu, Univerziteta Singidunum u Beogradu, e-mail: tamrat@56gmail.com

**Milan Stipić, dipl. iur., Effectus veleučilište, Zagreb, e-mail: mistipic@gmail.com

1. PRETHODNE (UVODNE) NAZNAKE

1.1. Povijesni prikaz riječi sport¹

Općenito se smatra kako je sport takva društvena pojava koja je dio kulture suvremenog društva, orijentirana na tjelesnu aktivnost sa značajkama naglašenosti natjecateljskog duha kroz igru i borbu.

Pojam i nastanak riječi sport u širem smislu nalazimo u francuskom jeziku kao desport ili deport ili u engleskom jeziku, preuzetog iz francuskog i prilagođen, kao disport. Od kraja polovice XV stoljeća učestalo se koristi pojam sport, sa značenjem oblika zabave ali i sportske grane i discipline.

Slobodno se može izreći tvrdnja kako sport ima svoju genezu u prapovijesti. O tome svjedoče otkriveni spomenici o sportu pronađeni na otoku Kreti (Grčka) koji svjedoče o igralištima odnosno borilištima u kojima se razvijala kretska kultura, a datiraju približno iz vremena 2600. do 1100, godine prije Krista. U navedenom periodu na Kreti zanimanja puka su privlačile igre s bikovima.

U vrijeme Sparte (starogrčki grad država, prema dostupnim podacima prestao postojati 146. godine prije Krista) sportske aktivnosti poput gađanja, trčanja skakanja, plivanja, bacanja diska, odvijale su se u organizaciji države, imale su vojni karakter, odvijale se u strogom režimu izvođenja. Otud i krilatica spartanski odgoj.

Kod Rimljana, nakon uspjeha, pod utjecajem Helena, osjetio se pad zanimanja za sportske aktivnosti, uz zadržavanje i razvoj posebnih značajki za neobično veličanstvenim priredbama za tadašnji plebs, uz sintagmu panem et circenses - prevedeno s latinskog, kruha i igara.

Srednji je vijek obilježen s novim društvenim odnosima što je imalo za posljedicu izmijenjene oblike tjelesnog odgoja. U sportu su se pojavili viteški turniri i novi rekviziti poput koplja i štita, mača, buzdovana pa i sjekire. Za ovaj period razvoja društvenih odnosa vezana je i aktivnost crkve koja je zabranjivala tjelesno vježbanje, a istodobno zagovarala i potpomagala vojni odgoj u čijem su planu i programu bile i tjelesne vježbe.

Period humanizma sport je shvaćao kao jedinstvo tjelesnog i duhovnog razvitka uz naglašeno isticanje potrebe za tjelesnim odgojem. Tom se periodu pripisuje uvođenje nastave u školske programe, sa utvrđenom satnicom izvođenja sportskog programa.

Na izmaku XVIII. stoljeća i negdje do prve polovice XIX. stoljeća sport dobiva novu dimenziju, tako da od pasivne zabave gledatelja na sportskim priredbama, do izražaja dolazi sve viša zastupljenost aktivnog bavljenja sportom. Na takav je način odgovoreno na pitanje kako iskoristiti slobodno vrijeme, osobito se to odnosilo na elitne slojeve pripadnika zajednici, ali možda više od toga i spoznaja o važnosti sporta za fizičko stanje ličnosti. Period je obilježen i uključivanjem u sport medicinske znanosti u preventivnim pregledima, dijagnosticiranju, liječenju i održavanju higijene. Povrh toga, ovaj je period obilježen i nastankom prvih sportskih

¹ Povijesni prikaz preuzet i prilagođen za potrebe ovoga rada
<https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=59859>.

društava, prvenstveno na mjestima masovnijeg okupljanja u povodu značajnih događaja, ovisno o orijentaciji sudionika prema njihovoj sklonosti za politička, ekonomska ili druga pitanja.

S razvojem građanskog društva, nakon Francuske revolucije, negdje u drugoj polovici XIX. stoljeća, sport dobiva novu dimenziju koja se očituje u masovnosti, dijelom je to uvjetovano širenjem vojne obveze u kojoj se razvio poseban sustav tjelesnog odgoja, a dijelom i uvođenjem programa tjelesnog odgoja u škole. U zagovaranju masovne zastupljenosti bavljenja sportom i uvođenjem sportske aktivnosti u društveni život toga vremena, prednjačile su državne vlasti Francuske, Engleske, Njemačke, Češka i Švedske. Sukladno takvom nastojanju razvili su se čitavi pokreti sokolarstva i gimnastike. Kroničari razvoja sporta uz to doba zabilježili su obnovu Olimpijskih igara 1896. i osnivanje prvih međunarodnih organizacija u sportu, čija je uloga bila organizirati međunarodna takmičenja održavana kao svjetska i europska prvenstva.

Iz ovoga kratkog pregleda nastanka i razvoja sporta, moglo bi se zaključiti kako se sport počeo razvijati kao sportska aktivnost, sportska djelatnost i u suvremeno doba, kao (sportska) industrija u koju se ulaže kapital.

1.2. Pravni izvori (normativno uređenje sporta)

Za određeno upravno područje u Hrvatskoj se, pravni izvoru mogu podijeliti prema skupinama na: zakonodavstvo, pravne standarde, sudsku praksu i tumačenja pravnih pravila (formalna i neformalna). Ova se podjela izvora prava naziva državnim izvorima.

U ovom radu pišemo o zakonodavstvu kao izvoru prava kojim su uređeni odnosi u sportu, a možemo ih podijeliti na pravne izvore u zakonodavstvu u užem smislu i na pravne izvore u zakonodavstvu u širem smislu.

Kao prane izvore u užem smislu navodimo Ustav Republike Hrvatske², Nacionalni program športa 2019 – 2016.³, Zakon o sportu⁴, Zakon o sportskoj inspekciji⁵ i Odluku o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. – NKD 2007.⁶

Pravni izvori u širem smislu su propisi koji uređuju više upravnih područja, a mogu se odnositi i na upravno područje sporta. To su zakoni i provedbeni propisi na te zakone, u vezi s: radnim odnosima osoba u sustavu sporta, osnivanjem određenih vrsta pravnih osoba (trgovačko društvo kao sportski klub, udruga, sportska zajednica, savez,) i drugih gospodarskih subjekata, obvezno pravnim odnosima, osiguranjem, državljanstvom, građenjem (sportskih objekata), kaznenim djelima i prekršajnom odgovornošću, oporezivanjem dohotka, sustavom državne uprave i mnogi drugi propisi različitog ranga važenja.

¹ *Nar. nov. brojevi 56/90., 135/97., 9/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 76/10., 85/10 i 05/14.*

³ *Nar. nov. broj 69/19.*

⁴ *Nar. nov. broj 141/22.*

⁵ *Nar. nov. brojevi 86/12., 98/19. i 34/21.*

⁶ *Nar. Nov. broj 58/2007.*

1.2.1. Ustav Republike Hrvatske

Ustav Republike Hrvatske u dva članka navodi/uređuje pojam sport kao pravnu normu, prvi put u članku 69. stavak 5. gdje se sport u istoj ustavnoj odredbi stavlja u ravnopravan položaj s tjelesnom kulturom. Odredba glasi: "Država potiče i pomaže skrb o tjelesnoj kulturi i športu". Drugi put Ustav jedinicama lokalne samouprave kao jedinicama područne (regionalne) samouprave daje značajne ovlasti. Tako se u članku 135. stavak 1. Ustava navodi: "Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, ..." I u ovoj su ustavnoj odredbi, tjelesna kultura i sport, po uzoru na odredbu članka 69. stavak 1. Ustava, kao jedinstvene ustavne kategorije, međusobno povezane i nerazdvojive.

S jezičnog stajališta primjetna je različita uporaba riječi, jednom je to "šport", drugi put "sport". Možda je i to razlog što se u kasnije donesenim propisima, nakon donošenja Ustava, prati takva nedosljednost. O pravilima koja vladaju u jezičnom izražavanju ostavljamo filologiji. Uz to, zanimljivo je navesti da sport nema zakonsku definiciju⁷, a Kačer H. predlaže definiciju sporta kao fizičku djelatnost kojom se ljudi bave kako radi zdravlja tako i radi natjecanja i rekreacije⁸.

1.2.2. Nacionalni program športa 2019 – 2026.

Nacionalni program športa 2019 – 2026. kao prvi strateški dokument za sustav sporta, u svom sadržaju pod naslovom 1.2. METODOLOŠKI PRISTUP sadrži i ovakav navod "Nacionalni program športa predstavlja sveobuhvatni strateški dokument o razvoju športa u Republici Hrvatskoj i uporište je za izradu strateških dokumenata svih nacionalnih, regionalnih i lokalnih organizacija u športu. Polazeći od analize stanja i detektiranih problema, metodološki pristup izradi Nacionalnog programa športa Republike Hrvatske sagledava šport kao multidisciplinarnu pojavu, a zasniva se na sljedećim načelima:

- transparentnost planskog procesa
- multidisciplinarnost pristupa
- suradnja, uključivanje dionika i javnosti
- susretno planiranje
- utemeljenost na dostupnim podacima. ..."

⁷ Hrvatska enciklopedija nas uči kako razumjeti sport na razini pojma : Šport ili sport (njem. Sport < engl. sport < starofranc. desport, prema delspor:ter: provoditi vrijeme, rasonoditi se), skupni pojam za tjelovježbene aktivnosti u kojima dominira natjecateljski duh; njegovanje tjelesnih svojstava i sposobnosti, njihovo provjeravanje i unaprjeđivanje putem igre, borbe i natjecanja. Šport je raširena i popularna društvena pojava, sastavni dio kulture suvremenoga društva. Izvor: šport. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 11. 12. 2022. <<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=59859>>.

⁸ I. Crnić, J. Crnić i drugi, (Uvod u) Športsko pravo, Inženjerski biro. 2009. str.3.

U Nacionalnom programu športa izražena je i potreba donošenja novog Zakona o sportu⁹. Naime, prvi Zakon o športu u Hrvatskoj donesen je 2006. godine, a novi Zakon o sportu donesen je 2022. s primjenom od 1. siječnja 2023. koji je odmah iza Ustava, skupa sa Zakonom o sportskoj inspekciji i drugim aktima, pravni izvor u užem smislu.

1.2.3. Zakon o sportu iz 2022.

U Hrvatskom saboru je donesen 29. studenog 2022. Predsjednik Republike Hrvatske Odluku o proglašenju Zakona o sportu je donio 2. prosinca 2022. objavljen je u "Narodnim novinama", službenom glasilu Republike Hrvatske broj 141 od 2. prosinca 2022., na snazi je od 1. siječnja 2023.

Slijedeći zahtjeve iz Nacionalnog programa športa 2019 – 2026. predložen je i prihvaćen na proklamiranim načelima iz Nacionalnog programa s novim sadržajem uređenja pitanja u odnosu na raniji Zakon. U obrazloženju Konačnog prijedloga zakona o sportu navedeno je najmanje 20 pitanja koja se Zakonom rješavaju, poput pitanja: definicije sportskih djelatnosti, kategorizacije sportova, radnopravni položaj sportaša profesionalca, obavljanje sportske djelatnosti osnivanjem obrta, sustavno praćenje bitnih pokazatelja u sustavu sporta, strateško planiranje u sportu, državna priznanja osobama u sustavu sporta, ..., većina od njih na nov način uređuje odnose u sustavu sporta.

⁹ *S tim u vezi uz naslov 2.8. ZAKONODAVNI OKVIR, navodi se i slijedeći sadržaj:*

Zakon o sportu temeljni je pravni akt koji regulira sustav športa u Republici Hrvatskoj. Normativni okvir sustava športa čine i podzakonski akti doneseni na temelju Zakona o sportu, ali i čitav niz drugih propisa, kojima se na izravan ili neizravan način uređuje sustav športa, i to ponajviše Zakon o udrugama.

Od svoga donošenja 2006. godine Zakon o sportu je sedam puta dopunjavan i mijenjan, no, navedene izmjene i dopune nisu riješile nedostatke specifične za sustav športa te je sukladno provedenom postupku prethodne procjene učinaka propisa u 2016. godini novi Zakon o športu u planu kao reformski zakon. Tijekom ožujka 2017. godine provedena je javna rasprava o Iskazu procjene učinaka propisa i tezama za zakon o športu. Kao dio postupka procjene učinaka propisa za Zakon o športu, osim javne rasprave o Iskazu o procjeni učinaka propisa i tezama za Zakon o športu, održana je i javna prezentacija navedenog dokumenta.

Sveukupno je zaprimljeno 102 mišljenja, primjedbi i prijedloga (e-Savjetovanje i javno izlaganje), od čega je većina prihvaćena.

Novim zakonom o športu sukladno provedenoj procjeni učinaka namjerava se provesti kategorizacija i vrednovanje športova, urediti nad sportskih udruga, kao i sustav kontrole te posljedice neispunjavanja obveza od strane sportskih udruga, podignuti razinu učinkovitosti krovnih sportskih udruženja jasnijim definiranjem javnih potreba u športu i određivanjem kriterija ograničenja za troškove administracije i upravljanja, koje se financiraju javnim sredstvima. Nadalje, namjerava se uspostaviti učinkovitiji nadzor nad korištenjem proračunskih sredstava za financiranje športa, uskladiti potrebnu stručnu spremu, odnosno, stupanj obrazovanja prema vrsti i složenosti poslova u športu te njihovo prilagođavanje stvarnim kadrovskim potrebama, ujednačiti i objediniti sve subjekte i podatke u športu u jedinstvenu evidenciju, urediti pitanje sportskih građevina i mreže sportskih građevina, urediti sustav financiranja velikih međunarodnih sportskih natjecanja u Republici Hrvatskoj utemeljen na jasnim kriterijima, urediti stvarne potrebe za liječnicima propisane specijalnosti, kao i liječničke preglede, propisati sportske stipendije za vrhunške sportaše I. kategorije na državnoj razini, definirati radnopravni status profesionalnih sportaša i trenera uključujući i pitanja povezana s dual karijerom sportaša, omogućiti obavljanje sportskih djelatnosti putem obrta, definirati posljedice osude i kaznenog djela te zapreke i ograničenja za članstvo u tijelima sportskih udruga za natjecanje, sportskih saveza i sportskih dioničkih društava.

Svakako je značajno zapaziti to što ovim Zakonom, za slučaj povrede odgovarajućih odredaba nije predviđeno poduzimanje upravnih mjera, to je prepušteno Zakonu o sportskoj inspekciji bez intervencije u njegovom sadržaju, radi prilagodbe s novim uređenjem u pogledu propisanosti upravne mjere. Zakonom je određena nadležnost za kontrolu primjene odredaba u vezi s poduzetim upravnim mjerama od strane sportske inspekcije. Tu su i odredbe o radnjama ili propuštanju s obilježjima prekršaja, s tim da i Zakon o sportskoj inspekciji također sadrži odrede o prekršajima i prekršajnopравnim sankcijama.

Kako ne bi došlo do poslovanja koje je suprotno propisima i koje poslovanje zahtjeva upravnu mjeru i pokretanje prekršajnog postupka, prije svih, odgovorna osoba u poslovanju je dužna, u okviru ovlasti, poslovanje voditi tako da se ono odvija u skladu sa zakonom i drugim propisima. A odgovorna osoba sportske organizacije u položaju pravne osobe je fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je povjereno obavljanje određenih poslova iz područja djelovanja pravne osobe. Među tim osobama svoje mjesto ima osoba - posrednik u sportu (ranije naziv menadžeri). Ni jednoj osobi ne pripada protupravno ponašanje - u protivnom trpi određene sankcije.

1.2.4. Zakon o sportskoj inspekciji

Zakon o sportskoj inspekciji donesen je 2012. stupio je na snagu 21. srpnja 2012. godine, dva puta je izmijenjen i dopunjavao, 2019. i 2021. Ovim je Zakonom uređen ustroj, poslovi, način rada, prava, dužnosti i ovlasti sportske inspekcije. O sadržaju Zakona, kasnije u nastavku ovog rada. S obzirom na naslov ovoga rada i navođenje pravnih izvora u sustavu sporta, gdje se navodi kao pravni izvor i Zakon o sportskoj inspekciji, potrebno je odgovoriti na pitanje kakva je organizacija sustava inspeksijskog nadzora u Republici Hrvatskoj.

Općenito se smatra kako se organizacija inspekcija može izvesti na resornom ili funkcionalnom načelu. Ako se u organizaciji inspekcije primjeni resorni način, to znači da ste se opredijelili za takvu organizaciju u kojoj su inspekcije organizirane unutar strukture tijela državne uprave nadležnog za određeno upravno područje, najčešće kao upravna organizacija u sastavu ministarstva. Na drugoj strani, prema funkcionalnom načelu inspekcija se može organizirati kao jedno tijelo državne uprave, koje je samostalno u radu u okviru propisanog djelokruga i organizacijski neovisno od drugih tijela.

U Hrvatskoj je najmanje 44 vrste inspekcija, različito organiziranih. Jednom je to u zakonu kojim je uređeno posebno upravno područje, drugi put u posebnom zakonu o inspekciji samo za to upravno područje. Hrvatsko zakonodavstvo bilježi i osnivanje, prestanak rada, pa ponovno osnivanje Državnog inspektorata kao samostalnog tijela državne uprave u čijem sastavu sad djeluje, ovisno o kriteriju 16, različitih inspekcija, a prema drugom kriteriju 18 inspekcija.

Sportska inspekcija od osnivanja 2012. do sada je prošla različite organizacijske faze. Prvostupanjski inspeksijski postupak od 2012. vodio se u uredima državne uprave u

županijama i nadležnom uredu Grada Zagreba (Kontrolni ured), a drugostupanjski postupak u ministarstvu nadležnom za znanost i obrazovanje, potom u Središnjem državnom uredu za šport pri Vladi Republike Hrvatske, a od stupanja na snagu Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave¹⁰ iz 2020. s primjenom od 23. srpnja 2020., sportska je inspekcija u sastavu Ministarstva turizma i sporta, organizirana kao Samostalni sektor sportske inspekcije, a drugostupanjski inspeksijski postupak vodi se u sklopu ovog Ministarstva, u posebnoj ustrojstvenoj jedinici.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona Ministarstvo turizma i sporta preuzelo je poslove, opremu, pismohranu i drugu dokumentaciju, sredstva za rad, financijska sredstva, prava i obveze Središnjeg državnog ureda za šport, kao i državne službenike (sportske inspektore) i namještenike zatečene na obavljanju preuzetih poslova.

Sagledavajući sadržaj odredaba Zakona o sportu i Zakona o sportskoj inspekciji u dijelu koji se odnosi na propisivanje upravnih mjera, uočava se izostanak primjene načela prema kojem zakonski opis upravne mjere mora biti određeno naveden u materijalnom propisu kojim se regulira određena materija, što ovdje nije slučaj zato što su upravne mjere propisane samo Zakonom o sportskoj inspekciji, a ne Zakonom o sportu. Ovakvo pravno shvaćanje izrazio je Vrhovni sud Republike Hrvatske u predmetu broj: Uzz 5/04-2 od 23. veljače 2006. U svakom slučaju ovakav način pripisivanja upravnih mjera nije u skladu s metodološko-nomoteničkim pravilima za izradu općih akata - ovdje zakona, što otežava primjenu zakona za one subjekata u sportu čije se poslovanje odnosi na sportske djelatnosti, otežava nadzor nad obavljanjem takve djelatnosti i otežava vođenje i odlučivanje u sudskom postupku ako do njega dođe kao posljedica povrede propisa.

Kako vidimo, doktrina, Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu zakona koje donosi Hrvatski sabor, njihova struktura i sistematika, te stil i način pisanja i sudska praksa, na jednoj strani - a praksa donošenja zakona ide svojim smjerom. Ova se dvojba odnosi na odvojenost propisivanja upravnih mjera od materijalnog propisa i ne znači propitivanje opravdanosti razloga za donošenje Zakona o sportskoj inspekciji, odlučno je to što je predmet uređenja zakona.

