

PRAVA STRANAKA U PROVEDBI INSPEKCIJSKOG NADZORA

Prof. dr. sc. Dario Đerđa*
Klara Babić, mag. iur.**

UDK 35.072.6
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.46.1.7>
Ur.: 16. studenoga 2024.
Pr.: 27. siječnja 2025.
Pregledni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada utvrditi koja postupovna prava stoje na raspolaganju stranci u postupku inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, s ciljem zaštite njezinih prava u ovom postupku. U radu se najprije analizira pravna regulacija inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj, a zatim se utvrđuje pravna priroda ovog oblika nadzora. Konačno, razmatraju se prava nadzirane osobe pri pokretanju postupka inspekcijskog nadzora, utvrđivanju činjenica u ovom postupku, pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, pravo izvršiti uvid u spis te njezino pravo ukazati na netočnosti pri sastavljanju zapisnika kojim se inspekcijski nadzor okončava. U radu se, radi izvođenja zaključaka, koriste i izvori talijanskog, slovenskog i srpskog prava. Zaključuje se kako se prava stranaka u postupku inspekcijskog nadzora, prvenstveno, štite točno i istinito utvrđenim činjenicama i okolnostima vezanima uz obavljanje aktivnosti stranke te pravnim lijekovima u upravnom postupku, kojim se ovim osobama, po okončanju postupka inspekcijskog nadzora, izriču upravne ili prekršajne mjere.

Ključne riječi: *inspekcijski nadzor; upravni postupak; pravna zaštita.*

1. UVOD

Uz provedbu državne politike, neposrednu provedbu zakona, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove, temeljni posao državne uprave predstavlja i inspekcijski nadzor. Ovaj nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimanje propisanih mjera i radnji, kako bi se utvrđeno

* Dr. sc. Dario Đerđa, redoviti profesor u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; dario.derda@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

** Klara Babić, mag. iur., asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; kbabic@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3800-4824>.

stanje i poslovanje ovih osoba uskladilo sa zakonom i drugim propisima.¹ Upravo inspekcijski nadzor ima zadaću osigurati da sve osobe postupaju u skladu s pravnim pravilima,² čime se pokazuje vrlo važnim u brojnim područjima društvenog života, npr. obavljanju zdravstvene i obrazovne djelatnosti, zaštiti okoliša, sigurnosti na radu, sigurnosti prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, gradnji građevina, obavljanju turističke i ugostiteljske djelatnosti, prometu, veterinarstvu i dobrobiti životinja, sigurnosti medicinskih proizvoda te mnogim drugim područjima. Svrha ovoga nadzora je dvojaka, s jedne strane njegova je uloga kurativna, jer se njime uočava i zaustavlja društveno neprihvatljivo postupanje. S druge strane, inspekcijski nadzor ima preventivno značenje, jer se sviješću o provedbi inspekcijskog nadzora potiče zakonito postupanje građana i poduzetnika.³ Provedbom ovoga nadzora štiti se javni interes, tj. interes svih osoba u zajednici.⁴

Inspekcijski nadzor provode inspektori, kao službene osobe tijela javne uprave, a koje su ovlaštene obavljati ovu djelatnost u skladu sa Zakonom o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZSDU), Zakonom o Državnom inspektoratu (u daljnjem tekstu: ZDI) ili drugom zakonu koji uređuje pojedino upravno područje.⁵ U provedbi inspekcijskog nadzora inspektor utvrđuje obavlja li pojedinac (pravna ili fizička osoba) određenu aktivnost u skladu s pravnim propisima. Ako utvrdi takvo odstupanje, obavezan je izreći zakonom propisanu upravnu ili prekršajnu mjeru.⁶ Takve mjere inspektor izriče s autoritetom javne vlasti, koristeći svoje javne ovlasti. Slijedom toga, utvrđujući činjenično stanje, a posebno izričući upravnu ili prekršajnu mjeru, inspektor može povrijediti prava i pravne interese pojedinaca, nadziranih osoba, odnosno stranaka inspekcijskog nadzora.⁷ Stoga, u ovom nadzornom

- 1 Članak 3. stavak 1. i članak 21. stavak 1. Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZSDU).
- 2 Kriterij za provođenje inspekcijskog nadzora je poštovanje pravnih propisa. Jasmina Džinić i Iva Lopižić, „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 59, br. 1 (2022): 174.
- 3 Smatra se kako nadzirani subjekt obraća daleko više pozornosti na zakonitost svojeg rada kada zna da je podvrgnut nadzoru zakonitosti i pravilnosti rada te potencijalnim sankcijama. Više vidi u: Ivo Borković, *Upravno pravo* (Zagreb: Narodne novine, 2002.), 114, Ivo Rozić i Emir Mehmedović, „Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti rada, radnih odnosa i sigurnosti na radu“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 2 (2019): 849-852 te Iva Lopižić, „Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava“, u: *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*, ur. Jakša Barbić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.), 39-40.
- 4 O ovome više vidi u: Polonca Kovač i Sara Mučić, „Učinkovitost inšpekcijskega nadzora v slovenski teoriji in praksi“, *Javna uprava* 51, br. 3-4 (2015): 27.
- 5 Vidi npr. članak 21. stavak 2. ZSDU-a, članak 69. stavak 1. Zakona o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/18., 117/21., 67/23., 155/23. (u daljnjem tekstu: ZDI), članak 42. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22. (u daljnjem tekstu: ZPPI), članak 181. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23. (u daljnjem tekstu: ZPDML) itd.
- 6 Frane Staničić, „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“, *Zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku* 13, br. 1-2 (2019): 61.
- 7 Takva nezakonitost može biti posljedicom pogreške u radu uvjetovane složenošću činjenica koje je potrebno utvrditi ili propisa koji treba primijeniti, ali i nedostatne osposobljenosti

postupku, kao i u upravnom postupku koji će se pokrenuti u slučaju utvrđene nezakonitosti ili nepravilnosti, ovim osobama treba biti omogućeno zaštititi svoja prava. Kako bi se prava stranaka u postupcima inspeksijskog nadzora učinkovito zaštitila, ovaj postupak treba biti precizno pravno uređen, čime im se omogućuje korištenje različitih postupovnih prava koja dovode do korekcije nezakonitih radnji i odluka inspektora. Stoga su pravila provedbe inspeksijskog nadzora, a posebno postupovna prava stranaka u ovim postupcima, u svakoj modernoj državi izuzetno važna. U usporednom je pravu uobičajeno da se obavljanje ovog važnog oblika nadzora provodi u skladu s pravilima koja uređuju pojam i cilj inspeksijskog nadzora, ustrojstvo i djelokrug inspeksijskih tijela, načela, pokretanje i vođenje ovoga postupka, prava nadziranih osoba, ovlasti inspektora te mjere koje izriče u slučaju utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti, čime se detaljna pravna regulacija postupka inspeksijskog nadzora danas pokazuje standardom u svim modernim državama.⁸

Cilj je ovoga rada utvrditi koja postupovna prava stoje na raspolaganju stranci u postupku inspeksijskog nadzora u Hrvatskoj, s ciljem zaštite njezinih prava. U radu se najprije analizira pravna regulacija inspeksijskog nadzora u Hrvatskoj, a zatim se utvrđuje pravna priroda ovog oblika nadzora. Konačno, razmatraju se prava nadzirane osobe prilikom pokretanja postupka inspeksijskog nadzora, utvrđivanja činjenica u ovome postupku, pravo izjasniti se o činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima, pravo na uvid u spis te pravo ukazati na netočnosti pri sastavljanju zapisnika kojim se inspeksijski nadzor okončava. U radu se ne analizira pravna priroda i obilježja upravnoga nadzora, jer postoji značajna razlika između upravnog i inspeksijskog nadzora, kako u subjektima nadzora, tako i u metodama nadzora te nadzornim ovlastima.⁹ S ciljem izvođenja zaključaka, u radu se koriste i izvori talijanskog, slovenskog i srpskoga prava. Zaključuje se kako se prava stranaka u postupku inspeksijskog nadzora prvenstveno štite ukazivanjem na točno i istinito utvrđene činjenice i okolnosti vezanih uz obavljanje aktivnosti stranke te pravnim lijekovima u

pojednog inspektora za rješavanje određene upravne stvari. Također, pogreške mogu rezultirati iz nehotičnih krivih odluka i postupaka, ali i zlouporabe ovlasti od strane službenika. Dario Đerđa, *Upravni spor* (Rijeka: Pravni fakultet, 2017.), 5, 8.