1.2.5. Odluka o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. – NKD 2007.

Odluka o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. – NKD 2007. je provedbeni propis na Zakon o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti koju je Vlada Republike Hrvatske donijela na temelju prenesenih ovlasti iz članka 4. ovoga Zakona.

Nacionalnom klasifikacijom se određuju područja, potpodručja, odjelci, skupine, razredi i podrazredi gospodarskih i ostalih djelatnosti.

¹⁰ *Nar. nov. br.85/20.*

Prema Odluci o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti, djelatnost sporta razvrstana je u Područje R, Odjeljak 93 - Sportske djelatnosti te zabavne i rekreacijske djelatnosti, Skupinu 93.1 - Sportske djelatnosti i Razrede; 93.11 - Rad sportskih objekata, 93.12 - Djelatnost sportskih klubova, 93.13 - Fitnes centri i 93.19 - Ostale sportske djelatnosti, te Skupinu 93.2 – Zabavne i rekreacijske djelatnosti, Razred 93.21 – Djelatnosti zabavnih i tematskih parkova i 93.29 – Ostale zabavne i rekreacijske djelatnosti.

Pri upisu u odgovarajući registar sportskoj se organizaciji, određuje i pripadajući matični broj kao stalna oznaka subjekta upisana u registar, a upotrebljava se i u svim statističkim istraživanjima od značenja za usmjeravanje društvenoga i gospodarskog razvitka u Hrvatskoj. Iz uvida u registriranu djelatnost subjekata u sportu koji su pravna ili fizička osoba prilikom kontrole nadzora zakonitog poslovanja, ovlaštena službena osoba (ovdje sportski inspektor) na jednostavan i brz način može utvrditi posluje li nadziran sportska organizacija ili pojedinac, u okviru registrirane djelatnosti.

Kako god prihvatili podjelu izvora prava, doktrina poznaje podjelu pravnih izvora prema: sadržaju; gdje spadaju materijalni i procesni propisi, prema obliku; pisane i nepisane, prema opsegu; opće i posebne, prema značenju; osnovne i dopunske, prema stupnju; primarne i sekundarne i prema donositelju; domaće i međunarodne.

1.3. Osobe u sustavu sporta

Stjecanje statusa osobe u sustavu sporta uređeno je u članku 7. aktualnoga Zakona o sportu. Prema tom članku napisanom u pet stavaka, u sustavu sporta u Hrvatskoj može djelovati fizička osoba, pravna osoba i školsko sportsko društvo, koje prema izričitoj odredbi stavka 4. je društvo bez pravne osobnosti.

Fizička osoba u smislu stavka 2. ovoga članka jest: sportaš, rekreativac, osoba koja obavlja stručne poslove u sportu, službena osoba koja sudjeluje u organiziranju i vođenju sportskog natjecanja, posrednik u sportu i ostale osobe u sportu.

Pravna osoba koja djeluje u sustavu sporta je: sportski klub, udruga sportske rekreacije, sportska zajednica, sportski savez, krovno sportsko udruženje, fitnes centar, i ostale pravne osobe registrirane za obavljanje sportskih djelatnosti (stavak 3.). Stavak 3. toga članka odnosi se i na pravne osobe iz područja parasport i sport gluhih osoba.

Uz stavak 4. ovoga članka kojim je uređen status školskog sportskog društava koje djeluju u sustavu sporta bez pravne osobnosti, opravdano se može postaviti pitanje može li društvo takvog statusa biti stranka u postupku, npr. inspeksijskom koji je po značajkama upravni postupak. Odgovor na postavljeno pitanje potrebno je potražiti u stavku 2. članka 4. Zakona o općem upravnom postupku u kojem se skupini osoba povezanih zajedničkim interesom priznaje položaj stranke u upravnom postupku, ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava. U tu skupinu osoba svakako spadaju članovi školskog sportskog društva.

Bez obzira na to kakvu je organizaciju sportsko društvo odabralo, za njegovo poslovanje uvijek se treba znati tko je odgovorna osoba. Tako npr. pravnu osobu zastupa predsjednik

uprave, predsjednik, ravnatelj... . U ovim slučajevima je riječ o zakonskom zastupniku, a odgovornost za dio poslovanja može biti i na drugim osobama, ovisno o tome kako je ovo pitanje uređeno općim aktom sportske organizacije. Fizička osoba nastupa samostalno i neposredno, a može biti i situacija u kojoj zakonski zastupnik ili fizička osoba odredi drugu osobu kao punomoćnika koji će je zastupati, od slučaja do slučaja.

1.4. Napušten je izraz menadžer u sportu

U novom Zakonu o sportu, članak 26., nalazimo definiciju/određenje pojma posrednik (posrednik u sportu). Definicija jednim dijelom svog sadržaja odgovara sadržaju članka 12.

Zakona o športu iz 2006. kojim je bio definiran pojam menadžer u športu. Radili se ovdje o osobi s istom ulogom u sustavu sporta?

Stavimo li na trenutak po strani jezičnu dimenziju izraza posrednik u sportu i izraz menadžer, u definiranju ovih pojmova, razlika je jasno uočljiva. Prema stavku 1. članka 26. Zakona o sportu, posrednik u sportu prema utvrđenim pravilima sportskog saveza obavlja poslove posredovanja koji se mogu sistematizirati u tri skupine poslova. Prvu skupinu čini obavljanje poslova posredovanja i zastupanja prelaska sportaša iz jednog sportskog kluba u drugi sportski klub. Drugu skupinu čini obavljanje poslova posredovanja i zastupanja prelaska trenera iz jednog sportskog kluba u drugi sportski klub. Treću skupinu poslova čini obavljanje poslova posredovanja i zastupanja u odnosima između sportski klubova.

Međutim, u stavku 3. istog članka ukazuje se i četvrta skupina poslova, odvojena od skupine poslova opisanih u stavku 1., a uređena kao posredovanje u zapošljavanju profesionalnih sportaša i trenera. I ne samo to, u drugom dijelu rečenice stavka 3. propisuje se pravo na naknadu posredniku u sportu koje za obavljene poslove može naplatiti od osobe za koju je posredovao.

Člankom 12. ranije važećeg Zakona o športu, menadžeru u sportu u odnosu na posrednika u sportu bila je propisana samo ovlast obavljanja poslova posredovanja u prelasku sportaša iz jednog sportskog kluba u drugi sportski klub, i to bez zakonom ustanovljenog prava na naknadu za obavljene posao.

Uz postavljeno pitanje, radi li se o osobi s istom ulogom u sustavu sporta, prema našem mišljenju, odgovor na postavljeno pitanje je potvrđan, uz obrazloženje kako je došlo do redefiniranja u nazivu pojma menadžer u sportu i izmijenjenim, u osnovi širim obilježjima koja sada važe za posrednika u sportu. Kako u Konačnom prijedlogu zakona o sportu, kojeg je Hrvatski sabor razmatrao pod oznakom P.Z. br. 398, u dijelu obrazloženja pojedinih odredaba ne nalazimo obrazloženje razloga za ovakvo novo uređenje, tako ostaje nepoznato kojim se razlozima zakonodavac rukovodio prilikom donošenja takve norme (nove definicije) ili je nekritički prihvatio samo ono što je ovlašteni predlagatelj zakona predložio.

Bilo kako, ostaje očekivanje da će posrednik u sportu, prema utvrđenim pravilima sportskog saveza, uz potrebnu licencu - za zastupanu osobu učiniti sve kako bi zastupana osoba ostvarila što bolji rezultat. U odnosu posrednik u sportu i zastupana osoba moguće

je spor, s područja građanskog prava, a ne treba isključiti ni kaznenopravnu odgovornost.

Dug je popis osoba u sustavu sporta koje definira Zakon o sportu¹¹, a posrednik je u sportu tek jedna od niza osoba s tog popisa, čiji je opis statusa izdvojen baš zbog izmijenjene njegove uloge i usporedno prikazali prema ranijoj i aktualnoj definiciji.

Zastupanje u sportskim organizacija ovisi o tome kakav je oblik organizacije registriran pri nadležnim tijelima. Kad je sportska organizacija osnovana i upisana u nadležni registar, osoba koja je u izvodu iz registra tog tijela upisana uz naznaku funkcije kao odgovorna osoba, odgovorna je za njeno zakonito poslovanje.

2. INSPEKCIJSKI NADZOR KAO POSAO DRŽAVNE UPRAVE

Kao sve uređene države i Hrvatska ima sustavno i u cijelosti uređena pitanja u vezi s poslovima državne uprave. Potrebno je, da izvršna vlast kroz sustav državne uprave obavlja poslove zakonito, svrhovito, djelotvorno i učinkovito. Prema zakonskom uređenju iz Zakona o sustavu državne uprave¹² poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi, ali 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.

U ovom je radu naglasak na inspeksijskom nadzoru koji je u Zakonu o sustavu državne uprave istaknut kao posebna vrsta poslova, i u bitnom se po svom sadržaju ne razlikuje od toga kad su ovi poslovi bili opisani prema Zakonu o sustavu državne uprave iz 2011.¹³

2.1. Inspeksijski nadzor – obveze i dužnosti inspektora

U Zakonu o sustavu državne uprave iz 2019. inspeksijskom nadzoru posvećene su odredbe Glave IV. INSPEKCIJSKI NADZOR, s pripadajućim člancima 21. do 27. i odnose se na sve inspekcije u Republici Hrvatskoj a primjenjuju kao *lex generalis*, čija je primjena isključena posebnim zakonom o radu inspekcija, ako imaju istu pravnu snagu te reguliraju istu pravnu materiju, ali na različit način.

Prema tim odredbama inspeksijski nadzor provode služene osobe u statusu inspektora sukladno danim ovlastima iz posebnog zakona. Pri provedbi nadzora inspektor je ovlašten obaviti uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba

¹¹ Vidjeti članak 7. Zakona o sportu.

¹² Članak 3. ovog Zakona.

¹³ Zakon o sustavu državne uprave Nar. nov. brojevi 150/11., 12/13. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 93/16. i 104/16.). Vidjeti članak 24. do 33. ovog Zakona, ispod naslova 4. POSEBNE ODREDBE O INSPEKCIJSKOM NADZORU.

radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji, kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo s propisima.

Osim uvida u isprave i ovisno o utvrđenim činjenicama za poduzimanje mjera, inspektorima je dodijeljena ovlast prema kojima, u skladu sa zakonom i drugim propisima, mogu pregledati i poslovne prostore i spise, zgrade i druge građevine, predmete, robu i druge stvari kod nadziranih osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora.

Za inspektore je propisana obveza o pridržavanju odredbi propisa kojima se uređuje zaštita osobnih podataka te odredbi posebnih propisa kojima se propisuje tajnost podataka, a za službenu osoba nadziranog subjekta, odnosno odgovornu osoba u nadziranoj pravnoj osobi, propisana je obveza, upozoriti na podatke klasificirane odgovarajućim stupnjem tajnosti.

Za utvrđenu povredu propisa (bez obzira o kakvoj se vrsti propisa radilo) koja proizlazi iz inspekcijskog nadzora, inspektor ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom:

- narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka odnosno nepravilnosti u određenom roku, o čemu donosi pisano ili usmeno rješenje, ovisno o propisanosti donošenja rješenja za pojedine situacije. Rješenje kao upravna mjera ima posebnim zakonom predviđen sadržaj strukture.
- podnijeti optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja. Ovdje je optužni prijedlog optužni akt kojim se pokreće prekršajni postupak, a može i sam odlučiti o prekršaju izdavanjem prekršajnog naloga, i tad se smatra da je prekršajni postupak pokrenut.
- podnijeti kaznenu prijavu protiv počinitelja kaznenog djela, sukladno kaznenom zakonodavstvu.
- poduzeti i druge mjere odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim zakonom ovlašten.

S obzirom na to da su inspektori državni službenici, za mogući propust u poduzimanju dužnih radnji, odgovornost inspektora procjenjuje se prema službeničkom zakonodavstvu u kojem su predviđene teže i lakše povrede službene dužnosti¹⁴.

Svaki inspekcijski nadzor mora na odgovarajući način biti evidentiran, zato je inspektor o izvršenom inspekcijskom nadzoru, utvrđenom stanju i poduzetim odnosno naredenim mjerama i radnjama dužan sastaviti zapisnik. Ako iza obavljenog nadzora nije sastavljen zapisnik, to se ne može ni smatrati obavljenim nadzorom. Takva situacija može imati epilog utvrđivanja službeničke odgovornost, kvalificirana kao zlouporaba prava (šikana). Primjerak zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru inspektor predaje ili dostavlja nadziranoj fizičkoj osobi ili službenoj osobi nadziranog subjekta ili odgovornoj osobi u nadziranoj pravnoj osobi. Moguće je posebnim zakonom propisati slučajevi u kojima se zapisnik sastavlja u skraćenom obliku.

¹⁴ O službeničkoj odgovornosti državnih službenika vidjeti odredbe članka 9. do 115. Zakona o državnim službenicima Nar. nov. brojevi 95/05., 140/05., 142/06. 77/07., 107/07., 27/18., 34/11., 49/11., 150/11., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 1/15., 61/17., 70/19. i 141/22. A o naknadi štete koju državni službenik svojom nepažnjom ili namjerom u vezi sa službom nanese državnom tijelu, vidjeti odredbe članka 116. do 123.

Inspektor se prije počeka nadzora dužan predstaviti, u tu svrhu poslužiti će mu službena iskaznica kojom dokazuje svojstvo, identitet i ovlasti inspektora, a može se poslužiti i službenom značkom inspektora.

Opće zakonske norme o inspekcijskom nadzoru predviđaju i situaciju u kojoj ministarstvo nadležno za unutarnje poslove inspektorima osigurava pomoć sukladno zakonu kojim se uređuju policijski poslovi i ovlasti ako prilikom inspekcijskog nadzora dođe do fizičkog otpora inspektorima ili drugog ometanja koje sprječava rad inspektora odnosno ako se pružanje fizičkog otpora ili drugo ometanje inspekcijskog nadzora osnovano očekuje. Nakon prikaza prava i obveza inspektora u inspekcijskom nadzoru i povodom obavljenog nadzora na općoj razini, slijedi prikaz inspekcijskog nadzora sportskog inspektora, sukladno Zakonu o sportskoj inspekciji.

2.2. Obavljanje inspekcijskog nadzora od strane sportskih inspektora

Zakon o sportskoj inspekciji, kao *lex specialis* (*lex specialis derogat legi generalis*) propisao je ustroj, poslove, način rada, prava, dužnosti i ovlasti sportske inspekcije dok provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona o sportu i propisa donesenih na temelju njega te dok sportski inspektor poduzima mjere i radnje za koje je ovlašten ovim Zakonom.

Kao važno za razumijevanje i primjenu Zakona o sportskoj inspekciji bit će u nekim slučajevima potrebno uzeti u obzir i smisao načela *lex posteriori derogat legi priori* – kasnije donesen zakon derogira ranije donesen zakon, baš zato što je ovaj Zakon donesen 2012., s izmjenama i dopunama iz 2019. i 2021., prije Zakona o sportu iz 2022. Teleološka pravna tehnika tumačenja zahtijevala bi primjenu odredaba posebnog zakona, ako to nije u suprotnosti s temeljnim odredbama i svrsi donošenja zakona, ovdje Zakona o sportu.

2.2.1. Zapisnik o obavljenom nadzoru sportskog inspektora im svojstva javne isprave

Dok traje inspekcijski nadzor sportski inspektor je dužan točno i potpuno utvrditi sve činjenice u okviru predmeta nadzora i opisati nađeno stanje koje može u bitnom utjecati na rješavanje upravne stvari¹⁵. O tako utvrđenom činjeničnom stanju inspektor sastavlja zapisnik.

Pri sastavljanju zapisnika inspektor mora postupati unutar odredaba članka 76. Zakona o općem upravnom postupku. Prvo, što mu ta zakonska odredba kao obvezu

¹⁵ Prema članku 2. Zakona o općem upravnom postupku:

(1) Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. (2) Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.

nameće sastavljanje zapisnika i drugo, ista odredba određuje sadržaj zapisnika. O obvezi sastavljanja zapisnika, nepotrebno se u odredbi članka 15. Zakona o sportskoj inspekciji ponavlja odredba iz članka 76. Zakona o općem upravnom postupku. Time se bez potrebe opterećuje zakonski tekst odredbom koja ima univerzalno značenje u vezi obveze sastavljanja zapisnika u upravnom postupanju javnopravnih tijela – tako i sportskih inspektora.

Zapisnik sportskog inspektora obvezno sadrži: naziv javnopravnog tijela koje obavlja radnju, sada je to Ministarstvo turizma i sporta, mjesto gdje se radnja obavlja, dan kada se radnja obavlja, sat početka i završetka radnje, predmet (upravna stvar) u vezi s kojim se vodi postupak, osobna imena (ime i prezime) inspektora kao službene osobe koja pokreće postupak po službenoj dužnosti, vodi i odlučuje u toj upravnoj stvari, ime i prezime prisutnih stranaka, njihovih zastupnika ili opunomoćenika Taj se dio zapisnika može označiti kao opći - formalni dio zapisnika. Slijedi kratak i točan opis obavljenih radnji i danih izjava, unosi se podatke o ispravama koje su upotrijebljene u bilo koju svrhu, prema potrebi takve se isprave prilažu zapisniku (i imaju dokaznu vrijednost) i sve zaključke koji se u postupka donesu. Taj dio zapisnika može se nazvati - posebni, sadržajni dio zapisnika. Za bolje razumijevanje, može se reći da se zapisnik sastoji od općeg i posebnog dijela, što i proizlazi iz propisanosti sadržaja zapisnika.

U formalnom dijelu zapisnika, kao važnu radnju potrebno je navesti i to da je stranka upoznata s pravima u postupku i da može davati izjave o činjenicama okolnostima i pravnim pitanjima u vezi s predmetom nadzora. Kad je tako učinjeno, a zapisnik uredno potpisan, svaka kasnije dana izjava stranke da joj nije bilo omogućeno sudjelovanje u postupku, bila bi bez valjane osnove i ne bi u žalbenom postupku bila prihvaćena.

U iznimno hitnim slučajevima, sportski inspektor ima ovlaštenje za donošenje usmenog rješenja¹⁶, koje je samo po sebi upravni akt, stoga se takav sadržaj treba unijeti u zapisnik.

Nakon što je poduzeta radnja u postupku o kojoj se sastavlja zapisnik dovršena, inspektor će zapisnik pročitati osobi ili više njih, koje su sudjelovale u poduzetoj upravnoj radnji. Te osobe imaju pravo i same pregledati zapisnik te iznijeti svoje primjedbe. Na ovo pravo, uz primjenu načela prava sudjelovanja stranke u postupku, inspektor je dužan upozoriti po službenoj dužnosti. Moguće dopune unose se u dodatak zapisnika koji mora biti potpisan kao i zapisnik. Prije zaključivanja, zapisnik treba pročitati svim saslušanim i ostalim osobama koje su sudjelovale u radnjama na osnovi kojih se sastavlja zapisnik. Na kraju se napiše da je zapisnik pročitao i da nisu dane nikakve primjedbe. Ako su primjedbe dane, ukratko se napiše njihov sadržaj. Zapisnik potpisuje osoba koja je sudjelovala u upravnoj radnji i inspektor kao službena osoba koja vodi postupak te zapisničar ako ga je bilo. Osoba/e koje su dale izjave potpisuju zapisnik iza svoje izjave. Ako se uz potpisani i zaključeni zapisnik sastavlja dopuna, dopunu potpisuje inspektor i osoba na prijedlog koje je dopuna unesena. U potpisanom i zaključenom zapisniku i mogućoj dopuni ne smije se ništa dodavati niti mijenjati. Zapisnik

¹⁶ Stavak 5. članka 24. Zakona o sportskoj inspekciji.

je osim vlastoručnog potpisa, moguće potpisati i kvalificiranim elektroničkim potpisom definiran Uredbom (EU) br. 910/2014.¹⁷

S obzirom na to da se inspekcijski nadzor u pravilu obavlja kao očevid ili u drugim slučajevima kad se zapisnik sastavlja, pa su s tim u vezi izrađeni ili pribavljeni planovi, izvadci iz službenih evidencija, skice ili pak druge vrste dokumenata, ovjerit će se i priključiti zapisniku.