- 8 Zakon o splošnem upravnom postupku Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 24/06., 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22. (u daljnjem tekstu: ZUP SI), Zakon o inšpeksijskem nadzoru Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 43/07., 40/14. (u daljnjem tekstu: ZIN SI), Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 18/16., 95/18., 2/23. (u daljnjem tekstu: ZUP RS) te Zakon o inspeksijskom nadzoru Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 36/15., 44/18., 95/18. (u daljnjem tekstu: ZIN RS).
- 9 Provedbom se upravnog nadzora osigurava zakonito i pravilno obavljanje poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. Upravni nadzor provode tijela državne uprave (ministarstva i državne upravne organizacije) u granicama svojeg djelokruga nad upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima. Predmet upravnog nadzora su tzv. povjereni poslovi državne uprave. Provedbom se upravnog nadzora osobito nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanja prema građanima i drugim strankama i osposobljenost službenih osoba za neposredno obavljanje poslova državne uprave. Jasmina Džinić, „Pravno uređenje i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 7, br. 4 (2024): 605, 607 i 608.

upravnom postupku, kojim se ovim osobama, po okončanju postupka inspekcijskog nadzora, izriču upravne ili prekršajne mjere.

2. PRAVNA REGULACIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA

U Hrvatskoj ne postoji opći propis koji na jedinstven način uređuje postupak inspekcijskog nadzora u svim upravnim područjima, čime on nije kodificiran. Radnje koje se u ovome postupku poduzimaju propisane su zakonima koji uređuju pojedina upravna područja ili ustroj i rad inspekcijskih službi. Ovakva fragmentacija pravnoga uređenja inspekcijskog nadzora razlog je dvojbama o pravnoj prirodi ovog oblika nadzora te općim sredstvima pravne zaštite koju nadzirane osobe mogu koristiti u slučaju sumnje u povredu svojih prava i pravnih interesa. Štoviše, zakoni koji uređuju pojedina upravna područja sadrže neujednačene odredbe o ovlastima inspektora, postupovnim pravilima i pravnim sredstvima, što otežava izvođenje zaključka o pravnoj prirodi ovoga postupka, a zatim i o primjeni relevantnog supsidijarnog prava.

Stoga se normativna analiza pravila postupka inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj može provesti jedino raščlanjujući odredbe zakona koji uređuju pojedina upravna područja ili ustroj i rad inspekcijskih službi. Provedba je inspekcijskog nadzora na temeljnoj razini uređena ZSDU-om. Zakonom se određuje značenje inspekcijskog nadzora, koje su osobe ovlaštene provoditi ovaj nadzor, koji je način njihova legitimiranja te ovlasti kojima raspolažu, koja je obveza pridržavanja propisa koji uređuju zaštitu osobnih podataka te tajnost podataka, koje je mjere inspektor obvezan izreći u slučaju kada je utvrdio da je povrijeđen zakon ili drugi propis, koji je način sastavljanja i dostave zapisnika te pružanje pomoći inspektorima u slučaju fizičkog otpora nadzirane osobe.¹⁰

Specifična pitanja inspekcijskog nadzora u pojedinom upravnom području uređena su ZDI-jem ili drugim zakonom koji uređuje pojedino upravno područje. ZDI-jem se utvrđuje djelokrug i ustrojstvo Državnog inspektorata Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Državni inspektorat), kao najveće inspekcijske službe u Hrvatskoj, upravljanje i uvjete za obavljanje inspekcijskih poslova iz djelokruga ovog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora, prikupljanje podataka te raspolaganje s klasificiranim podacima, pokretanje postupka inspekcijskog nadzora, izricanje upravnih i prekršajnih mjera, nadzor njihova izvršenja, podnošenje kaznenih prijava, privremeno oduzimanje predmeta i postupanje s oduzetim predmetom, oduzimanje imovinske koristi i vođenje očevidnika o obavljenim inspekcijskim nadzorima. ZDI sadrži i posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru koji obavljaju pojedine inspekcije Državnog inspektorata te prekršajne odredbe.¹¹