Ako se neka radnja iz opravdanog razloga ne može istog dana završiti ili unutar određenog radnog vremena, nego traje više dana, inspektor ne sastavlja više zapisnika. U takvoj situaciji sastavit će se dopuna prethodno zaključenom zapisniku u kojoj će se unijeti dana izjava zbog koje se sastavlja dopuna zapisniku, a izjavu će potpisati osoba/e koje su prisustvovala poduzimanju radnji zbog kojih se dopuna sastavlja i inspektor.

Dopuna zapisnika smatra se integralnim dijelom zapisnika i na vođenje postupka ima isti značaj kao i drugi sadržajni dijelovi tog zapisnika.

Uz uvjet da je zapisnik sastavljen prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku, što se odnosi i na čitanje i potpisivanje zapisnika, zapisnik ima svojstvo (značenje) javne isprave tj. zapisnik je dokaz o tijeku i sadržaju radnje postupka i danih izjava. Iznimka od ovog pravila su oni dijelovi zapisnika na koje je saslušana osoba dala primjedbu da nisu pravilno sastavljeni. Dio unesenog teksta u zapisniku prije nego je dovršen i potpisan može se precrtavati, s tim da precrtani tekst ostane čitljiv. Takvu vrstu ispravka potpisom ovjerava inspektor. Zapisnik sastavljen na više stranica/listova, korisno je označiti rednim brojem, a svaki list na kraju potpisom ovjerava inspektor i osoba/e čija je izjava upisana na tom listu.

Ako osoba koja mora potpisati zapisnik nije pismena ili ne može pisati, potpisat će je druga pismena osoba koja se također mora potpisati, s tim da to ne može biti inspektor koji vodi postupak ni zapisničar. Ako se neka osoba udalji prije zaključenja zapisnika ili ne želi potpisati zapisnik, a prethodno je na to upozorena i u takvoj situaciji zapisnik zadržava obilježje isprave kojom se potvrđuje sadržaj zapisnika, oblik i način rada. Potrebno je ukazati na to da se zapisnikom ne dokazuje istinitost danih izjava. Zakonska je pretpostavka da su točno upisani svi podaci koji su u zapisniku, odnosno da su izjave dane u zabilježenom sadržaju¹⁸.

Kad je riječ o zapisniku kojeg sastavlja sportski inspektor potrebno je navesti i odredbe stavka 1. članka 16. Zakona o sportskoj inspekciji, a u vezi s odredbama, ovdje već spominjanog članka 15. Odredbe glase: "1) Ako nađe da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor je dužan poduzeti mjere odnosno izvršiti radnje za koje je ovlašten zakonom ili drugim propisom. *Mjere i radnje poduzimaju se na temelju stanja utvrđenog u zapisniku*".

¹⁷ Uredba je preuzeta Zakonom o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ. Nar. nov. 62/17 na snazi je od 08. srpnja 2017.

¹⁸ O važnosti zapisnika o inspekcijskom očevidu stajalište je zauzima i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi poslovni broj: Usž-3043/1 od 10. studenog 2016. Zapisnik o inspekcijskom očevidu - inspekcijske mjere. **Zapisnik sastavljen sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku javna je isprava i predstavlja dokaz o tijeku i sadržaju radnji postupka i danih izjava.**

Naime, prema stipulaciji druge (zadnje rečenice) stavka 1. članka 16. bilo bi pogrešno zaključiti da je sportski inspektor, radi utvrđivanja činjenica pravno relevantnih za rješavanje stvari koja je predmet postupka upućen samo na zapisnik "o obavljenom nadzoru i utvrđenom stanju inspektor sastavlja zapisnik", tako glasi stavak 1. članka 15. Zakona o sportskoj inspekciji, jer se zapisnik sastavlja i o drugim važnim radnjama u postupku. Tako da se ta rečenica na navedenom mjestu u zakonskom tekstu čini nepotrebnom, a k tome izaziva i određene dvojbe. Ako se u vezi rješavanja stvari u kontekstu ove rečenice željelo nešto normirati, onda bi za razumijevanje, tumačenje i primjenu, pravilan sadržaj rečenice mogao glasiti. Mjere i radnje poduzimaju se na temelju stanja spisa, jer spis predmeta je skup pismena, priloga i drugih dokumenata koji se odnose na isto pitanje ili zadaću ili koji na drugi način čine posebnu cjelinu.

3. DOKAZNA SREDSTVA

Inspektor u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima koja su prikladna za dokazivanje te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati odnosno uzeti izjavu svjedoka, zatražiti vještačenje, obaviti očevid (uviđaj). Iznimno, i izjava stranke u postupku može biti dokaz.

Kad je inspektor obavio nadzor i sastavio zapisnik prema pravilima koja važe za općeupravno postupanje, na taj je način, u smislu dokaznog postupka pribavio ispravu.

Isprave su najčešće dokazno sredstvo, a mogu biti javne i privatne. Sastavljeni zapisnik o inspekcijskom nadzoru s obavljenog očevida jest javna isprava zato što udovoljava pretpostavkama koje neku ispravu čine javnom. Te su pretpostavke da je ispravu izdalo javnopravno tijelo (inspektor je sastavio zapisnik), zapisnik je sastavljen u okviru propisane nadležnosti tijela i izdana je u propisanom obliku. Ovi uvjeti moraju biti kumulativno ispunjeni. I svaka druga isprava sastavljena na prikazani način je javna.

Nema nikakve smetnje da se kao dokaz prihvati i privatnu ispravu ako bi se mogla kvalificirati kao uvjerljiva i kao takva prikladna za dokazivanje. Privatna isprava je ona isprava koja je sastavljena uz nepostojanje jedne od navedene tri pretpostavke. Kako je inspektor uz primjenu načela samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, slobodan u izboru dokaza, na njemu je odluka koji će dokaz prihvatiti kao relevantan za odlučivanje o upravnoj stvari.

Presumpcija o istinitosti sadržaja javne isprave je oboriva i može se dokazivati kako sadržaj isprave nije istinit. Dokazivati se može da su u javnoj ispravi činjenice neistinite utvrđene ili da je sama isprava neistinito sastavljena. Teret dokazivanja je na onom tko tvrdi da je isprava neistinita, to može činiti javnopravno tijelo ili stranka. Na drugoj strani privatne isprave ne uživaju presumpciju istinitosti. Takvom vrstom isprave se dokazuje kako je osoba koja je sastavila i potpisala ispravu dala izjavu koja je u njoj sadržana.

Određeno saznanje neke osobe o događaju može poslužiti za utvrđivanje činjenica relevantnih za donošenje odluke u konkretnom inspekcijskom postupku. Saslušanje takve osobe, kao procesna radnja, naziva se svjedočenje, a osoba koja daje izjavu svjedokom. Hoće

li se i kada inspektor odlučiti saslušati svjedoka, ovisi će o procjeni inspektora može li takav način utvrđivanja činjenica dovesti do potpunog i točnog utvrđenja činjeničnog stanja. Svaka osoba ne može biti svjedok, a osoba koja za to ispunjava uvjete treba biti saslušana na usmenoj raspravi u prisutnosti stranaka u upravnom postupku. Tako svjedok može biti svaka fizička osoba, pa i malodobna (saslušava se uz prisutnost zakonskog zastupnika), za koju se smatra da posjeduje saznanja o određenim činjenicama i ima sposobnost svoja saznanja priopćiti. Osoba koja je pozvana u svojstvu svjedoka dužna se odazvati pozivu na svjedočenje, s tim da može uskratiti svjedočenje odnosno odgovor na pojedina pitanja¹⁹. O tom pravu svjedoka je dužan poučiti inspektor, kao voditelj postupka. Detaljan opis načina saslušanja svjedoka opisan je u članku 64. Zakona o općem upravnom postupku. Ako svjedok bez opravdanog razloga izostane s usmene rasprave ili odbije svjedočiti može biti kažnjena novčanom kaznom koju rješenjem određuje inspektor²⁰.

Utvrđivanje činjenica izvođenjem **vještačenja** može doći u onim slučajevima kad je za rješavanje upravne stvari potrebno stručno znanje kojim inspektor ne raspolaže. U takvoj situaciji inspektor može angažirati osobu koja ima stručno znanje o određenim pitanjima koja su predmet postupka. S dokaznog stajališta takva se osoba zove **vještak**, a uloga mu je pomoći inspektoru u stjecanju nužnih saznanja i izvođenje zaključaka važnih za zakonito rješavanje upravne stvari. Inspektor će vještaka odrediti po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranke. Nakon provedenog vještačenja, vještak podnosi izvještaj koji sadrži nalaz i mišljenje. U dijelu izvještaja označenom kao nalaz, vještak iznosi činjenično stanje stvari koja je predmet vještačenja, a mišljenje treba pridonijeti razrješnju određenih događaja koje će inspektoru pomoći pri izvođenju zaključaka o činjeničnom stanju potrebnom za donošenje odluke. Podrazumijeva se da se i nalaz i mišljenje trebaju temeljiti na pravilima struke prema kojoj se vještači. Svakako je potrebno uzeti u obzir trošak vještačenja. Ako bi se procijenilo da je trošak vještačenja veći od vrijednosti predmeta postupka, potrebno je pristupiti izvođenju drugih dokaza. Ovakvo shvaćanje proizlazi iz primjene načela ekonomičnosti i učinkovitosti pokretanja, vođenja i rješavanja u upravnom postupku.

¹⁹ O uskratiti svjedočenja odnosno odgovora na pojedino pitanje govori izmijenjeni članak 63. Zakona o općem upravnom postupku, koji glasi.

(1) Svaka osoba pozvana kao svjedok dužna je svjedočiti.

(2) Svjedoka će se poučiti da ima pravo uskratiti svjedočenje, odnosno odgovore na pojedina pitanja kojima bi sebe, svoje srodnike u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do trećeg stupnja srodstva zaključno, bračnog druga, životnog partnera ili srodnike po tazbini do drugog stupnja srodstva zaključno, pa i onda kad su brak ili životno partnerstvo prestali, te skrbnika i šticećenika, odnosno posvojitelja i posvojenika izložio kaznenom progonu, teškoj sramoti ili znatnoj materijalnoj šteti.

(3) Svjedoka će se poučiti da ima pravo uskratiti odgovore i na pojedina pitanja na koja ne bi mogao odgovoriti, a da ne povrijedi propisima utvrđenu tajnu, a posebice na pitanja o onome što mu je stranka povjerila kao svojem opunomoćeniku ili ispovjedila kao vjerskom ispovjedniku.

(4) Svjedok ne može, zbog opasnosti od imovinske štete, uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima kojima je bio nazočan kao svjedok, zapisničar ili posrednik odnosno o radnjama koje je poduzeo u vezi sa spornim odnosom kao pravni prednik ili zastupnik jedne od stranaka te o drugim radnjama o kojima je na temelju propisa dužan podnijeti prijavu ili dati izjavu.

(5) Kad to službena osoba ocijeni potrebnim, svjedok mora učiniti vjerojatnima razloge uskrate svjedočenja, odnosno odgovora na pojedina pitanja.

Kad se inspektor odluči za vještačenje, o tome će donijeti zaključak u kojem će navesti tko će provesti vještačenje, što je predmet vještačenja i primjeren rok u kojem će vještak podnijeti izvješće o provedenom vještačenju. Za vještačenje se može odrediti osoba odgovarajuće struke ili osoba registrirana za vještačenje.

Pravila vještačenja su detaljno, pregledno i lako razumljivo opisana u sedam stavaka članka 66. Zakona o općem upravno postupku.

Općenito gledajući, inspekcijski se postupak pokreće po službenoj dužnosti, iznimno po zahtjevu stranke kada je to predviđeno zakonom. Zakon o sportskoj inspekciji ne predviđa pokretanje postupka po zahtjevu stranke, stoga do izražaja dolazi primjena pravila o pokretanju postupka po službenoj dužnosti²¹. Priroda inspekcijskog postupka je nadzor nad primjenom propisa u poslovanju fizičkih i pravnih osoba pa je po prirodi stvari potreban odlazak inspektora izvan službenih prostorija radi neposrednog opažanja u kojem inspektor utvrđuje činjenice i okolnosti za rješavanje upravne stvari, pregledom određenih prostora, prostorija, premeta, događaja, propuštanja i slično. Na taj način inspektor provodi *očevid*, a sa stajališta dokazivanja, očevid je dokazno sredstvo.

Prema stavku 1. članka 12. Zakona o sportskoj inspekciji: "(1) O početku obavljanja nadzora inspektor će obavijestiti odgovornu osobu u pravnoj osobi odnosno fizičku osobu u sustavu sporta, osim ako smatra da bi obavještavanjem umanjio učinkovitost nadzora."

Ova zakonska odredba po svom sadržaju ne podrazumijeva donošenje zaključka u smislu članka 77. Zakona o općem upravnom postupku, zato što ovlast za provođenje nadzora sportski inspektor izravno crpi iz citirane odredbe Zakona o sportskoj inspekciji. Drugo je pitanje kad će inspektor o planiranom nadzoru uputiti prethodnu obavijestit.

U inspekcijskom nadzoru u kojem je nužan faktor iznenađenja sportski inspektor neće dostaviti obavijest o početku nadzora zato što bi se mogao dovesti u situaciju da se npr. osoba suzdrži od protupravnog ponašanja ili da prikrije, odnosno ukloni predmete počinjenja prekršaja koji mogu poslužiti za utvrđivanje činjenica i na taj način opstruira uspješnu provedbu nadzora.

Stranka u postupku ima pravo biti prisutna očevidu, a inspektor će odrediti koje još osobe mogu biti prisutne. U inspekcijskom postupku očevid ima značajke i usmene rasprave, što strankama i drugim osobama ostavlja mogućnost očitovanja o rezultatima očevida, o okolnostima pod kojim se očevid provodi te o pravnim pitanjima u vezi s predmetom nadzora.

Vlasnik ili posjednik stvari ili druge osobe dužne su omogućiti obavljanje očevida, u protivnom inspektor ih može novčano kazniti, donošenjem rješenja, s tim da inspektor može poduzeti i druge mjere radi osiguranja provedbe očevida poput neposredne prisile koju bi poduzeli ovlaštene osobe nadležne policijske uprave, po pisanom pozivu inspektora. Rješenje o novčanom kažnjavanju je samostalno rješenje, a žalba ne odgađa izvršenje.

O obavljenom očevidu sastavlja se zapisnik. Zapisnik se sastavlja prema pravilima opisanim u ovom radu uz podnaslov 2.2.1. Zapisnik o obavljenom nadzoru kojeg sastavlja

²⁰ Vidjeti članak 67. Zakona o općem upravnom postupku.

²¹ Vidjeti članak 10. Zakona o sportskoj inspekciji. Postupak pokrenut po službenoj dužnosti smatra se pokrenutim kad službena osoba (inspektor) poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti.

sportski inspektor, ima svojstvo javne isprave - s tim da takav zapisnik u sadržajnom dijelu ima navode o onome što je utvrđeno na mjestu očevida i u kakvom je stanju utvrđeno.

Ako bi pri provedbi očevida nastala šteta, to bi se uračunalo u ukupne troškove postupka iz kojih bi se nastala šteta naknadila vlasniku ili posjedniku stvari²².

Izjava stranke može se koristiti u specifičnim situacijama u kojima nema drugih dokazni sredstava, ali samo za dokazivanje određenih činjenica, ne i ukupnog činjeničnog stanja. Stoga je pri korištenju izjave stranke u dokaznom smislu potrebno pristupiti s punom dozom opreza. Uostalom, stranka je uvijek zainteresirana za rješavanje upravne stvari na povoljniji način za sebe.

Uz ovo kraće razmatranje dokaznih sredstava potrebno je istaknuti kako pravni sustav ne poznaje jača i slabija dokazna sredstva. Tako nešto ne proizlazi iz općih pravnih načela, ni iz načela koja vrijede za općeupravno postupanje ni iz propisa kojima je uređen sustav sporta odnosno rad sportske inspekcije. Radi se o tome da su sva dokazna sredstva u načelu iste pravne snage, pa je na osobi koja vodi postupak (ovdje inspektor) i ocjenjuje valjanost dokaza, koji će od dokaza ocijeniti valjanim i vjerodostojnim, a koje će ocijeniti neosnovanim i nevjerodostojnim. Kako vidimo nema mjesta rangiranju dokaznih sredstava, na jača i slabija u odnosu na druga. Za razliku od toga, postoje slučajevi u kojima se zbog specifičnosti pojedinog upravnog područja može propisati samo upotreba jednog dokaznog sredstva kakav je slučaj sa zakonodavstvom o mirovinskom osiguranju, odnosno obveznom zdravstvenom osiguranju, gdje se činjenice mogu utvrđivati samo nalazom i mišljenjem ovlaštenog vještaka.

4. UPRAVNE MJERE

4.1. Inspekcijsko rješenje

Kad sportski inspektor dovrši zapisnik o obavljenom nadzoru, a iz njegova se sadržaja potkrijepljeno dokazima (ne mogu se isključiti ni sva druga dokazna sredstva opisana izvan sadržajnog dijela zapisnika o obavljenom nadzoru), može utvrditi protupravno postupanje nadzirane osobe, inspektor pristupa izradi rješenja, odnosno donosi upravnu mjeru, ili poduzima drugu mjeru sukladno ovlastima i utvrđenim činjenicama. Dakle, rješenjem se odlučuje o upravnoj stvari²³. Rješenja kao upravni akti mogu se podijeliti na nekoliko vrsta ovisno o pravnim značajkama koje se u njemu izražavaju. Tako mogu biti: konstitutivna i deklaratorna rješenja, rješenja donesena po službenoj dužnosti i na zahtjev stranke, individualna i generalna rješenja, pravno vezana i diskrecijska rješenja, djelomična, dopunska i privremena rješenja – tako će o ovom pitanju Krijan²⁴. Rješenje se u pravilu donosi u

²² Očevid kao dokazno sredstvo opisan je u članku 68. i 69. Zakona o općem upravnom postupku, u tom smislu izjava stranke u članku 70. ovoga Zakona.

²³ Zakonsku definiciju upravne stvari nalazimo u članku 2. Zakona o općem upravnom. Definicija je prikazana u sadržaju fus note 15.

pisanom obliku, mora imati sve bitne dijelove koji su propisani izmijenjenom odredbom stavka 1. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku iz 2021., što doprinosi osiguranju zakonitosti u rješavanju upravne stvari i jača pravnu sigurnost stranaka, a prema izričitoj zakonskoj odredbi može se donijeti i usmeno.

Rješenje u inspekcijskom postupku uvijek je rješenje o primjeni upravne mjere, ne može imati drugi sadržaj, iznimke moraju biti propisane zakonom.

Zakonski sadržaj rješenja čini: ***zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, vlastoručni potpis ovlaštene službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificiranog elektroničkog potpisa ovlaštene službene osobe ili kvalificiranog elektroničkog pečata javnopravnog tijela.***

4.1.1. Zaglavlje rješenja

Zaglavlje rješenja sadrži: grb Republike Hrvatske, naziv »Republika Hrvatska«, naziv tijela, klasifikacijsku oznaku, urudžbeni broj, mjesto i datum izrade rješenja.

Pojedinosti o sadržaju zaglavlja rješenja sadrži Uredba o uredskom poslovanju, s primjenom od 10. srpnja 2021.^{25.}, članak 37.

Kad rješenje donosi sportski inspektor, zaglavlje rješenja treba biti određen s navođenjem sadržaja, kao slijedi: grb Republike Hrvatske, oznaka "Republika Hrvatska" Ministarstvo turizma i sporta, Uprava za sport, Samostalni sektor sportske inspekcije, Služba inspekcijskog nadzora I. ili Služba inspekcijskog nadzora II. (prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta, ovisno o tome u kojem je mjestu rada raspoređen sportski inspektor kao samostalni izvršitelj), "KLASA": (skraćenica za klasifikacijsku oznaku) i "URBROJ": (skraćenica za urudžbeni broj), Zagreb (ili prema mjestu rada sportskog inspektora) i datum donošenja rješenja.

4.1.2. Uvod

Uvod je dio rješenja u kojem se navodi naziv javnopravnog tijela (to može biti svaki subjekt iz članka 1. Zakona o općem upravnom postupku), s bližom oznakom unutarnje ustrojstvene jedinice s pripadajućim osobnim identifikacijskim brojem koje je rješenje donijelo, ovdje je to prema opisu zaglavlja rješenja iz prethodnog stavka Ministarstvo turizma i sporta, propis o nadležnosti tog tijela za odlučivanje u upravnoj stvari, ovdje, 18. stavak 2. Zakona o sportskoj inspekciji uz oznaku članka iz ovoga Zakona ovisno o kojoj se upravnoj mjeri radi (to može biti članak 19. do 22. uz naznaku stavka tog članka) za fizičku osobu osobno ime, odnosno naziv stranke za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte (npr. školsko sportsko društvo kojem Zakon o sportu ne priznaje pravnu osobnost, članak

²⁴ Krijan, P., *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, 2004. st. 279 – 282.

²⁵ Nar. nov. br. 75/21.

7. stavak 4., a ima stranačku sposobnost – radi se o skupini osoba povezanih zajedničkim interesom, članak 4. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku), ime osobe ovlaštene za zastupanje stranke, kratku oznaku predmeta postupka te naznaka da je postupak pokrenut po služenoj dužnosti.

U uvodu rješenja osobni identifikacijski broj (OIB)²⁶, se navodi osim za javnopravno tijelo i za stranke u postupku, ako im je dodijeljen od strane Ministarstva financija.

Navođenje OIB-a u rješenju, čini rješenje podobnijim za izvršenje. Ako postupak uđe u fazu izvršenja, brže se i jednostavnije identificira tijelo čije se rješenje treba izvršiti i osoba izvršenika.

4.1.3. Izreka

Izreka rješenja donesenog u upravnom postupku, najvažniji je njegov dio i sadrži odluku o tome kako je upravna stvar riješena. Ovo zato što se izrekom rješenja formalnopravno iskazuje rezultat neposredne primjene materijalnog propisa u inspekcijskom postupku. Zbog postizanja pune jasnoće inspekcijske upravne mjere, izreka mora biti kratka i određena, a kad je zbog pravne prirode potrebno, izreku je korisno podijeliti na više točaka, označenih s odgovarajućim arapskim brojem - rednim brojevima, od rednog broja jedan, na dalje. Sportski inspektor je izreku obavezan podijeliti u samostalne točke kad je rješenjem odlučio o troškovima postupka i kad izjavljena žalba na rješenje doneseno na temelju članka 24. stavak 5., a u vezi s članka 23. stavkom 5. Zakona o sportskoj inspekciji, ne odgađa izvršenje rješenja (usmeno rješenje).

Kad rješenje sadrži rok za izvršenje, pridržaj ili uvjet, kao npr. pri donošenju upravne mjere iz članka 19. i 20. Zakona o sportskoj inspekciji, korisno je, a radi preglednosti same izreke i taj dio izreke podijeliti na samostalne točke. Ako je izreka inspekcijskog (i svakog) drugog rješenja izrađena prema izloženom sadržaju, u cijelosti odgovara na pitanje kako je u konkretnom slučaju upravna stvar riješena. Podrazumijeva se da svaki dio izreke rješenja mora biti na odgovarajućem mjestu u obrazloženju rješenja adekvatno obrazložen.

4.1.4. Obrazloženje

Obrazloženje će inspektor započeti iznošenjem utvrđenog činjeničnog stanja, prema konkretno obavljenom nadzoru, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažio neki od predloženih dokaza koje je stranka ponudila ili zbog čega

²⁶ Osobni identifikacijski broj je stalna identifikacijska oznaka obveznika osobnoga identifikacijskog broja koju korisnici osobnoga identifikacijskog broja koriste u službenim evidencijama, u svakodnevnom radu i kod razmjene podataka, uveden Zakonom o osobnom identifikacijskom broju, "Nar. nov". br. 60/08. kojim je uređuje način uvođenja, određivanja, dodjeljivanja, korištenja i poništavanja osobnoga identifikacijskog broja te prava i obveze nadležnih tijela i ovlaštenih pravnih osoba u provedbi odredaba ovoga Zakona, a u svrhu povećanja djelotvornosti pravnoga sustava.

nije prihvatio izjavu stranke. Slijedi navođenje pravnih propisa i razloga koji u odnosu na utvrđeno činjenično stanje su doveli baš do onakvog rješenja kakvo je dano u samoj izreci. Obrazloženjem prikazanim na ovaj način učvršćuje se i ostvaruje primjena načela zakonitosti u upravnom postupanju i u razmišljanju stranke o smanjenju ili uklanjanju pomisli na moguću pristranost inspektora, kao službene osobe. Donošenje zakonitog rješenja nije samo u interesu stanke, nego je i u interesu države, koja putem nadležnog tijela za kontrolu zakonitosti upravnog akta preko obrazloženja najlakše ispituje zakonitost pojedinačnog upravnog akta.

U slučajevima predviđenim zakonom da žalba ne odgađa izvršenje rješenja i taj dio izreke rješenja mora biti obrazložen, jednako kao što je to u situaciji kad se rješenjem odluču o troškovima postupka. Uobičajeno je ove okolnosti navesti na kaju obrazloženja pozivajući se na odredbe zakona kojim je predviđeno da žalba ne odgađa izvršenje rješenja, odnosno kojim je predviđeno snošenje troškova.

Iz izloženog se može izvesti zaključak da se obrazloženje rješenja sastoji od činjeničnog i pravnog dijela, koji se izlažu određenim redoslijedom, a ne isključuje se mogućnost u kojoj se ovi dijelovi mogu ispreplitati.

Ako stoji tvrdnja da se iz izrekom rješenja dolazi do odgovora kako je upravna stvar riješena, onda se za obrazloženje može izreći tvrdnja da se u njemu očituju razlozi zašto je upravna stvar baš tako riješena.

Na obrazloženje drugostupanjskog rješenja na smislen način se odnosi sistematika koja vrijedi za prvostupanjsko rješenje, s naglaskom na sve žalbene navode.

4.1.5. Uputa o pravnom lijeku

Uputa o pravnom lijeku je sastavni dio rješenja kojim se stranka obavještava može li protiv rješenja izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor, u kojem roku i na koji način. Kad rješenje donosi sportski inspektor, u uputi o pravnom lijeku stranku/e se obavještava o pravu na žalbu, jer žalba u upravnim stvarima o kojima sportski inspektor pokreće, vodi i odlučuje o upravnoj stvari, zakonom nije isključena. Uputa obvezno sadrži i napomenu o tome da se stranke u postupku imaju pravo odreći prava na žalbu računajući od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe, s tim da je stranka u postupku trebala biti obaviještena o posljedicama odricanja od prava na žalbu. Jednom dana izjava od odricanja prava na žalbu ne može se opozvati. U uputi o pravnom lijeku mora se navesti rok u kojem se žalba izjavljuje, kojem tijelu i na koji način. U pogledu roka za izjavljivanje žalbe stranku se obavještava da je taj rok 15 dana od dana dostave rješenja, jer nije propisan duži rok²⁷.

Žalba se predaje Samostalnom sektoru sportske inspekcije, koji je ustrojstvena jedinica Ministarstva turizma i sporta, a podnosi nadležnoj ustrojstvenoj jedinici za drugostupanjski upravni postupak istog Ministarstva. Kako bi stranka imala cjelovit uvid u vezi s podnošenjem

²⁷ Članak 109. Zakona o općem upravnom postupku.

žalbe, na kraju upute o pravnom lijeku mora se navesti da se na žalbu obvezno plaća upravna pristojba prema Tarifi uz Zakon o upravnim pristojbama, te da se može izjaviti u zapisnik pred inspektorom koji je donio rješenje.

Kad je iz nekog razloga u rješenju dana pogrešna uputa ili uputa izostala, zbog tih razlog stranka ne može imati nikakvih pravnih posljedica, s tim da može postupiti kao da je uputa dana po važećim propisima ili može zahtijevati od inspektora koji je rješenje donio, dopunu rješenja u tom dijelu²⁸.

4.1.6. Potpis inspektora i pečat javnopravnog tijela

Rješenje vlastoručno potpisuje inspektor koji ga donosi kao ovlaštena službena osoba ili kvalificiranim elektroničkim potpisom. Oznaka naziva službene dužnosti je sportski inspektor, viši sportski inspektor ili glavni sportski inspektor, se ispisuje velikim tiskanim slovima, i osobno ime inspektora ispisuje se s desne strane ispod teksta rješenja jedno ispod drugog. Svrha je potpisa osigurati autentičnost koja se sastoji u tome da je rješenje donijelo naznačeno javnopravno tijelo (Ministarstvo turizma i sporta) i da je tekst rješenja istinit.

U vezi s ovjerom rješenja službenim pečatom, to je moguće obaviti i kvalificiranim elektroničkim potpisom javnopravnog tijela²⁹. Ova se mogućnost odnosi na rješenje koje se izdaje na temelju automatske obrade podataka, zakonska je dikcija "rješenje izdano iz informacijskog sustava javnopravnog tijela" može se ovjeriti samo kvalificiranim elektroničkim pečatom³⁰ pri čemu je to obveza službene osobe. Rješenje u elektroničkom obliku ovjereno elektroničkim potpisom ne mora sadržavati i elektronički pečat. Sadržaj pečata uređen je Zakonom o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske i u primjeni je od 23. svibnja 1995.³¹.

4.1.7. Dostavna naredba

Rješenje sportskog inspektora mora sadržavati i dostavnu naredbu koja se ispisuje ispod lijeve strane upute o pravnom lijeku tako da se stavlja oznaka »DOSTAVITI:« te navode primatelji (osobno ime ili naziv stranke), a može biti i oznaka "o tome obavijest" i/ili oznaka "na znanje".

U iznimnim slučajevima javnopravno tijelo može po službenoj dužnosti donijeti usmeno rješenje i odmah narediti njegovo izvršenje. O usmenom rješenju prema odredbama Zakona o sportskoj inspekciji vidjeti sadržaj u ovom radu uz podnaslov 4.1.1.4. Donošenje

²⁸ Članak 111. Zakona o općem upravnom postupku.

²⁹ I kvalificirani elektronički pečat je poput elektroničkog potpisa definiran Uredbom (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (SL L 257/73 28. 8. 2014.).

³⁰ Novi stavak 8. članka 98. Zakona o općem upravnom postupku.

³¹ Nar. nov. br. 33/95.

hitnih mjera u sklopu zapisnika o obavljenom nadzoru i podnaslov 4.1.1.5. Donošenje iznimno hitnih mjera u obliku usmenog rješenja.

S obzirom na to da se rješenjem određuje neka vrsta upravne mjere koja uvijek u odnosu na stranku proizvodi neposredni pravni učinak, prema Zakonu o sportskoj inspekciji upravne mjere se mogu podijeliti, prema različitim obilježjima, u više skupina. Načelna se podjela može označiti kao skupina mjera donesenih u redovnom ispitnom postupku - pisanim rješenjem i mjere donesene u hitnom postupku, izrečene usmenim rješenjem.

4.1.7.1. Mjere kojima sportski inspektor naređuje otklanjanje utvrđenih nedostataka u poslovanju

Inspektor će u ispitnom postupku nadziranoj osobi pisanim rješenjem narediti otklanjanje nepravilnosti:

1. ako pravna osoba u sustavu sporta ne izvršavaju zadaće utvrđene Zakonom o sportu,
2. ako nadzirana fizička ili pravna osoba obavlja sportsku djelatnost, a nije izvršila upis u registar sportskih djelatnosti, odnosno drugi odgovarajući registar,
3. ako nadzirana pravna osoba nema propisane opće akte, odnosno ako ti akti nisu usklađeni sa zakonom ili drugim propisom,
4. ako nadzirana fizička ili pravna osoba ne obavlja sportsku djelatnost u skladu s propisanim tehničkim i zdravstvenim uvjetima,
5. ako pravna osoba u sportu obavlja koju drugu djelatnost bez propisanog odobrenja,
6. ako sportsko natjecanje nije organizirano u skladu sa Zakonom o sportu i na temelju njega donesenih propisa,
7. u drugim slučajevima kada je ta mjera propisana zakonom ili drugim propisom ili u drugim slučajevima kada se izricanjem te mjere utvrđeno stanje može uskladiti sa zakonom ili drugim propisom i kada se tim usklađenjem posljedice prouzročene propustima, nedostacima ili nepravilnostima mogu otkloniti.

Za otklanjanje nedostataka sportski je inspektor dužan odrediti rok u kojem će stranka uskladiti poslovanje s propisima. Određivanje je roka obveza koja proizlazi iz Zakona, a dužinu trajanja odredit će sportski inspektor prema okolnostima svakog konkretnog slučaja, stoga rok mora biti primjeren vrsti i prirodi obveze, uvažavajući moguće specifičnosti postupka i opseg obveze koja se nalaže³².

Ako bi došlo do situacije da stranka u ostavljenom roku nije postupila po rješenju sportskog inspektora kojim je naređeno otklanjanje nedostataka u poslovanju za slučaj da nadzirana fizička ili pravna osoba obavlja sportsku djelatnost, a nije izvršila upis u

³² Poduzimanje navedenih mjera i određivanje roka za izvršenje propisuje stavak 1. članka 19. Zakona o sportu, a zabrana obavljanja djelatnosti propisuje stavak 2. i stavak 3. članka 19.

registar sportskih djelatnosti, odnosno drugi odgovarajući registar, inspektor će zabraniti obavljanje sportske djelatnosti.

U primjeni odredaba članka 19. stavak 2., a u vezi sa stavkom 1. točka 2. Zakona o sportskoj inspekciji gdje se naređuje otklanjanje nepravilnosti u poslovanju, a posredno i zabrana obavljanja djelatnosti, nije potrebno donositi dva samostalna rješenja. Pravilna primjena bila bi donijeti jedno rješenje koje u izreci sadrži uvjet (ako stranka u roku ne izvrši ... zabranjuje se obavljanje djelatnosti), u vezi s nepostupanjem po rješenju. U ovom slučaju korisno je izreku pisati u više točaka, koje se odnose na otklanjane nepravilnosti, određivanje rokova i zabranu obavljanja sportske djelatnosti. Ako bi inspektor donosio dva samostalna rješenja, protiv takvih rješenja dopuštena je žalba, pa su moguće dvije žalbe, što bi dovelo do nepotrebne dužine trajanja postupka i slabljenju procesne discipline, a što je također značajno, time bi se narušilo i jedinstvo postupka u rješavanju upravne stvari.

Upravna mjera koja bi se odnosila na sportsko natjecanje koje nije organizirano u skladu sa Zakonom o sportu, i ne može se provesti za tekuće natjecanje, odnosila bi se na slijedeće natjecanje, stavak 3. a u vezi sa stavkom 1. točka 6. članka 19. Zakona o sportskoj inspekciji.

4.1.7.2. Ovlast sportskog inspektora u odnosu na pojedinačni akt pravne osobe

Ovlast sportskom inspektoratu za donošenje rješenja kojim će poništiti, ukinuti ili oglasiti ništavnim pojedinačni akt nadzirane pravne osobe nije "klasična" inspeksijska ovlast. Međutim, propisivanje takve ovlasti nalazimo u članku 20. Zakona o sportskoj inspekciji.

Odredbe toga članka glase:

(1) Inspektor će nadziranoj pravnoj osobi narediti poništenje, ukidanje ili oglašavanje ništavnim pojedinačnog akta, odluke ili drugoga pojedinačnog akta ako su ispunjeni uvjeti propisani zakonom te ako je time bitno povrijeđen zakon ili drugi propis, a poduzimanjem drugih mjera ne može se uspostaviti zakonito stanje.

(2) Ako se naredba iz stavka 1. ovoga članka ne provede u ostavljenom roku, poništenje, ukidanje ili oglašavanje ništavnim provest će inspektor.

Ovdje se u osnovi radi o postupku ocjene zakonitosti pojedinačnog akta u kojem se nezakonit pojedinačni akt može ukloniti na dvije razine. Prvo će se ukidanje nezakonitog pojedinačnog akta povjeriti nadziranoj pravnoj osobi koja ga je donijela tako što će inspektor rješenjem narediti da se to učini, svakako ostavljajući primjeren rok, a posredno, za slučaj neizvršenja rješenja kojim je naređeno poništenje, ukidanje ili oglašavanje ništavnim pojedinačnog akta, radnje će poduzeti sam inspektor. Pri donošenju rješenja u navedenim okolnostima, do izražaja dolazi rješenje koje sadrži uvjet kao preskriptivni dio izreke.

Pri ocjeni zakonitosti pojedinačnog akta, kad to sportski inspektor naredi nadziranoj pravnoj osobi, ili sam poduzme takve radnje, potrebno je koristiti se samo u zakonu taksativno navedenim slučajevima³³.

Prema našem mišljenju odredbe članka 20. Zakona o sportskoj inspekciji gdje se upravna mjera odnosi samo na pravnu osobu, ustavno je dvojbeno u smislu odredbe prema kojoj država osigurava poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu (članak 49. stavak 2. Ustava), ne i na fizičku osobu, a dvojbeno je i sa stajališta sadržaja članka 7. stavak 1. Zakona o sportu, gdje se osobama u sustavu sporta na isti način smatraju fizičke osobe i pravne osobe. Svakako, o navedenoj dilemi konačnu riječ može imati samo zakonodavac ili Ustavni sud.

4.1.7.3. Mjere kojima sportski inspektor zabranjuje

Rješenje sportskog inspektora koje je po svojoj pravnoj naravi zabranjujuća upravna mjera, može se odnositi na zabranu pravnoj osobi angažiranje osobe koja bi za nju obavljala poslove u predstavničkom ili izvršnom tijelu ili tijelu koje nadzire poslovanje pravne osobe (članak 21). Dvojba izražena uz članak 20. na smislen se način odnosi i na članak 21.

Druge se upravne mjere mogu odnositi na zabranu pravnoj i fizičkoj osobi koja obavlja samostalnu djelatnost ako bi inspektor donio rješenje kojim se zabranjuje:

- obavljanje poslova u sportu osobi za koju je utvrđena zapreka u smislu odredaba Zakona o sportu,
- obavljanje stručnih poslova osobi koja ne ispunjava propisane uvjete,
- sudjelovanje u sportskim natjecanjima osobi koja nema odgovarajuću zdravstvenu sposobnost utvrđenu u skladu sa zakonom.
- obavljanje sportske djelatnosti osobi koja nije upisana u registar sportskih djelatnosti (članak 22.).

³³ Tako se u inspeksijskom postupanju na smislen način za oglašavanje rješenja ništavim i poništavanje i ukidanje rješenja trebaju primijeniti odredbe članka 128. i članka 129. Zakona o općem upravnom postupku.