Slična se regulacija susreće i u zakonima koji uređuju pojedina upravna

¹⁰ Članci 21.-27. ZSDU-a.

¹¹ Vidi članke 53.-79. te članke 82.-130. ZDI-ja. U skladu s člankom 4. ZDI-ja, inspekcijske poslove iz djelokruga Državnog inspektorata obavljaju tržišna inspekcija, sanitarna inspekcija, veterinarska inspekcija, poljoprivredna inspekcija, lovna inspekcija, šumarska inspekcija, fitosanitarna inspekcija, turistička inspekcija, rudarska inspekcija, inspekcija opreme pod tlakom, elektroenergetska inspekcija, inspekcija rada, građevinska inspekcija, inspekcija zaštite okoliša, inspekcija zaštite prirode i vodopravna inspekcija.

područja. Npr. Zakon o građevinskoj inspekciji (u daljnjem tekstu: ZGI) uređuje: obavljanje inspekcijskog nadzora u području građenja, ustrojstvo građevinske inspekcije i poslove koji se obavljaju tijekom provođenja ovoga nadzora, ovlasti i obveze inspektora te obveze stranaka i javnopravnih tijela, pokretanje i tijek postupka, obvezu donošenja rješenja ili zaključka, pravne lijekove koji stranci stoje na raspolaganju, inspekcijske mjere, izvršenje rješenja putem trećih osoba te troškove izvršenja.¹² Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZPDML) propisuje koji se poslovi inspekcijskog nadzora obavljaju na pomorskom dobru te utvrđuje ovlasti inspektora, kao i upravne te prekršajne mjere koje on može izreći u slučaju kršenja propisa o korištenju ovoga dobra.¹³ Slično, Zakon o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: ZPPI) propisuje poslove inspektora, način provedbe neposrednog i posrednog inspekcijskog nadzora, kao i sastavljanja zapisnika te ovlašćuje stranke izjaviti prigovor na zapisnik i tako zaštititi svoja prava. ZPPI određuje još i postupanje po izjavljenom prigovoru, nadzor izrečenih mjera te ovlasti inspektora u slučaju neizvršenja izrečenih mjera.¹⁴

Iz naznačenih je zakona razvidno kako su ovlasti inspektora uvijek precizno propisane, jednako kao i upravne i prekršajne mjere koje su ovlaštenu izreći. Njima se, ujedno, propisuje može li stranka protiv upravne ili prekršajne mjere koristiti pravnu zaštitu te u kojem roku.¹⁵ Međutim, postupovna se prava nadziranih osoba ne susreću ni u ZSDU-u, kao zakonu koji na načelnoj razini uređuje provedbu inspekcijskog nadzora, ni u ZDI-ju ni u drugim zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. Stoga će se u nastavku rada razmotriti koja postupovna prava stoje na raspolaganju nadziranim osobama u postupku inspekcijskog nadzora, s ciljem zaštite njihovih prava.

3. PRAVNA PRIRODA POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Budući da u Hrvatskoj zakoni koji uređuju provedbu inspekcijskog nadzora, u pravilu, ne utvrđuju postupovna prava nadziranih osoba, postavlja se pitanje koji je zakon potrebno podredno primijeniti kako bi one zaštitile svoja prava i pravne interese. Državni inspektorat ustrojen je kao državna upravna organizacija, a njegovi su inspektori državni službenici. Inspektori lučke kapetanije, kao i inspektori koji obavljaju nadzor nad pomorskim dobrom su službenici ministarstva nadležnog za poslove pomorstva, a inspektori koji obavljaju nadzor nad koncesijama na pomorskom dobru su službenici ministarstva nadležnog za financije. Inspektori cestovnog prometa i cesta su službenici ministarstva nadležnog za poslove prometa. Inspektori koji provode nadzor nad prikupljanjem i pružanjem humanitarne pomoći su službenici ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi. Inspektori

12 Članci 1.-41. Zakona o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/13., 115/18. (u daljnjem tekstu: ZGI).