Članak 128. glasi: (1) Rješenje će se oglasiti ništavim: 1. ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti, 2. ako je doneseno u stvari o kojoj se ne može rješavati u upravnom postupku, 3. ako njegovo izvršenje nije pravno ili stvarno moguće, 4. ako se njegovim izvršenjem čini kazneno djelo, 5. ako je doneseno bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje stranka naknadno izričito ili prešutno nije pristala, 6. ako sadržava nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja. (2) Rješenje će oglasiti ništavim javnopravno tijelo koje ga je donijelo ili koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke u svako doba.

(3) Kad je rješenje o oglašivanju rješenja ništavim donijelo prvostupanijsko tijelo, protiv toga rješenja može se izjaviti žalba. Kad je drugostupanijsko javnopravno tijelo ili tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje ga je donijelo rješenje oglasilo ništavim, protiv toga rješenja može se pokrenuti upravni spor.

(4) Ništavo rješenje nema pravni učinak. U slučaju oglašivanja rješenja ništavim, smatraju se ništavim i pravni učinci tog rješenja.

Članak 129. glasi:

(1) Nezakonito rješenje može se poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu. (2) Rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti: 1. ako ga je donijelo nenadležno javnopravno tijelo ili je rješenje doneseno bez zakonom propisane suglasnosti, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela, 2. ako je u istoj stvari već doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drukčije riješena. (3) U slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja. (4) U upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivravnim interesima, rješenje se može ukinuti samo uz pristanak protivne stranke.

U stavku 2. članka 22. predviđa se donošenje rješenja o zabranu i u drugim slučajevima kada je za to sportski inspektor ovlašten zakonom ili drugim propisom. Ovdje upućujuća norma ima samo smisla u vezi s ovlaštenjem za donošenje mjere previđene drugim zakonom, nikako i drugim propisom, očito je, propisom nižeg ranga, jer se ovlast za rješavanje upravne stvari mogu propisivati samo zakonom.

4.1.7.4. Donošenje hitnih mjera u sklopu zapisnika o obavljenom nadzoru

Odredbama članka 24. propisano je što se smatra hitnim mjerama i to u kontekstu kad žalba na prvostupanjsko rješenje sportskog inspektora, ne odgađa izvršenje rješenja, pa i kad je rješenje doneseno u sklopu zapisnika o obavljenom nadzoru.

Donošenje hitnih mjera odnosi se na:

- obavljanje sportske djelatnosti u skladu s propisanim zdravstvenim i tehničkim uvjetima,
- zapreke u smislu odredaba Zakona o sportu,
- obavljanje stručnih poslova u sportskoj djelatnosti,
- sudjelovanje u sportskim natjecanjima osobi koja nema odgovarajuću zdravstvenu sposobnost utvrđenu Zakonom o sportu.

Inspektor može poduzeti hitnu mjeru i u drugim slučajevima kada procijeni da bi odgađanje izvršenja mjere prouzročilo štetu ili poremećaj koji se više ne bi mogao otkloniti (stavak 2. članka 24.).

Rješenje doneseno u sklopu zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru jest svojevrsno usmeno rješenje pa i zbog toga što odredba stavka 6. članka 24. sadrži upozorenje stranci da ima pravo tražiti opravak usmenog rješenja. Dostava stranci opravka usmenog rješenja je valjana pretpostavka za moguće podnošenje žalbe.

4.1.7.5. Donošenje iznimno hitnih mjera u obliku usmenog rješenja

Usmeno rješenje u upravnoj djelatnosti je iznimka, donosi se po službenoj dužnosti samo u slučajevima izričite zakonske norme u određenom materijalnom propisu. Ovakav način rješavanja upravne stvari naziva se neposredno rješavanje upravne stvari po službenoj dužnosti. Usmeno se rješenje donosi bez ispitnog postupka, ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesom u predmetima kad je to nužno za poduzimanje hitnih mjera

radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima se rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnima³⁴.

Donošenje usmenog rješenja od strane sportskog inspektora predviđeno je u članku 24. stavak 5. Zakona o sportskoj inspekciji. Prema toj zakonskoj odredbi: u iznimno hitnim slučajevima, kada je riječ o poduzimanju mjera radi osiguranja javnog mira i sigurnosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti za život ili zdravlje ljudi, odnosno štete na imovini, ili kada bi odgađanje izvršenja zbog donošenja pisanog rješenja prouzročilo kakvu štetu ili poremećaj koji se više ne bi mogli otkloniti bez posljedica.

Važno je za napomenuti da je sportski inspektor i u slučajevima donošenja usmenog rješenja dužan učiniti sve da se stranci omogući izjašnjavaње o utvrđenim činjenicama, okolnostima u kojima se nadzor obavlja i pravnim pitanjima značajnim za donošenje rješenja, a kako to uvijek nije moguće, zbog prirode hitnosti za donošenje rješenja, rješenje se može donijeti i bez saslušanja stranke. Usmeno rješenje se upisuje u zapisnik o obavljenom nadzoru, uz upoznavanje stranke da ima pravo tražiti pisani otpравak donesenog rješenja. Ako povodom tako donesenog rješenja stranka izjavi žalbu i pri tom zahtjeva da joj se omogući izjašnjavaње na navedene okolnosti, inspektor je dužan postupiti po zahtjevu stranke³⁵. Žalba se na usmeno rješenje može podnijeti tek nakon dostave pisanog otpравka usmenog rješenja. Žalba podnesena prije tog roka bila bi odbačena zbog preuranjenosti.

U vođenju upravnog postupka zastupljeno je i načelo učinkovitosti (efikasnosti) koje javnopravnom tijelu nalaže što je moguće jednostavnije i bez odgode rješavanje upravne stvari, s tim da to nikako ne smije biti na štetu zakonitosti rješavanja. Zato se i propisuje rok u kojem se upravna stvar ima riješiti. Opći zakonski rok je 30 i 60 dana. Rok od trideset dana za rješavanje odnosi se na neposredno rješavanje i rješavanje u hitnim slučajevima, a rok od 60 dana odnosi se na rješavanje u ispitnom postupku. Međutim Zakon o sportskoj inspekciji propisuje kraće rokove za rješavanje. U hitnim slučajevima rok za rješavanje je osam dana (stavak 3. članka 24.) a u ispitnom postupku rok za rješavanje je 15 dana (stavak 3. članka 18.), s tim da se u taj rok ne uračunava vrijeme dostave, kao što je to učinjeno s općezakonskim rokovima za rješavanje. Navedeni rokovi počinju se računati s nastupom idućeg dana nakon toga što je zapisnik o obavljenom nadzoru dovršen. Između ostalog i kraći rokovi u inspekcijskim predmetima čine razliku u postupanju u odnosu na druga upravna područja, a osobito u odnosu na sudske postupke u kojima nema propisanih rokova za donošenje sudskih odluka. Za sudove važi ustaljena sudska praksa prema kojoj postupak treba biti pravomoćno okončan u razumnom roku - tri godine od njegovog započinjanja.

Svakako je potrebno podsjetiti da prekoračenje roka za donošenje rješenja u upravnom postupku ne oslobađa službenu osobu - ovdje sportskog inspektora, obveze za njegovo donošenje. Propuštanje poduzimanja radnje u roku, u navedenim slučajevima donošenja rješenja, za osobu koja je zadužena za vođenje postupka i odlučivanje može za posljedicu imati pokretanje postupka zbog povrede službene dužnosti.

³⁴ O tome vidjeti članak 49. Zakona o općem upravnom postupku.

³⁵ Ovakvo postupanje prvostupanijskog tijela propisuje stavak 3. članka 113. Zakona o općem upravnom postupku, što se odnosi i na postupanje sportskog inspektora.

Ovi rokovi nazivaju se instruktivni, a svrha im je osigurati potrebnu dinamiku u vođenju upravnog postupka.

Donoseći novi Zakon o sportu, s primjenom od 1. siječnja 2023. zakonodavac je odredio vrlo kratak *vacatio legis*³⁶. S obzirom na promjene koje je donio ovaj Zakon u pogledu zakonskog uređenja odnosa u sustavu sporta potrebna je temeljita prosudba sadržaja pojedine upravne mjere koju propisuje Zakon o sportskoj inspekciji, pa ostaje vidjeti kako će se u provedbi nadzora snaći sportski inspektori. Datum tiskanog izdanja Zakona o sportu u "Narodnim novinama" broj 141, od 6. prosinca 2022. ukazuje na *vacatio legis* od 25 dana i ne govori u prilog potrebnoj edukaciji sportskih inspektora za nadzor provedbe primjene Zakona.

5. IZVRŠENJE - ovršne procedure

Smisao donošenja svakog upravnog rješenje je njegovo izvršenje u punom opsegu kako je to odlučeno u izreci rješenja koje se izvršava. To se prvenstveno odnosi na dobrovoljno izvršenje, ili prisilno, na način kako je to odlučilo tijelo koje izvršava rješenje. Ovo opće shvaćanje odnosi se i na izvršenje rješenja koje je donio sportski inspektor. Zato, izvršenje možemo definirati kao postupak kojim se uspostavlja stanje određeno izrekom rješenja koje se izvršava³⁷. Za izvršenje se može reći kako je to posljednja faza u upravnom postupanju, i predstavlja posebnu samostalnu cjelinu u odnosu na prethodne faze u postupku, a provodi se prema osobi koja je u obvezi – izvršeniku, poduzimanjem prisilnih mjera. Ovo što izvršenje predstavlja samostalnu cjelinu treba razumijevati kao primjenu pravnih normi prema načelu samostalnosti dijelova i jedinstva cjeline i u odnosu na to što propisi ne uređuju izvršenje rješenja kojim je odobren zahtjev stranke. Materija izvršenja u upravnom postupku koja se još naziva i administrativno izvršenje, u cijelosti je uređena odredbama članaka 133. do 149. Zakona o općem upravnom postupku i provodi se radi ostvarenja novčanih i nenovčani obveza, s tim da se izvršenje novčanih obveza provodi u skladu s propisima koji se primjenjuju za sudsko izvršenje.

Izvršenje se provodi po službenoj dužnosti u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti u svrhu zaštite javnog interesa ili na prijedlog stranke koja u fazi izvršenja ima status predlagatelja izvršenja. Provodi ga javnopravno tijelo koje je o upravnoj stvari riješilo u prvom stupnju, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno. Zbog toga kako je izvedena organizacija sportske inspekcije, rješenje će provesti sportski inspektor Ministarstva turizma i sporta i u slučaju da je rješenje donijelo drugostupanjsko tijelo³⁸. Drugostupanjsko rješenje je predmet izvršenja u onom slučaju kad je njime, povodom žalbe, izmijenjeno prvostupanjsko rješenje i upravna stvar je drukčije riješena ili je drugostupanjsko tijelo samo riješilo upravnu stvar zbog nedonošenja rješenja u roku (u slučaju šutnje uprave). Drugostupanjsko rješenje može biti predmet izvršenja i u nekim slučajevima korištenja izvanredni pravnih lijekova

³⁶ *Vrijeme između objavljivanja zakona i njegovog stupanja na snagu.*

³⁷ *Derđa, D.: Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010. str. 305.*

³⁸ *Prema stavku 1. članka 23. Zakona o sportskoj inspekciji: Protiv prvostupanjskog rješenja inspektora može se izjaviti žalba nadležnoj ustrojstvenoj jedinici za drugostupanjski upravni postupak tijela državne uprave nadležnog za sport. Sad je to tijelo Ministarstvo turizma i sporta.*

(npr. kad drugostupanjsko tijelo poništi i izmijeni svoje rješenje u vezi s ishodom postupka u upravnom sporu).

Kad se govori o izvršenju rješenja u upravnom postupku, onda se to odnosi samo na rješenja kojim je stranci naređena neka obveza koja nije izvršena u cijelosti i u određenom roku ili nije nikako izvršena. Da bi se pristupilo izvršenju, nije dovoljno postojanje samoga rješenja, nego to rješenje mora postati izvršno. Tri su zakonske pretpostavke o tome kad je upravno rješenje postalo izvršno:

- prvo, **prvostupanjsko rješenje postaje izvršno** istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe.

- drugo, **drugostupanjsko rješenje** kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci.

- treće, kad je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno **istekom tog roka**³⁹.

Kad su ispunjeni navedeni uvjeti i kad se može pristupiti prisilnom izvršenju, inspektor donosi posebno rješenje o izvršenju kojem je određen sadržaj izreke, a odnosi se na vrijeme, mjesto i način izvršenja i u kojem se prvo utvrđuje da je rješenje postalo izvršno⁴⁰. Na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti određene radnje izvršenja mogu se poduzeti i prije nego što je rješenje postalo izvršno, o čemu je potrebno donijeti rješenje radi osiguranja⁴¹, a kod usmenog rješenja, izvršenje se može provesti i bez donošenja rješenja o izvršenju, tad je riječ o hitnom izvršenju⁴².

Pored propisanosti općeg načela razmjernosti u zaštiti prava stranke i javnog interesa, u regulaciji izvršenja ponovno se naglašava razmjernost u izvršenju, što znači da je sportski inspektor u obvezi izvršenje uspješno provesti primjenom sredstava izvršenja koja su najblaža za izvršenika, a dovodi do cilja izvršenja. S tim u vezi, a zbog pravne prirode donesenih upravnih mjera sportskog inspektora, čini se opravdanim istaknuti da je prisilno izvršenje nenovčanih obveza novčanom kaznom, najzastupljeniji način izvršenja rješenja.

Novčano kažnjavanje izvršenika kao posebna mjera je postupak u kojem se izvršenika izricanjem novčane kazne prisiljava na izvršenje obveze određene rješenjem koje je postalo izvršno. Novčana kazna može se izreći izvršeniku koji je pravna osoba tako što će se kazna odnositi na odgovornu osobu te pravne osobe u iznosu do deset prosječnih godišnjih bruto plaća ostvarenih u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini. Novčana kazna kojom se fizička osoba prisiljava na izvršenje (izvršenik – fizička osoba) izriče se u iznosu do dvije prosječne godišnje bruto plaće ostvarene u Republici Hrvatskoj u prethodnoj godini.

³⁹ Članak 133. Zakona o općem upravnom postupku.

⁴⁰ Članak 139. Zakona o općem upravnom postupku. Za pravilnu primjenu zakonske odredbe iz ovoga članka korisno je obratiti pažnju na upotrebu glagola treba, može, mora i potrebno je. Ako izvršenik ne postupi po izvršnom rješenju, sve su to situacije koje određuju sadržaj izreke rješenja o izvršenju.

⁴¹ Članak 148. Zakona o općem upravnom postupku.

⁴² Članak 149. Zakona o općem upravnom postupku.

Novčana kazna određuje se rješenjem, s tim da žalba na rješenje o novčanoj kazni ne odgađa izvršenje rješenja. U slučaju daljnjeg neispunjavanja obveze, izreći će se druga, veća novčana kazna unutar utvrđenog raspona, ali nikad veća od tog iznosa. Ako je potrebno, novčana kazna može se izreći i više puta, sve dok izvršenik iz njemu poznatih razloga pruža otpor izvršenju⁴³. Izrečenu kaznu na opisani način potrebno je razlikovati od novčane kazne kao prekršajnopravne sankcije za počinjeni prekršaj. U prekršajnom postupku novčana se kazna može izreći samo jednom i na taj je način prekršajni postupak dovršen, osim ako zbog neizvršenja ne ode u fazu prisilnog izvršenja.

Svakako, pri izvršenju rješenja sportskog inspektora ne treba isključiti ni druge modalitete izvršenja, kakvo je izvršenje nenovčanih obveza putem trećih osoba, izvršenje nenovčanih obveza neposrednom prisilom, hitno izvršenje, kao i izvršenje radi osiguranja.

Značajno je upozoriti da Zakon o općem upravnom postupku ne regulira izvršenje novčanih obveza, nego smo upućuje na propise koji se primjenjuju u sudskom izvršenju, gdje do izražaja dolazi primjena Ovršnog zakona.

Obveza je, za rješenje koje se izvršava izdati potvrdu izvršnosti, koja postaje sastavni dio rješenja i čini ga podobnim za izvršenje. Iz sadržaja potvrde izvršnosti vidljivo je s kojim je danom rješenje postalo izvršno.

Nakon isteka roka od pet godina računajući od dana kad je rješenje postalo izvršno, ne može se provesti njegovo prisilno izvršenje - nastupila je zastara izvršenja. Međutim, stranka i poslije tog roka može samoinicijativno izvršiti rješenje, jer se ne radi o ništavom rješenju čije rješenje nije moguće. U takvoj situaciji se ne radi o prisilnom izvršenju.

6. KAZNENE MJERE I ODGOVORNOST

Svaka državna zajednica svoj pravni poredak štiti od različitih vrsta delikata, ako pod tim podrazumijevamo svaki skrivljeni postupak koji se protivi pravnoj normi, odnosno koje pravna norma zabranjuje. U Hrvatskoj je odgovornost za protupravno ponašanje različito stupnjevana. Postoji institucionalna odgovornost za povredu službene dužnosti (disciplinska odgovornost), prekršajna odgovornost, kaznena odgovornost i odgovornost pravnih osoba za kaznena djela.

Ako sportski inspektor, provodeći inspekcijski nadzor, nađe da je povrijeđen zakon ili drugi propis, dužan je poduzeti mjere odnosno izvršiti radnje za koje je ovlašten zakonom ili drugim propisom. Vidjeli smo kako izgleda poduzimanje upravnih mjera, koje spadaju u administrativne, zato što se o njima odlučuje rješenjem.

Osim toga što je ovlašten donositi upravne mjere, inspektor je dužan na temelju izvedenih dokaza i utvrđenih činjenica poduzeti radnje kojima će zbog osnovane sumnje da je počinjen prekršaj, pokrenuti prekršajni postupak. U tu svrhu može izdati prekršajni nalog ili podnijeti nadležnom sudu optužni prijedlog.

⁴³ Vidjeti članak 142. Zakona o općem upravnom postupku.

U Hrvatskoj je prekršajno pravo sustavno uređeno Prekršajnim zakonom iz 2007., s pripadajućim izmjenama i dopunama⁴⁴ i odlukama predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u pogledu propisivanja prekršaja i novčane kazne kao prekršajnopravne sankcije⁴⁵. U okviru modernizacije prekršajnog zakonodavstva došlo je do redefinicije prekršaja. Napuštena je općenita i preširoka definicija prekršaja, tako da je važeća definicija sadržana u izmijenjenom članku 1. Prekršajnog zakona i glasi: »Prekršaji i prekršajnopravne sankcije propisuju se samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom«.

Propisanost prekršaji za koje je nadležan sportski inspektor nalazimo u članku 116. Zakona o sportu kao prekršaji pravne osobe u sporu i članku 117. ovog Zakona, kao prekršaji fizičke osobe i u Zakonu o sportskoj inspekciji, članak 31. i članak 32.

Prekršaji iz Zakona o sportu

Prekršaj pravne osobe u sportu, članak 116.

(1) Novčanom kaznom u iznosu od 700,00 do 3000,00 eura kaznit će se za prekršaj pravna osoba u sportu ako:

– zaključi ugovor sa sportašem suprotno odredbi članka 11. stavaka 1., 2., 3., 5., 6. i 9. ovoga Zakona (članak 11. stavak 1., 2., 3., 5., 6. i 9.)

– dopusti da u sportskom natjecanju sudjeluje osoba kojoj nije utvrđena zdravstvena sposobnost (članak 15.)

– ne poštuje pravila tijela nadležnog za borbu protiv dopinga iz članka 16. stavka 1. ovoga Zakona (članak 16.)

– povjeri obavljanje stručnih poslova u sportu osobi koja za to ne ispunjava uvjete navedene u člancima 18. do 21., a kako je propisano člankom 42. ovoga Zakona

– obavlja sportsku djelatnost prije nego što bude upisana u Registar pravnih osoba u sportu koji je sastavni dio Nacionalnog informacijskog sustava u sportu u skladu s člankom 42. ovoga Zakona

– ne osigura sigurnost i pružanje medicinske pomoći u skladu s člankom 57. ovoga Zakona

– ne unosi podatke u Nacionalni informacijski sustav u sportu u skladu s člankom 66. ovoga Zakona

– proračunska sredstva troši nenamjenski (članak 69.)

– obavlja poslove suprotno odredbama o zaprekama i ograničenjima iz članaka 111. do 115. ovoga Zakona

⁴⁴ Nar. nov. 107/07. 39/13. 157/13. 110/15 i 70/17.

⁴⁵ Načelo zakonitosti u prekršajnom postupku izraženo je u članku 2. stavaka 3. Prekršajnog zakona, u kojem je propisano: (3) Nitko ne može biti kažnjen niti se prema njemu može primijeniti druga prekršajnopravna sankcija za djelo koje prije nego je bilo počinjeno nije bilo zakonom ili međunarodnim pravom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određeno kao prekršaj i za koji zakonom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije bilo propisano koja se vrsta i mjera prekršajnopravne sankcije počinitelju može izreći, odnosno primijeniti.

- ne objavi opći akt sukladno članku 37. stavku 6. ovoga Zakona
- ne objavi godišnji financijski izvještaj sukladno članku 106. ovoga Zakona
- ne uskladi opće akte s ovim Zakonom kako je propisano člankom 120. ovoga Zakona.

(2) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 650,00 do 2000,00 eura.

Prekršaj fizičke osobe, članak 117.

Novčanom kaznom u iznosu od 650,00 do 2000,00 eura kaznit će se fizička osoba koja obavlja djelatnost u sustavu sporta ako:

- obavlja stručne poslove u sportu, a ne ispunjava uvjete iz članka 18. do 21. ovoga Zakona
- obavlja samostalnu sportsku djelatnost prije upisa u Registar samostalne sportske djelatnosti ili nastavi obavljati sportsku djelatnost nakon brisanja iz Registra samostalne sportske djelatnosti
- ne obavijesti tijelo državne uprave o prestanku okolnosti iz članka 77. stavka 2. ovoga Zakona.

Prekršaji iz Zakonu o sportskoj inspekciji, članak 31. – pravna osoba

Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba u sustavu sporta ako:

1. ne osigura uvjete za provedbu nadzora ili ako inspektor ne pruži potrebne podatke i obavijesti (članak 14.),
2. ne postupi po rješenju inspektora (članak 26. stavak 1.),
3. u određenom roku ne izvijesti inspektora o ispunjenju obveze iz rješenja (članak 26. stavak 2.),
4. na bilo koji način sprječava ili ometa inspektora u obavljanju nadzora ili poduzimanju mjera i radnji za koje je ovlašten (članak 28. stavak 2.).

Za navedene prekršaje kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 10.000,00 kuna

Prekršaji iz Zakonu o sportskoj inspekciji, članak 32. – fizička osoba koja obavlja samostalnu djelatnost:

Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba koja obavlja samostalnu djelatnost u sustavu sporta ako:

1. ne osigura uvjete za provedbu nadzora ili ako inspektor ne pruži potrebne podatke i obavijesti (članak 14.),
2. ne postupi po rješenju inspektora (članak 26. stavak 1.),
3. u određenom roku ne izvijesti inspektora o ispunjenju obveze iz rješenja (članak 26. stavak 2.),
4. na bilo koji način sprječava ili ometa inspektora u obavljanju nadzora ili poduzimanju mjera i radnji za koje je ovlašten (članak 28. stavak 2.).

Pregledom propisanih prekršaja i novčanih kazni kao prekršajnih sankcija iz Zakona o sportskoj inspekciji u članku 31. stavak 1. točka 3. i članku 32. stavak 1. točka 3. zapaža se obveza pisano izvijestiti sportskog inspektora o izvršenju naređene mjere. Uz te odredbe, opravdano se nameće pitanje, može li se u postupcima koji su pokrenuti po službenoj dužnosti propisivati takva vrsta obveza i kakvo značenje u pravnom smislu ima takva obavijest, odnosno može li takva obavijest zamijeniti obvezu inspektora da izvrši kontroli izvršenja rješenja. Prema našem mišljenju takva je zakonska odredba nepotrebna i protivna je pravilima o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, njome se poništava pravno pravilo prema kojem se postupak vodi i završava prema pravilima po kojima je i započet. Kad inspektor primi obavijest, ne prestaje mu obveza po službenoj dužnosti provjeriti je li rješenje izvršeno - ili će pristupiti izvršenju, time ni obavijest stranke o ispunjenju obveze nema nikakvo pravno značenje. Inspektor takvoj obavijesti bez obzira na njen sadržaj ne može pokloniti vjeru.

Novčane kazne za prekršaj iz Zakona o sportskoj inspekciji izražene u kunama nisu usklađene s odredbom stavka 1. članka 13. Zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, Nar. nov. broj 57/22., u kojim je euro proglašen službenom novčanom jedinicom i zakonskim sredstvom plaćanja u Republici Hrvatskoj, niti s točkom II. Odluke o objavi uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, Nar. nov. broj 85/22. u kojoj je euro postao službena novčana jedinica i zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj na dan 1. siječnja 2023. Ovim je Zakonom fiksni tečaj konverzije kune u euro određen na 7,53450 kuna za jedan euro. Stoga će pri izricanju novčane kazne za prekršaje iz Zakona o sportskoj inspekciji biti potrebna konverzija kune u euro prema navedenom fiksnom tečaju konverzije.

Kad sportski inspektor u nekom ponašanju nadzirane osobe utvrdi obilježja prekršaja, bez obzira na to radilo se o činjenju ili nečinjenju (propuštanju poduzimanja neke radnje) dužan je pokrenuti prekršajni postupak. To može učiniti tako što će podnijeti optužni prijedlog ili izdati prekršajni nalog. Ne isključuje se ni mogućnost u kojoj će inspektor neki prekršaj ocijeniti beznačajnim kao ni primjena posebne prekršajnopravne sankcije kakva je oduzimanje imovinske koristi stečene prekršajem.

6.1. Optužni prijedlog

Optužni prijedlog je optužni akt kojim ovlaštenu tužitelj⁴⁶ pokreće prekršajni postupak. Pri podnošenju optužnog prijedloga sportski inspektor je dužan optužni prijedlog sastaviti tako da odgovara zahtjevima iz članka 160. Prekršajnog zakona. Ovim je zakonskim člankom propisan sadržaj optužnog prijedloga. Da bi optužni prijedlog bio podoban za daljnje postupanje pred nadležnim sudom, njegov sadržaj mora biti ispunjen podacima o:

⁴⁶ U smislu članka 109, stavak 1. i stavak 8. Prekršajnog zakona ovlaštenu tužitelj su: državni odvjetnik, tijelo državne uprave, pravna osoba s javnim ovlastima, oštećenik i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za prekršaje iz njihove nadležnosti.

tužitelju i njegovoj adresi; za počinitelje prekršaja fizičku osobu ime i prezime s osobnim podacima – oznaka djelatnosti, sjedište i mjesto upisa registrirane djelatnosti; za pravnu osobu i subjekte izjednačene s pravnim osobama točan naziv tvrtke, osobni identifikacijski broj, ime zastupnika, s osobnim podacima; činjenični opis radnje prekršaja sa zakonskim obilježjem prekršaja; vremenu, mjestu i načinu počinjenja prekršaja, zakonski naziv prekršaja iz propisa kojim je određen; prijedlogu dokaza koje treba izvesti (isprave, predmeti). Tužitelj (sportski inspektor u ime Ministarstva) može predložiti vrstu, visinu i trajanje sankcije – takav prijedlog ne obvezuje sud. Potrebno je navesti i podatak o tome je li za počinitelja podnesena i kaznena prijava u vezi s istim događajem.

Jednim optužnim prijedlogom može biti obuhvaćeno više prekršaja i više okrivljenika, a treba biti izrađen i dostavljen nadležnom sudu u onoliko primjeraka koliko je okrivljenika i primjerak za sud.

6.2. Prekršajni nalog

Prekršajni nalog je relativno novi pravni institut uveden u prekršajno zakonodavstvo dopunama Prekršajnog zakona iz 2002. sa svrhom pojednostavljenja u vođenju prekršajnog postupka. Prekršajni nalog za svoju bitnu pretpostavku ima ponudu ovlaštenog tužitelja (svi ovlašteni tužitelji, osim oštećenika), počinitelju prekršaja predložiti priznanje počinjenja prekršaja i prihvaćanje prekršajnopравnih sankcija, a počinitelj će samostalno procijeniti hoće li tako ponuđenu sankciju i drugu mjeru, prihvatiti ili odbiti, s tim da prema počinitelju prekršaja nema prisilnih mjera kojim bi ga se obvezalo na prihvaćanje predloženih sankcija.

S obzirom na to da je prekršajni nalog pojedinačan akt, počinitelj prekršaja može u odnosu na prekršajni nalog podnijeti prigovor i zahtijevati redovan prekršajni postupak, a može se odreći prava na podnošenje prigovora ili odustati od već podnesenog prigovora.

Ako sportski inspektor za počinjeni prekršaj nije podnio optužni prijedlog dužan je izdati prekršajni nalog, osim u slučaju kad bi prekršaj ocijenio beznačajnim. Prekršajni nalog se izdaje u pisanom obliku. Sadržaj mu je uvjetovan sadržajem presude suda kojom se okrivljenik proglašava krivim⁴⁷ Tako će prekršajnim nalogom biti određeno: za koje se djelo okrivljenika proglašava krivim, kratko se obrazlažu uvjeti koji opravdavaju njegovo izdavanje (uz naznaku činjenica i okolnosti koje čine obilježja prekršaja), naziv prekršaja prema opisu iz propisa kojim je prekršaj određen, koja se kazna izriče ili koja se druga mjera primjenjuje, koja se zaštitna mjera primjenjuje, oduzima li se imovinska korist i u kojem obliku, koji su troškovi na teret okrivljenika. Kad je prekršajnim nalogom izrečena novčana kazna odredit će se i rok plaćanja kazne, uz upozorenje okrivljeniku da će mu se umanjiti iznos novčane kazne ako u ostavljenom roku plati dvije trećine izrečene novčane kazne, te da je na taj način novčana kazna u cijelosti uplaćena. Novčana kazna plaćena po osnovi prekršajnog naloga ne evidentira se u prekršajnoj evidenciji i smatra se da prekršaj nije ni počinjen.

⁴⁷ Vidjeti članak 234. Prekršajnog zakona, a u vezi s člankom 183. i 185. ovoga Zakona.

Prekršajni se nalog ne može izdati protiv malodobnika, a može se temeljiti na neposrednom opažanju inspektora pri obavljanju nadzora, na temelju vjerodostojne isprave, upotrebom tehničkih uređaja i na temelji izdanih izvješća s nalazom i mišljenjem ovlaštenih laboratorija i nalaza vještaka.

Svaki od navedenih slučajeva samostalan je razlog za izdavanje prekršajnog naloga.

Institut obveznog prekršajnog naloga, sličan je prekršajnom nalogu, ali ipak se razlikuje od prekršajnog naloga – u vezi je s prekršajima koji su propisani odlukama jedinica lokalne i područne samouprave, ne dolazi do primjene kad sportski inspektor obavlja nadzor.

6.3. Beznačajan prekršaj

Beznačajan prekršaj je pravni institut uveden 2013. u Prekršajni zakon kao dio preuzete pravne stečevine Europske unije.

Zakonsko određenje beznačajnog prekršaja glasi: "Nema prekršaja, iako su ostvarena njegova bitna obilježja, ako je stupanj ugrožavanja ili povrede javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti neznatan i ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen"⁴⁸.

Uz ovakvu zakonsku odredbu daje se mogućnost sportskom inspektorima da počinitelja prekršaja ne procesuiraju, odnosno da ga sud ne sankcionira nekom od propisanih kazni iako su se njegovim ponašanjem formalno ostvarila sva bitna obilježja prekršaja, s tim da pri ocjeni što se može smatrati beznačajnim prekršajem, inspektor ne smije postupiti nedovoljno promišljeno, potrebno je ući dublje u sadržaj što bi predstavljalo neznatnu povredu ugrožavanja poretka i zaštićenih društvenih vrijednosti. Rezultat prosuđivanja o tome je li prekršaj beznačajan mora biti utemeljen na dva bitna obilježja - da je ugrožavanje ili povreda zaštićenog dobra neznatna i drugo, da ne postoji potreba za kažnjavanjem počinitelja.

O zakonskoj definiciji "beznačajan prekršaj" ima i polemičnih osvrta, ističe se proturječnosti opisa sadržaja i predlaže primjereniji naziv "beznačajno djelo". Primjedbe na pojmovno određenje beznačajnog prekršaja mogu biti predmet razmatranja prilikom moguće nekih budućih izmjena Prekršajnog zakona. Do tada sportski inspektor u donošenju ocjene što je beznačajan prekršaj će se kretati u okviru postojeće definicije.

Institut beznačajnog prekršaja na neki način sportskog inspektora stavlja u nezahvalan položaj arbitra. Ono što je izvjesno ovim se jača odgovornost inspektora u donošenju zaključka hoće li ga i kad primijeniti, s tim što treba otkloniti svaku sumnju u to da inspektori s posebnom pažnjom ne bi pristupili ispitivanju razloga za njegovu primjenu. Kad inspektor primjeni ovaj pravni institut dužan je detaljno obrazložiti razloge i okolnosti kojima se opravdavaju uvjeti za njegovu primjenu. Potrebno je naglasiti i to da i u situaciji kad inspektor nije odlučio da je počinjen beznačajan prekršaj i pokrenuo je prekršajni postupak izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga pa vođenje postupka prelazi na nadležni sud, taj je sud u poziciji iz istih i obrazloženih razloga (neznatna povreda zaštićenih vrijednosti

⁴⁸ Članak 24.a Prekršajnog zakona

i odsutnost potreba za kažnjavanjem) donijeti ocjenu o tome je li prekršaj beznačajan. Kao krajnje pravno relevantno pravno mišljenje u vezi s beznačajnim prekršajem svakako je osobito značajna ujednačena praksa Visokog prekršajnog suda Republike Hrvatske.

6.4. Kaznena prijava

Ovlast za podnošenje kaznene prijave sportski inspektor ne crpi izravno iz odredaba Zakona o sportskoj inspekciji. Ta ovlast prema odredbi članka 204. Zakona o kaznenom postupku⁴⁹ odnosi se na sve pravne subjekte koji imaju ozbiljna i određena saznanja o kaznenom djelu i počinitelju, za koje se postupak pokreće po službenoj dužnosti. A za sve inspektore, obveza podnošenja kaznene prijave propisana je u članku 25. Zakona o sustavu državne uprave. U tom smislu i sportski je inspektor u obvezi podnijeti kaznenu prijavu.

Za razliku od optužnih akata u prekršajnom postupku gdje je sadržaj takvog akta propisan do detalja, Zakon o kaznenom postupku ne propisuje sadržaj kaznene prijave. Zato će sportski inspektor sva svoja saznanja do kojih je došao obavljajući nadzor, ili mu je dojavljeno, navesti u zapisnik o obavljenom nadzoru i tako sastavljeni zapisnik predložiti kao dokaz – i druge dokaze, ako ih ima, jer je zapisnik javna isprava i može poslužiti kao dokazno sredstvo koje pripada ispravama. S obzirom na to da je inspekcijski postupak upravni postupak u kojem se primjenjuju pravila za općupravno postupanje – u kojem nalazimo odredbe o podnescima i njihovu minimalnom sadržaju, a kad poduzima kaznene mjere za pokretanje prekršajnog postupka, inspektor se koristi normama iz prekršajnog zakonodavstva koje se odnose na sadržaj optužnog akta, to će kombinacijom ovih pravila sastaviti kaznenu prijavu koja svakako treba sadržavati: naziv nadležnog državnog odvjetništva kome se upućuje - podatke koji će poslužiti za identifikaciju osobe ili osoba protiv kojih se prijava podnosi, osobno ime (ime i prezime), datum rođenja, ime jednog roditelja – ako ima saznanja o tim podacima, opis radnje ili propuštanja koja čini kazneno djelo, te način na koji je to inspektor utvrdio (ili doznao). U tom dijelu prijave nužno je odgovoriti na sljedeća pitanja: što se dogodilo, gdje se dogodilo, kada se dogodilo, kako je djelo izvršeno, čime je izvršeno, tko je počinitelj, te u čemu se sastoji ugroženost pravnog poretka, odnosno u čemu se očituje ugroženost zaštićene društvene vrijednosti. Kaznena prijava svakako treba biti i potpisana od strane sportskog inspektora⁵⁰.

⁴⁹ *Nar. nov. bojevi 152/08. 7/09. i dalje do 80/22.*

⁵⁰ *Na mrežnim stranicama Državnog odvjetništva Republike Hrvatske u vezi s uobičajenom formom i sadržajem kaznene prijave, nalazimo sljedeći tekst:*

Zakon o kaznenom postupku ne propisuje formu kaznene prijave, ali da bi državni odvjetnik mogao postupati, prijava protiv poznate osobe trebala bi sadržavati: a) Ime i prezime počinitelja i adresu, i ako raspoložemo tim podacima, navesti godine starosti počinitelja, imena roditelja, zanimanje i druge podatke na temelju kojih je lakše odrediti o kojoj se osobi radi. b) Što detaljnije opisati događaj (jasni opis) i obavezno navesti mjesto i vrijeme počinjenja kao i druge okolnosti koje mogu pomoći policiji i državnom odvjetništvu u daljnjem radu. c) Naziv i zakonski članak određenog kaznenog djela iz Kaznenog zakona možemo navesti, ali to nije nužno. Naime, državnog odvjetnika ne veže kvalifikacija navedena u kaznenoj prijavi budući da on odlučuje o kojem se kaznenom djelu radi na temelju utvrđenih podataka i činjenica.

Kad inspektor stekne uvid u obavljenju dostavu kaznene prijave, nadležno državno odvjetništvo je obaviješteno o postojanju sumnje o počinjenju zakonom propisanog kaznenog djela i od toga vremena nadležnost za postupanje po kaznenoj prijavi prelazi na odvjetništvo.

Ako bi se radilo o kaznenom djelu pravne osobe, inspektor će utvrdi obilježja kaznenog djela pravne osobe i podnijeti kaznenu prijavu kao i u svim drugim slučajevima otkrivanja kaznenih dijela.

...

Na opisani se način ne iscrpljuju ovlasti u poduzimanju kaznenih mjera koje mogu poduzeti sportski inspektori. Kao značajne mjere još možemo navesti utvrđivanje (i oduzimanje) protupravno pribavljene imovinske koristi i oduzimanje predmeta kojima je prekršaj počinjen kao posebnu prekršajnopravnu mjeru. Oduzimanje imovinske koristi i oduzimanje predmeta nisu zaštitne mjere, već spadaju u prekršajnopravne mjere sui generis.

Svrha je oduzimanja imovinske koristi da se počinitelju oduzme ono što je stekao prekršajem. Na taj se način ostvaruje načelo da nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu protupravnom radnjom. Oduzimanjem imovinske koristi ostvarene prekršajem uređeno je člankom 76. i člankom 250. stavak 1. Prekršajnog Zakona, a za kaznena djela i kaznenopravne sankcije u članku 4. Kaznenog zakona⁵¹, propisano kao načelo krivnje.