13 Članak 183. ZPDML-a.

14 Članak 45. stavak 1., članci 46.-59. ZPPI-ja.

15 Vidi npr. članak 22. ZGI-ja, članak 187. stavak 2., članak 188. stavak 5., članak 190. stavak 3. ZPDML-a te članak 52. stavak 1. ZPPI-ja.

prosvjetne inspekcije, koji obavljaju poslove inspekcijskog nadzora u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama te učeničkim domovima su službenici ministarstva nadležnog za poslove odgoja i obrazovanja. Također, inspektori sportske inspekcije koji provode nadzor nad provedbom Zakona o sportu i propisima donesenim na temelju tog zakona službenici su ministarstva nadležnog za sport.¹⁶ Iz navedenih se primjera uočava kako inspekcijski nadzor u Hrvatskoj obavljaju službenici Državnog inspektorata, koji je ustrojen kao državna upravna organizacija, ili resornih ministarstava, kao tijela državne uprave. Stoga se postavlja pitanje jesu li inspektori obvezni u svojem radu postupati u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP), kao zakonu koji uređuje pravila na temelju kojih javnopravna tijela, u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Ako je postupak inspekcijskog nadzora upravni postupak u provedbi ovoga nadzora, sve do njegova zaključenja inspektor je obvezan primjenjivati ZUP te su prava i obveze nadziranih osoba u ovom postupku zaštićena istim Zakonom. Međutim, ako postupak inspekcijskog nadzora nije upravni postupak, inspektor je tek obvezan na odgovarajući način primjenjivati neke odredbe ZUP-a te su prava ovih osoba značajno slabije zaštićena.¹⁷

U usporednom se pravu postupak inspekcijskog nadzora, u pravilu, provodi kao upravni postupak. Ovaj postupak u Sloveniji je upravni postupak, što jasno proizlazi iz sudske prakse Upravnog suda Republike Slovenije koji je utvrdio kako je „postupak inspekcijskog nadzora prvenstveno upravni postupak, koji će prerasti u prekršajni postupak ako je radnja koju je poduzela nadzirana osoba ujedno određena kao prekršaj te je za nju propisana prekršajna sankcija“.¹⁸ Budući da je postupak inspekcijskog nadzora u ovoj državi posebni upravni postupak navodi se i u slovenskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi, u kojoj se, ujedno, ističe kako ovaj nadzor rezultira upravnopravnim odnosom između nadzirane osobe i tijela javne vlasti, koje provedbom nadzora štiti javni interes.¹⁹ Postupak se inspekcijskog nadzora smatra posebnim upravnim postupkom i u Srbiji, slijedom čega se na provedbu ovoga postupka uz ZIN RS primjenjuje i ZUP RS.²⁰ U Italiji je postupak

16 Članak 2. stavak 1. ZDI-ja, članak 181. ZPDML-a, članak 6. stavci 1. i 2. Zakona o inspekciji cestovnog prometa i cesta, Narodne novine, br. 22/14., 98/19., 114/22. (u daljnjem tekstu: ZICPC), članak 44. stavak 2. Zakona o humanitarnoj pomoći, Narodne novine, br. 156/23. (u daljnjem tekstu: ZHP), članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 1. Zakona o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/11., 16/12., 98/19., 52/21. (u daljnjem tekstu: ZPI), članci 2.-4. stavak 1. Zakona o sportskoj inspekciji, Narodne novine, br. 86/12., 98/19., 34/21. (u daljnjem tekstu: ZSI).

17 Članci 1. i 3. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21. (u daljnjem tekstu: ZUP).