Tu je i mjera naplate novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja (mandatna kazna) kojom se isključuje izdavanje prekršajnog naloga ili podnošenje optužnog prijedloga, jer je uplatom iznosa novčane kazne prekršajni postupak dovršen. Među ovlastima sportskog inspektora ne nalazimo ovlast za naplatu kazne na mjestu počinjenja prekršaja jer je takva mogućnost u smislu članka 245. Prekršajnog zakona vezana uz iznos novčane kazne do 2.000,00 kuna za fizičku osobu i odgovornu osobu u pranoj osobi, do 5.000,00 kuna za okrivljenika fizičku osobu obrtnika i fizičku osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću i do 15.000,00 kuna za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte, a donji iznos raspona novčanih kazni za prekršaje u propisima koje nadzire sportski inspektor (Zakon o sportu i Zakon o sportskoj inspekciji) iznad su navedenih novčanih iznosa.

7. PRAVNA ZAŠTITA STRANAKA U POSTUPKU

Inspekcijski postupak je upravni postupak čija je specifičnost orijentirana na pokretanje postupka po službenoj dužnosti, donošenjem upravnih mjera, s određenom naredbom i

c) Naziv i zakonski članak određenog kaznenog djela iz Kaznenog zakona možemo navesti, ali to nije nužno. Naime, državnog odvjetnika ne veže kvalifikacija navedena u kaznenoj prijavi budući da on odlučuje o kojem se kaznenom djelu radi na temelju utvrđenih podataka i činjenica. d) Nužno je navesti na osnovu kojih dokaza i činjenica proizlazi da je prijava osnovana: 1. imena osoba koje imaju saznanja o počinjenom kaznenom djelu, naravno ako raspoložemo tim podacima, 2. treba priložiti sve dokaze kojima raspoložemo, pismena koja mogu pomoći državnom odvjetniku i policiji u provođenju izvida. e) Ime i prezime oštećene osobe i njegova adresa. f) Podatke o podnositelju kaznene prijave (ime i prezime adresa). Ako je kaznenu prijavu podnijela određena osoba, državni odvjetnik mora tu prijavu riješiti uz obavijest oštećenoj osobi. Napominjemo kako državni odvjetnik i policija postupaju i na osnovu anonimne prijave.

⁵¹ *Nar. nov. brojevi 125/11, 144/12. i dalje do 84/21.*

zabranom, u kojem do izražaja dolazi ispitni postupak, a nerijetko i izravno rješavanje u hitnom postupku, donošenjem usmenog rješenja. Kako se radi o upravnim mjerama kojima se strankama nameće obveza, od osobitog je značaja pitanje o tome kakvu pravnu zaštitu u takvim situacija pruža pravni poredak. Radi zaštite svog prava i pravnog interesa, strankama su omogućuje korekcija mogućih pogrešaka u radu prvostupanjskog javnopravnog tijela. Zbog sumnje u nezakonitost, stranka je u položaju pokrenuti postupak ocijene zakonitosti i pravilnosti pojedinačnog pravnog akta (rješenja), a za to su joj na raspolaganju pravni lijekovi ustanovljeni pravilima o općupravnom postupanju. S tim u vezi članak 12. Zakona o općem upravnom postupku propisuje pravo stranke na pravni lijek, tako da se jamči pravo žalbe, pokretanje upravnog spora i pravo stranke na prigovor. Navedeno pravo stranke nalazi svoju primjenu u svakom inspekcijskom postupku – tako je i sa sportskom inspekcijom.

7.1. Žalba

Pravo žalbe je ustavno pravo protiv pojedinačnih pravnih akata zajamčeno u odredbi članka 18. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske. U vezi s razradom ove ustavne odredbe Zakon o sportskoj inspekciji u članku 23. stavak 1. propisuje: "(1) Protiv prvostupanjskih rješenja inspektora može se izjaviti žalba nadležnoj ustrojstvenoj jedinici za drugostupanjski upravni postupak tijela državne uprave nadležnog za sport". Tijelo državne uprave nadležno za sport je Ministarstvo turizma i sporta u čijem sastavu, kao unutarnja ustrojstvena jedinica djeluje Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak pa zbog takve unutarnje podijele nadležnosti unutar ovoga Ministarstva, nadležnost za odlučivanje o žalbi protiv prvostupanjskog rješenja sportskog inspektora dolazi u djelokrug toj ustrojstvenoj jedinici.

Potrebno je napomenuti da žalba može zakonom biti isključena, što se ne odnosi na pravnu zaštitu protiv rješenja koje donose sportski inspektori. Ako je žalba zakonom isključena, u takvoj je situaciji moguć upravni spor.

Žalbu protiv prvostupanjskog rješenja stranka podnosi iz uvjerenja da će s uspjehom osporiti zakonitost i pravilnost donesenog rješenja, te u tom smislu u žalbi ističe zahtjev za poništenje ili ukidanje prvostupanjskog rješenja kako bi u ponovljenom postupku došlo do drukčijeg rješenja od onoga kako je to odlučio inspektor. O podnesenoj žalbi može se odlučivati na dva nivoa. Povodom žalbe inspektor može zbog uočenih propusta ili pogrešaka u primjeni prava, u cijelosti ili djelomično izmijeniti vlastito rješenje. Tada u izmijenjeno prvostupanjsko rješenje inspektor kao samostalnu točku u izreci treba unijeti da je povodom žalbe izmijenjeno prvostupanjsko rješenje i u obrazloženju rješenja treba navesti razloge koji su doveli do toga da je o upravnoj stvari riješeno drukčije. Ako tako ne postupi, žalbu sa spisom dostavlja drugostupanjskom tijelu. Na oba nivoa odlučivanja, po službenoj dužnosti, procjenjuje se je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe. Bez kumulativno ispunjenih navedenih uvjeta, žalba će biti odbačena po prvostupanjskom tijelu. Ako to propusti učiniti, učinit će to drugostupanjsko tijelo.

Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak nakon što utvrdi postojanje formalnih uvjeta za odlučivanje o žalbi (dopuštenost, pravodobnost i da je žalbu podnijela ovlaštena osoba) pristupit će rješavanju žalbe, a ishod žalbenog postupka može biti takav da je žalba odbijena ili je Služba, kao drugostupanjsko tijelo, rješenje poništilo i sama riješila upravnu stvar.

Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak odbit će žalbu odnosno poništiti će rješenje i sama riješiti upravnu stvar, ako utvrdi:

a) razloge za odbijanje žalbe, a razlozi su

- da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano,

- da je u prvostupanjskom postupku bilo nedostataka, ali da su oni takvi da nisu mogli utjecati na rješenje stvari,

- da je prvostupanjsko rješenje na zakonu osnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni.

b) razloge za poništenje rješenja

- da su u prvostupanjskom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene,

- da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari,

- da je izreka pobijanog rješenja nejasna ili je u proturječnosti s obrazloženjem,

- da je pogrešno primijenjen pravni propis na temelju kojega se rješava stvar.

Iznimno, kad drugostupanjsko tijelo ocijeni, a s obzirom na prirodu upravne stvari da rješenje treba poništiti dostavit će predmet na ponovno rješavanje inspektor⁵².

Za slučaj izmjene prvostupanjskog rješenja to se ne može ostvariti na štetu stranke koja je izjavila žalbu, s izuzetkom ako je rješenje izmijenjeno iz razloga zbog kojih bi se moglo oglasiti ništavim ili poništiti.

Drugostupanjsko tijelo o žalbi odlučuje rješenjem, koje se po obliku i sadržaju ne razlikuju od prvostupanjskog rješenja.

Za žalbu se kaže da ima devolutivni učinak, što znači da žalba odgađa pravne učinke dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi. Iznimke je moguće propisati zakonom, ne i propisom nižeg ranga od zakona.

Prema ovlasti za donošenje rješenja sportskog inspektora postoji iznimka da žalba ne odgađa izvršenje rješenja i odnosi se na rješenja koja se donose u hitnim i iznimno hitnim slučajevima, čije je donošenje predviđeno člankom 24. Zakona o sportskoj inspekciji.

Za izjavljivanje žalbe primjenjuje se opći zakonski rok od 15 dana računajući od dana dostave rješenja, jer nije propisan duži rok. Rok za žalbu može se povezati i sa pogrešnom uputom o pravnom lijeku ili krajnjem slučaju da uputa o pravnom lijeku nije ni dana. Ako bi došlo do takve situacija, stranka u postupovnom smislu ne može imati nikakve pravne posljedice, može postupiti po važećim propisima ili može u roku od 30 dana od dostave rješenja zahtijevati od inspektora, dopunu rješenja u tom dijelu. U takvom slučaju rok za žalbu počinje teći od dana dostave dopunjenog rješenja.

⁵² Zakonske pretpostavke za moguće ishode postupka u povodu žalbe, sadržane su u odredbama članka 116. i članka 117. Zakona o općem upravnom postupku.

U vezi s računanjem rokova potrebno je navesti i rok od 60 dana u kojem je drugostupanjsko tijelo dužno odlučiti o žalbi i dostaviti ga stranici. Ovaj rok spada u instruktivne rokove što znači da za slučaj njegova prekoračenja ne prestaje obveza donošenja rješenja. Žalba se predaje prvostupanjskom tijelu (inspektoratu), a podnosi drugostupanjskom tijelu (Ministarstvu turizma i sporta, Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak)

Nakon što je Samostalna služba za drugostupanjski upravni postupak kao drugostupanjsko tijelo donijelo rješenje u povodu žalbe, isto sa spisom predmeta dostavlja inspektoratu koji je donio prvostupanjsko rješenje, a inspektor takvo rješenje dostavlja stranci ili više stranaka ako ih je bilo u postupku. Cjelovit spis predmeta uvijek se čuva kod inspektora, za slučaj ako će biti potrebno poduzeti radnje radi izvršenja rješenja, a moguće i radi poduzimanja izvanrednih pravnih lijekova.

U organizaciji rješavanja o žalbi na rješenje sportskog inspektora nije uzeto u obzir načelo (dvostupnosti) koje pretpostavlja da o žalbi odlučuje tijelo državne uprave drugog stupnja - po prirodi stvari i tijelo više razine. Naprotiv, sportska inspekcija je u okviru ministarstva organizirana kao samostalni sektor, a odlučivanje o žalbi odvija se u okviru samostalne službe. Služba je unutarnja ustrojstvena jedinica niže razine u kojoj se obavljaju poslovi manje složenosti u odnosu na sektor u kojem se obavljaju poslovi većeg opsega i složenosti. Unutarnja ustrojstvena jedinica ministarstva nikako nije tijelo državne uprave. Navedene okolnosti mogle bi biti povod preispitivanju postojećeg modela odlučivanja o žali na prvostupanjsko rješenje sportskog inspektora i rezultirati mogućim izmjenama u zakonskom tekstu⁵³.

7.2. Upravni spor

Nakon što stranka u upravnom postupku zaprimi drugostupanjsko rješenje za koje i dalje smatra da je nezakonito, svoje nezadovoljstvo takvim rješenjem može izraziti u sudskom postupku, time što će pokrenuti upravni spor. U Hrvatskoj je upravni spor uređen Zakonom o upravnim sporovima⁵⁴. Upravni spor se pokreće tužbom u kojoj tužitelj⁵⁵ (ista ona osoba koja je u upravnom postupku imala status stranke) tužbom može zahtijevati:

1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke,
2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku,
3. postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti,
4. oglašavanje ništavnim upravnog ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora.

⁵³ O složenosti pitanja odlučivanja o žalbama vidjeti, Stipić, M. *Komentar Zakona o Državnom inspektoratu, EFFECTUS – studij financije i pravo, Zagreb, 2019., str. 136 do 141.*

⁵⁴ Izvorni tekst Zakon je objavljen u Nar. nov. broj 20/10. stupio je na snagu 1. siječnja 2012., a izmjene i dopune objavljene su u Nar. nov. brojevi 143/12. 152/14. 94/16. 29/17 i 110/21.

⁵⁵ Upravni spor je sudski postupak koji se provodi između najmanje dvije stranke i to tužitelja i tuženika, a ponekad u sporu sudjeluje i zainteresirana osoba. Prema Zakon o upravnim sporovima:

(1) Tužitelj je fizička ili pravna osoba koja smatra da su joj prava i pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom, postupanjem javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku ili sklapanjem, raskidom ili izvršavanjem upravnog ugovora.

U slučaju iz točke 1. i 2., tužbom se može zahtijevati da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke. Uz glavni zahtjev tužbom se može zahtijevati povrat stvari i naknada štete koju je počinio tuženik. Spor se može pokrenuti nakon što je iscrpljena svaka druga zakonom propisana pravna zaštita.

Upravni spor se ne može voditi u slučaju ako je u istoj stvari osigurana sudska zaštita u drugoj vrsti sudskog postupka, a kad je upravni akt donesen po slobodnoj ocjeni – upravni se spor ne može voditi zbog ocjene pravilnosti, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke i ne može se voditi protiv postupovne odluke javnopravnog tijela

Spor se smatra pokrenutim danom predaje tužbe sudu. Organizacija upravnih sudova izvedena je tako da djeluju upravni sudovi sa sjedištem u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku i Visoku upravni sud Republike Hrvatske, sa sjedištem u Zagrebu.

Prva formalna radnja u upravnom sporu je podnošenje tužbe, koja mora biti razumljiva i koja ima propisan sadržaj s jasno i nedvosmisleno izraženim tužbenim zahtjevom. Obvezni sadržaj tužbe propisan je u članku 23. Zakona o upravnim sporovima. Tužba mora biti razumljiva i obvezno mora sadržavati: naziv suda kojem se podnosi, sukladno Zakonu o područjima i sjedištima sudova; osobno ime fizičke osobe njen osobni identifikacijski broj, odnosno naziv pravne osobe i njen identifikacijski broj i adresu tužitelja, s naznakom mjesta, ulice i kućnog broja; naziv i osobni identifikacijski broj tuženika koji je uvijek javnopravno tijelo; identifikacijsku oznaku osporavane pojedinačne odluke onako kako je upisana na odluci (rješenju kojim je stranka nezadovoljna), odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva: određeno naveden tužbeni zahtjev; opseg (djelomično ili u cijelosti) osporavanje pojedinačne odluke ili postupanja; razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja; činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev pozivom na činjenice utvrđene u upravnom postupku ili prijedlogom za izvođenjem novih dokaza i potpis tužitelja, odnosno zakonskog zastupnika ili opunomoćenika.

Ako se u sporu traži povrat stvari ili naknada štete, zahtjev u svezi sa stvarima i visinom pretrpljene štete mora biti sadržan u tužbi.

(2) Tužitelj može biti osoba koja nema pravne osobnosti ili skupina osoba ako su pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela povrijeđena njihova prava i pravni interesi.

(3) Tužitelj može biti javnopravno tijelo koje je sudjelovalo ili je trebalo sudjelovati u donošenju odluke, postupanju ili sklapanju upravnog ugovora, (članak 17.).

(4) Tužitelj može biti i državno tijelo ovlašteno zakonom.

Tuženik je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku, postupilo ili propustilo postupiti, odnosno koje je stranka upravnog ugovora, (članak 18.).

(1) Zainteresirana osoba je svaka osoba kojoj bi poništavanje, izmjena ili donošenje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja javnopravnog tijela, odnosno sklapanje, raskid ili izvršavanje upravnog ugovora povrijedilo njezino pravo ili pravni interes.

(2) Zainteresirana osoba je i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona.

(3) Sud će po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke pozvati zainteresiranu osobu da sudjeluje u sporu.

(4) Zainteresirana osoba može se uključiti u spor u svakom trenutku.

(5) Sud će bez odgode obavijestiti sve stranke o uključivanju zainteresirane osobe u spor (članak 19.).

Ako tužitelj nema prebivalište, odnosno boravište ili sjedište u Republici Hrvatskoj, u tužbi je obavezan naznačiti opunomoćenika ili opunomoćenika za primanje pismena.

Tužbi treba priložiti izvornik ili presliku osporene pojedinačne odluke ili dokaz o postupanju. Pri pokretanju spora zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja u propisanom roku, tužbi treba priložiti i dokaz o trenutku pokretanja upravnog postupka, odnosno podnošenja zahtjeva za postupanjem.

Ako bi se tužba odnosila na upravni ugovor i u takvoj situaciji mora sadržavati navedenu strukturu. U tužbi nije obvezno navesti pravnu osnovu - presumira se poznavanje prava od strane suda, pa eventualno navođenje materijalnog prava u tužbi, sudu može poslužiti samo kao orijentacija.

Uz tužbu se podnosi prijepis tužbe i priloga za tuženika i, ako ih ima, za svaku zainteresiranu osobu.

Tužba se podnosi sudu u roku od 30 dana od dostave osporenog pojedinačne odluke ili odluke o prigovoru na osporeno postupanje. U upravni spor se može uključiti kao zainteresirana osoba javnopravno tijelo, u ovom slučaju Ministarstvo turizma i sporta, zastupano po sportskom inspektor koji je donio osporavanu odluku ili drugoj osobi za koju bi ministar izdao punomoć.

Akt kojim sud meritorno odlučuje je presuda, a o procesnim pitanjima sud donosi rješenje. Pravomoćna presuda suda obvezna je za stranke u upravnom sporu i njihove pravne slijednike.

7.3. Prigovor

Prigovor je relativno novi pravni lijek u upavnopravno postupanje uveden 1. siječnja 2010. s danom početka primjene Zakona o općem upravnom postupku. Zajedno sa žalbom - doktrinarno, predstavlja redovan pravni lijek. Od žalbe se razlikuje po tome što je žalba univerzalni pravni lijek, može se izjaviti u svim slučajevima ako zakonom nije isključena, a povodom žalbe se odlučuje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta.

Prigovor je ograničen na slučajeve propisane zakonom, njime osoba, u postupcima u kojima se ne donosi rješenje, može zaštititi svoje pravo zbog određenog postupanja javnopravnog tijela ili zbog nezadovoljstva sa sadržajem dostavljene obavijesti. Prigovor se u smislu općeg upravnog postupka javlja kao: pravo na pravni lijek, postupanje po predstavci, obavijesti ili pritužbi, izvršenju upravnog ugovora, u zaštiti od postupanja javnopravnih tijela i zaštiti od postupanja pružatelja javni usluga.

Od svih navedenih slučajeva propisanosti prigovora, koji su u vezi s propisanim ovlastima sportskog inspektora, je situacija u kojoj sportski inspektor ocjenjuje postojanje razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti navedenih u predstavci odnosno drugoj obavijesti koje upućuje na potrebu zaštite javnog interesa.

Na oblik, sadržaj i dostavu prigovora na odlučivanje na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja važe za žalbu, izjavljuje se čelniku javnopravnog tijela, u ovom

slučaju ministru turizma i sporta. Zbog toga što o prigovoru odlučuje u istom tijelu, prigovor je remonstrativni pravni lijek. Ima i slučajeva kad prigovor nije remonstrativni pravni lijek i koji nisu spojivi s ovlastima sportskog inspektora, kao kad se prigovor odnosi na nezadovoljstvo s pružateljem javnih usluga. Ova se vrsta prigovora podnosi tijelu nadležnom za upravni nadzor nad pružateljem javnih usluga.

Kad inspektor nakon što je završio s ocjenom postojanja razloga, navedenih u predstavi ili obavijesti za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, utvrdi da ne postoje uvjeti a pokretanje postupka, o tome će obavijestiti podnositelja u najkraćem roku, ali ne dužem od 30 dana od dana podnošenja predstavke. Obavijest inspektora podnositelju predstavke treba sadržavati podatak o tome je li pokrenuo postupak po službenoj dužnosti ili da ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka. Na takvu obavijest podnositelj predstavke može u roku od osam dana od primitka obavijesti kao i u slučaju ako ne primi odgovor na predstavku ili drugoj obavijesti podnijeti prigovor.

O prigovoru je čelnik tijela dužan rješenjem odlučiti u roku od osam dana od podnošenja prigovora, odnosno obavijesti ili pritužbe. Takvo je rješenje samostalno rješenje i na njega se može izjaviti žalba. U drugim slučajevima kad o prigovor odlučuje drugostupanjsko tijelo može se pokrenuti upravni spor, kao i u slučaju ako nema drugostupanjskog tijela.