18 Upravni sud Republike Slovenije, UPRS IV U 178/2016-1 od 2. listopada 2018.

19 Polonca i Mučić, „Učinkovitost inšpekcijskega nadzora“, 27; Petra Čas, „Kdaj inšpekcijska zadeva preide v prekrškovno zadevo“, *Pravosodni bilten* 44, br. 2 (2023): 77; Polonca Kovač i Tina Konečnik, „Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2“, *Central European Public Administration Review* 5, br. 2 (2007): 29 te Polonca Kovač et al., *Inšpekcijski nadzor razprave, sodna praksa in komentar zakona* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2016.), 23.

20 Stevan Lilić i Katarina Toskić, „Inspekcijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom

inspeksijskog nadzora upravni postupak jer se upravnim postupkom u ovoj državi smatraju svi postupci u kojima se pojedincima mogu nametati kakve mjere i sankcije. Budući da je u postupku inspeksijskog nadzora, u slučaju utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti, inspektor ovlašten izreći kakvu mjeru ili sankciju nadziranom osobi, zaključuje se kako je u Italiji postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak.²¹

Hrvatsko zakonodavstvo ne određuje pravnu prirodu postupka inspeksijskog nadzora. ZSDU jedino propisuje koje radnje postupak inspeksijskog nadzora obuhvaća, dok zakoni koji uređuju pojedina upravna područja najčešće koriste formulaciju „inspeksijski nadzor provodi se nad primjenom...“, ne određujući ni značenje ni prirodu ovoga postupka.²² Ujednačeni odgovor na pitanje je li postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak ne pronalazi se ni u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi. Neki autori jasno poimaju pravnu prirodu postupka inspeksijskog nadzora, tvrdeći kako inspektor „provodi upravni postupak, a s obzirom na to kako je postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak, na njega se primjenjuju odredbe ZUP-a“.²³ Međutim, najveći dio autora ne daje jasan odgovor treba li ovaj postupak smatrati upravnim postupkom ili ne, već često (čak i u istim radovima) iznose kontradiktorne tvrdnje i argumentaciju.

U znanstvenoj i stručnoj se literaturi susreću formulacije koje ukazuju na dvojbenu prirodu ovoga postupka. Tvrdi se kako donošenje rješenja predstavlja „najvažniju fazu inspeksijskog/upravnog postupka“, na neki način poistovjećujući ova dva postupka.²⁴ Ujedno, autor ističe kako je postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak kada god polazi od ishoda postupka nadzora u kojemu su utvrđene nepravilnosti u postupanju nadzirane osobe. Smatra kako „riješiti stvar u inspeksijskom postupku znači na utvrđenu nepravilnost primijeniti odgovarajući propis radi njezinog otklanjanja i to na način da se rješenjem određuje što stranka treba činiti ili ne činiti kako bi se utvrđeno stvarno stanje izmijenilo i uskladilo s propisom“.²⁵ Budući da posebno naglašava da se otklanjanje nepravilnosti utvrđenih u postupku inspeksijskog nadzora utvrđuje rješenjem, zaključuje se, kako smatra, da je postupak inspeksijskog nadzora upravni postupak. Međutim, iz argumentacije istoga autora jasno proizlazi kako se rješenje u upravnom postupku donosi samo kada

postupku: studija primera na slučaju Supernova“, u: *Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, ur. Katarina Ivančević (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, 2021.), 126. te *Mreža inspektora Srbije*, pristup 14. studenoga 2024., <https://mrezainspektoratsrbije.rs/vrste-inspeksijskog-nadzora/>.

21 Vidi u: Giuseppe Morbidelli, „Il procedimento amministrativo – Sezione IX Tipologia ed esemplificazioni dei procedimenti amministrativi“, u: *Diritto amministrativo*, ur. Ludovico Mazzarolli, Giuseppe Pericu, Alberto Romano, Fabio Alberto Roversi Monaco i Franco Gaetano Scoca (Bologna: Monduzzi Editore, 1993.), 1167, 1168.