Na kraju je potrebno naglasiti kako se u povodu prigovora ne odlučuje o zakonitosti rješenja, već se odluka odnosi na postupanje javnopravnog tijela u kojem stranka može s uspjehom ostaviti svoje pravo, odnosno prani interes. U ovom postupku nema mjesta za poništavanjem akta koji je prigovor izazvao. Ovo zato što je smisao aktivnosti postupanja po prigovoru, otkloniti nepravilnosti koje su dovele do prigovora i nisu u vezi s donošenjem rješenja, nego su u vezi s postupanjem.

Izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru općenito je propisano člankom 122. Zakona o općem upravnom postupku, a članak 11. Zakona o sportskoj inspekciji je u vezi s podnošenjem prigovora ako je podnositelj predstavke nezadovoljan postupanjem sportskog inspektora.

8. RADNA MJESTA INSPEKTORA I USTROJSTVO SPORTSKE INSPEKCIJE

8.1. Radna mjesta i uvjeti za raspored na radno mjesto

Kad Zakon o sportu definira osobe u sustavu sporta, ne navodi osobe u statusu sportskog inspektora. To je i razumljivo - zato što su sportski inspektori državni službenici koji su prema zakonskoj definiciji iz Zakona o državnim službenicima, osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona⁵⁶. Međutim, prema širem shvaćanju, nije pogrešno, i ove osobe svrstati u sustav sporta zbog

njihove uloge nadzora nad poslovanjem sportskih organizacija i pojedinaca iz sustava sporta, samo s drukčijom ulogom koja se očituje u obavljanju poslova u vezi s neposrednom provedbom zakona i inspekcijskim nadzorom. Ako se tako promatra, i sportski inspektori kao državni službenici pripadaju skupini osoba u sustavu sporta kao samostalni dijelovi povezani jedinstvom cjeline osoba u sustavu sporta u čemu se manifestira provođenje državne politike koju usmjerava i nadzire Vlada Republike Hrvatske.

Inspekcijski nadzor, prema kvalifikaciju radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi obavljaju: glavni sportski inspektor, viši sportski inspektor i sportski inspektor u Ministarstvu turizma i sporta raspoređeni na upražnjena radna mjesta sukladno Pravilniku o unutarnjem redu, u kojem je dan opis poslova, broj izvršitelja i uvjeti za raspored na radna mjesta.

Uvjeti za raspored na radno mjesto sportskih inspektora određeni su člankom 5. Zakonom o sportskoj inspekciji. Tako se za glavnog sportskog inspektora traži: završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij iz područja društvenih znanosti, sedam godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima i položen stručni ispit, za raspored na radno mjesto višeg sportskog inspektora traži se završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij iz područja društvenih znanosti, četiri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima i položen stručni ispit za sportskog inspektora i za raspored na radno mjesto sportskog inspektora traži se završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij iz područja društvenih znanosti, tri godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima i položen stručni ispit za sportskog inspektora.

8.2. Ustrojstvo

Prema stavku 1. članka 4. Zakona o sportskoj inspekciji: "Sportska inspekcija ustrojava se kao samostalna unutarnja ustrojstvena jedinica tijela državne uprave nadležnog za sport".

Ova je zakonska odredba razrađena člankom 78. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta iz kojeg je vidljivo kako je sportska inspekcija unutarnja ustrojstvena jedinica osnovana kao Samostalni sektor sportske inspekcije čiju strukturu čini, Služba inspekcijskog nadzora I. i Služba inspekcijskog nadzora II., s ukupno 18 izvršitelja raspoređenih neposredno u sjedištu Ministarstva u Zagrebu, i kao samostalni izvršitelji u gradovima na području Hrvatske⁵⁷.

Ne nalazimo podatak o broju i popunjenosti radnih mjesta inspektora, osim što je izvjesno da se radi samo o jednom radnom mjestu glavnog sportskog inspektora, time i jednim izvršiteljem.

⁵⁶ Šire, o definiciji državnih službenika vidjeti sadržaj članka 3. Zakona o državnim službenicima, Nar. nov. 92/95. 140/05. i dalje, sve do 142/22.

⁵⁷ Detalje opisa propisanog djelokruga Samostalnog sektora sportske inspekcije vidjeti u članku 79. 80. i 81. ove Uredbe, objavljene u Nar. nov. broj 97/20.

SAMOSTALNI SEKTOR SPORTSKE INSPEKCIJE	1	
8.1.	Služba inspeksijskog nadzora I.	1
	neposredno u Službi, u sjedištu Ministarstva	1
	– samostalni izvršitelj u Rijeci	1
	– samostalni izvršitelj u Rovinju	1
	– samostalni izvršitelj u Karlovcu	1
	– samostalni izvršitelj u Šibeniku	1
	– samostalni izvršitelji u Splitu	1
8.2.	Služba inspeksijskog nadzora II.	1
	neposredno u Službi, u sjedištu Ministarstva	1
	– samostalni izvršitelj u Jastrebarskom	1
	– samostalni izvršitelj u Varaždinu	1
	– samostalni izvršitelj u Bjelovaru	1
	– samostalni izvršitelj u Slavonskom Brodu	1
	– samostalni izvršitelj u Požegi	1
	– samostalni izvršitelji u Osijeku	2
	– samostalni izvršitelj u Vukovaru	1
Sektor sportske inspekcije – UKUPNO		18

Izvor: Nar. nov. broj 97/20.

8.3. Izuzeće inspektora

Od velike je važnosti u vođenju upravnog postupka i odlučivanja o upravnoj stvari osigurati objektivnost i nepristranost. Ovo se može postići uz primjenu instituta izuzeća, kad za to postoje razlozi. Kako bi se osigurala objektivnost i nepristranost službene osobe i izbjeglo nepovjerenje stranke prema službenoj osobi Zakon o općem upravnom postupku⁵⁸ propisao je kad službena osoba – sportski inspektor, mora biti izuzeta i kad službena osoba može biti izuzeta.

Službena osoba mora se izuzeti od vođenja postupka, odnosno rješavanja o upravnoj stvari ako je u toj stvari stranka, suovlaštenik, odnosno suobveznik, svjedok, vještak ili osoba ovlaštena za zastupanje, sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje srodnik po krvi u ravnoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja zaključno, bračni drug, životni partner ili srodnik po tazbini do drugog stupnja zaključno, i po prestanku braka ili

⁵⁸ *Izmijenjeni članak 24. kojim su razlozi za obvezno izuzeće službene osobe prošireni i na životnog partnera službene osobe.*

životnog partnerstva, sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje u odnosu skrbnika, posvojitelja ili posvojenika i ako je ta osoba sudjelovala u prvostupanjskom postupku.

Službena osoba može biti izuzeta od vođenja postupka, odnosno rješavanja ako je sa strankom ili osobom ovlaštenom za zastupanje stranke u bliskom osobnom odnosu, ako je sa strankom u gospodarskom ili drugom poslovnom odnosu, ako prema stranci postupa diskriminirajuće i ako se utvrde drugi razlozi koji dovode u sumnju nepristranost službene osobe. Za neobvezne razloge izuzeća, unatoč sumnji u njihovo postojanje, nije prijeko potrebno donijeti zaključak o izuzeću, stoga je nužno u svakom konkretnom slučaju odlučiti hoće li se službena osoba izuzeti ili ne.

O izuzeću čelnik tijela donosi zaključak kojim će odrediti koja se službena osoba izuzima od vođenja postupka i rješavanja konkretne upravne stvari, i odrediti koja će službena osoba, umjesto izuzete, rješavati o toj upravnoj stvari odnosno obavljati poslove u vezi s predmetom u kojem je izuzeće određeno.

Protiv zaključka o izuzeću službene osobe ne može se izjaviti žalba, ali se može, s odgodom, pobijati žalbom protiv rješenja kojim se rješava upravna stvar.

Zbog iznesenih obveznih i mogućih razloga, izuzeće se odnosi na službenu osobu u prvostupanjskom postupku, drugostupanjskom postupku, na članove kolegijalnog tijela i na čelnika tijela. O razlozima za izuzeće čelnika prvostupanjskog tijela odlučuje čelnik drugostupanjskog tijela, ako takvog čelnika nema onda o izuzeću odlučuje tijelo koje obavlja nadzor nad radom tog prvostupanjskog tijela.

8.4. Odgovornost inspektora za povrede službene dužnosti

Zakon o sportskoj inspekciji na načelnoj razini normira odgovornost sportskog inspektora (članak 29.), propisujući da je inspektor odgovoran ako ne poduzme mjere ili radnje koje je po zakonu ili drugom propisu bio dužan poduzeti ili ako prekorači ovlasti koje su mu dane zakonom ili drugim propisom, odnosno ako ne podnese prijavu ili ne obavijesti nadležna državna tijela o utvrđenim nedostacima kad je to dužan učiniti.

Bez obzira na to kako je odredba članka 29. stipulirana, ovdje je riječ o disciplinskoj odgovornosti sportskog inspektora, koja je sustavno uređena Zakonom o državnim službenicima, a odnosi se na situacije u kojima se državni službenici u obavljanju službene dužnosti ne pridržavaju zakona i drugih propisa i na taj način ne obavljaju dužnosti u skladu s opisom poslova svog radnog mjesta, što ih čini odgovornim za povredu službene dužnosti.

Zakon o državnim službenicima dobrim dijelom svog sadržaja (od članka 96. do članka 114.) uređuje odgovornost za povredu službene dužnosti, tako da, ako državni službenik povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom, čini povredu službene dužnosti.

S tim u vezi propisane su i vrste povreda službene dužnosti, razvrstane u dvije skupine. Tako povrede službene dužnosti mogu biti lake⁵⁹ i teške⁶⁰. Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu. O lakim povredama službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, a o teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje Službenički sud, a u drugom stupnju Viši službenički sud.

Službenički sud i Viši službenički sud ustrojava Vlada Republike Hrvatske pa je na sjednici održanoj 11. prosinca 2019. godine donijela Odluku o ustrojavanju službeničkog suda i višeg službeničkog suda kojom je određen njihov djelokrug i druga pitanja od značaja za njihov rad. Stupanjem na snagu ove Odluke prestala je važiti Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda Nar. nov. broj 102/18.

Od 21. prosinca 2019., što je vrijeme prestanka važenja odluke iz 2018. - djeluje jedan službenički sud.

Postupak zbog povrede službene dužnosti je hitan i javan, u tom se postupku ne plaća upravna pristojba, a vodi se po pravilima određenim Zakonom o općem upravnom postupku, koja vrijede za ispitni postupak.

Postupak zbog lakše povrede zaključkom pokreće čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti. U postupku zbog teške povrede službene dužnosti mora biti zakazana usmena rasprava na kojoj će državnom službeniku biti omogućeno saslušanje. Zanimljivo je napomenuti da se postupak zbog teške povrede službene dužnosti nastaviti nakon podnošenja zahtjeva za pokretanje postupka i kad je službeniku prestala državna služba.

Odluka u postupku zbog povrede službene dužnosti je rješenje, protiv kojeg se može izjaviti žalba, a odluka o žalbi je konačna i pravomoćna time i izvršna. Za lake povrede službene dužnosti može se izreći kazna, opisana kao: usmena opomena, pisana opomena, pisana opomena s upisom u osobni očevidnik državnog službenika i novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena. Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeća kazna: novčana kazna na vrijeme od jednog do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene službeniku u mjesecu u kojem je kazna izrečena, zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine, zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine, premještanje na drugo radno mjesto niže složenosti poslova, uvjetna kazna prestanka državne službe i prestanak državne službe.

Osim toga što se državnom službeniku može izreći neka od navedenih kazni, u primjeni je i institut udaljenje iz službe. Ovlast za donošenje ove mjere pripada čelniku tijela, a takvu ovlast može koristiti u slučaju ako je protiv službenika pokrenut kazneni postupak (pokrenut istražni postupak i određen pritvor) ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje taj postupak, mogao štetiti interesima službe. Zakonska dikcija da čelnik može donijeti rješenje o udaljenju iz službe ne znači obvezu, u pitanju je donošenje rješenja po slobodnoj ocijeni. I protiv takvog rješenja moguća je žalba službenika.

⁵⁹ Vidjeti članak 98. - *Lake povrede službene dužnosti, Zakona o državnim službenicima.*

⁶⁰ Vidjeti članak 99. - *Teške povrede službene dužnosti, Zakona o državnim službenicima.*

9. ZAKLJUČAK

Ovaj je rad prvenstveno posvećen poslovima koji u širem značenju pripadaju sustavu sporta, usmjeren na nadzor nad primjenom propisa koji provode sportski inspektori.

Donošenjem važećeg Zakona o sportu, upravne mjere su i dalje izvan regulatornog okvira tog Zakona, ostaju u sadržaju Zakona o sportskoj inspekciji. Odvojenost upravnih mjera od materijalnog zakona nije u skladu s pravilima struke izraženim u jedinstvenim nomotehničkim pravilima za izradu propisa, ni u skladu sa sudskom praksom. U oba slučaja važeće mišljenje je da se upravne mjere propisuju materijalnim zakonom kojim se uređuje posebno upravno područje.

Ovdje je i pitanje, odgovaraju li upravne i kaznene mjere za prekršaje opisom svog sadržaja odredbama materijalnog zakona na koje se sportski inspektor pri njihovu donošenju treba s uspjehom pozvati, osobito ako se uzme u obzir da je više od 20 pitanja sadržanih u Zakonu o sportu iz 2022. uređeno na novi način u odnosu na Zakon o sportu iz 2006. Ostaje vidjeti kako će reagirati praksa u primjeni ranije propisanih upravnih mjera iz Zakona o sportskoj inspekciji iz 2012. na zakon koji je kasnije donesen, Zakon o sportu iz 2022.

U ovom radu nije riječ o tome treba li uz Zakon o sportu egzistirati i Zakon o sportskoj inspekciji, to je stvar zakonodavca. Radi se o načinu uređenja sadržaja zakona koji će pružiti saznanje o zamisli i strukturi zakona te metodologiji organizacije i oblikovanja materije koja se njime uređuje. Stoga smo mišljenja da je donošenje novog Zakona o sportu trebalo biti u paketu s donošenjem novog ili izmijenjenog i dopunjenog Zakona o sportskoj inspekciji, prvenstveno zbog toga da se materija o upravnim mjerama sistematizira u zakonsko tkivo Zakonu o sportu.

Kritički prikaz oko određenih zakonskih rješenja iznesen je s namjerom da potakne na razmišljanje osobe (subjekte) u sportu, stručne nositelje izrade propisa, predlagatelje propisa, onositelje propisa, ne manje važno sportsku publiku i navijačke skupine oko pitanja - kako poboljšati sadržaj norme u pravnom uređenju sustava sporta, čime bi se osigurala unutarnja harmonizacija zakonodavstva kao trajna vrijednost za unapređenje sporta u svakom pogledu, jer su sportske djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Zato je nužno još jednom podsjetiti, zakonski opis upravne mjere mora biti određeno naveden, jer je to pravni standard i pravilo struke koje zagovara nomotehnik kao pravna znanost o izradi pravnih propisa, i nikad ne treba biti zaboravljen.

Unatoč tomu što u Hrvatskoj postoji bogato iskustvo u organizaciji i radu inspekcija, ovakvo uređenje inspeksijskog nadzora kakvo je propisano za sportske inspektore, može još jednom potaći na razmišljanje i raspravu o tome, je li u hrvatsko zakonodavstvo potrebno uvesti poseban zakon kojim bi se jedinstveno uredio postupak u vezi s ovlastima i poslovima svih inspekcija, i ako je to potrebno i nužno s iznimkama za postupanje u pojedinim upravnim područjima u kojima se normira inspeksijski nadzor.

Ovaj rad, sa svoga gledišta, ima ambiciju dati barem mali doprinos razumijevanju sustava sporta u okolnostima u kojem se o sportu govori kao industriji u vremenu globalizacije i ulaganju kapitala.

LITERATURA

Knjige

1. Crnić, I., Crnić, J. i drugi, (Uvod u) športsko pravo, Inženjerski biro, Zagreb, 2009.
2. Drmić, A., Disciplinska odgovornost državnih službenika, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2011.
3. Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
4. Josipović, I., Tripalo, D., Korotaj, G., Klarić, G. i Rašo, M., Komentar Prekršajnog zakona, Narodne novine, Zagreb, 2014.
5. Krijan, P., Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2004.
6. Medvedović, D. Zakon o općem upravnom postupku, uvodna studija, tekst Zakona, s bilješkama, stvarno kazalo, Narodne novine, Zagreb, 2013.
7. Stipić, M., Inspeksijsko pravo uz komentar Zakona o Državnom inspektoratu - 2008, uz prilog CD s 28 izvadaka zakonskih tekstova za pojedine inspekcije, TEB – poslovno savjetovanje d.o.o., Zagreb, 2009.
8. Stipić, M. Inspeksijsko pravo uz komentar Zakona o Državnom inspektoratu -objašnjenja, mišljenja, povezujuće i upućujuće odredbe, kritički osvrt, sudska praksa, stvarno kazalo – Inspekcije bez unifikacije inspeksijskih poslova i ovlasti, EFFECTUS – studij financije i pravo, visoko učilište i Poslovno učilište EFFECTUS, Zagreb, 2019.
9. Škaro, D., Stipetić, V. Sport u vremenu globalizacije (sport i kapital), Visoko učilište EFFECTUS – visoka škola za financije i pravo, Zagreb, 2016.

Članci

1. Staničić, F, Uloga inspeksijskog nadzora u osiguranju provedbe propisa, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku No. 1-2/2019. Šibenik 2019., str. 61-74
2. Stipić, M., Inspeksijski nadzor – doseg najavljenih izmjena, fip Scientific journal of Effectus College for Law and Finance with international peer-review

Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Nar. nov. brojevi 56/90., 135/97., 9/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 76/10., 85/10 i 05/14.
2. Zakon o sportu, Nar. nov. broj 141/22.
3. Zakon o sportskoj inspekciji, Nar. nov. brojevi 86/12., 98/19. i 34/21.
4. Zakon o općem upravnom postupku, Nar. nov. brojevi 47/09. i 110/21.
5. Zakon o upravnim sporovima, Nar. nov. brojevi 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. 29/17. i 110/21.
6. Zakon o sustavu državne uprave, Nar. nov. brojevi 150/11., 12/13. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 93/16. i 104/16.).
7. Zakon o državnim službenicima, Nar. nov. brojevi 92/95. 140/05. i dalje, sve do 142/22.
8. Prekršajni zakon, Nar. nov. brojevi 107/07. 39/13. 157/13. 110/15 i 70/17.
9. Kazneni zakon, Nar. nov. brojevi 125/11. 144/12. i dalje do 84/21.
10. Zakon o kaznenom postupku, Nar. nov. bojevi 152/08. 7/09. i dalje do 80/22.
11. Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, Nar. nov. broj 57/22.
12. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta, Nar. nov. broj 97/20.

Internetski izvori

1. *Konačni prijedloga zakona o sportu, Hrvatski sabor, Dostupno na: https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-11-10/163201/PZ_398.pdf Preuzeto 18. 11. 2022.*
2. *Ratković, T., Razvojne mogućnosti sporta kao sastavnice nacionalnog gospodarstva u međunarodnom poslovnom okruženju, Doktorski rad, Sveučilište u Zadru, Zadar 2019. Dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:162:980177> – Trajna poveznica, preuzeto 15. 12. 2022.*
3. *Držano odvjetništvo Republike Hrvatske, Dostupno na: <https://dorh.hr/hr/kaznena-prijava> Preuzeto 23. 12. 2022.*

Ostali izvori

1. *Nacionalni program športa 2019 – 2016.*
2. *Odluka o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. – NKD 2007.*