22 Članak 21. stavak 1. ZSDU-a te članak 44. stavak 1. ZHI-ja. Vidi i: Milan Stipić, „Opći upravni postupak i postupak inspeksijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura“, u: *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*, ur. Ivan Koprić (Zagreb: Narodne novine i Institut za javnu upravu, 2009.), 144.

23 Staničić, „Uloga inspeksijskog nadzora“, 68.

24 Stipić, „Opći upravni postupak“, 150.

25 Stipić, „Opći upravni postupak“, 151.

su nepravilnosti u radu nadzirane osobe uočene, a ne i u drugim slučajevima,²⁶ što dovodi u pitanje ranije postavljenu tezu. Stoga svaki postupak inspekcijskog nadzora neće nužno biti okončan donošenjem rješenja, što proizlazi i iz navoda istoga autora da: „Materijalnu stranu inspekcijskog postupka, međutim, čini aktivnost inspektora, primjenjuje li stranka u svom djelovanju propise koji reguliraju to djelovanje. Daljnja aktivnost inspektora ovisit će od rezultata tog ispitivanja u kojem inspektor utvrđuje činjenice u vezi s primjenom propisa. Ako je rezultat ispitivanja za stranku povoljan (tj. ako je utvrđeno da stranka pravilno primjenjuje propise), inspekcijski postupak završava konstatiranjem tako utvrđenog činjeničnog stanja i izradom zapisnika o obavljenom inspekcijskom postupku. Međutim, ako je rezultat ispitivanja za stranku nepovoljan (tj. ako je utvrđeno da stranka ne primjenjuje propise uopće, ili da ih ne primjenjuje kako treba), inspektor će odgovarajućim pravnim sredstvima, s ciljem da se utvrđena nepravilnost otkloni prinuditi stranku, da se nepravilnosti otklone i uspostavi stanje koje je sukladno propisu. Pravno sredstvo kojim to inspekcija postiže je primjena odgovarajuće upravne mjere koju inspektor naređuje odnosno izriče rješenjem.“²⁷ Konačno, zaključuje kako se „iz inspekcijskog nadzora, ovisno o činjenicama utvrđenim u postupku, može razviti upravni postupak i/ili prekršajni postupak“,²⁸ iz čega proizlazi kako autor drži da se upravni postupak pokreće po okončanju postupka inspekcijskog nadzora te da postupak inspekcijskog nadzora nije i upravni postupak.

Drugi izričito tvrde kako je „inspekcijski postupak upravni postupak čija je specifičnost orijentirana na pokretanje postupka po službenoj dužnosti, donošenjem upravnih mjera, s određenom naredbom i zabranom, u kojem do izražaja dolazi ispitni postupak“.²⁹ Međutim, ujedno navode kako „svaki inspekcijski nadzor mora na odgovarajući način biti evidentiran, zato je inspektor o izvršenom inspekcijskom nadzoru, utvrđenom stanju i poduzetim odnosno naređenim mjerama i radnjama dužan sastaviti zapisnik“.³⁰ Evidentno je kako upravni postupak, u skladu sa ZUP-om, ne može biti okončan zapisnikom³¹ te se iz takvih navoda može zaključiti kako

26 Tako tvrdi: „Inspekcijski postupak se završava donošenjem rješenja, samo kada je inspektor nadležan za njegovo donošenje i kad je utvrdio da se stranka u obavljanju djelatnosti ne pridržava propisa u cijelosti ili da propise primjenjuje djelomično“, te „za inspekcijski postupak značajno je da se rješenje u tom postupku donosi samo kad je inspekcijskim nadzorom utvrđeno postojanje kakve nepravilnosti u poslovanju nadzirane osobe. Ta nepravilnost sastoji se u tome što stranka čini nešto što je protivno propisima, ili što ne čini ono što je, prema tim propisima, dužna činiti. Rješenjem donesenim u inspekcijskom postupku stavlja se stranci u dužnost da otkloni utvrđenu nepravilnost, odnosno da svoje poslovanje uskladi s propisom.“ Stipić, „Opći upravni postupak“, 147. i 151.

27 Stipić, „Opći upravni postupak“, 146.

28 Stipić, „Opći upravni postupak“, 147.

29 Tamara Ratković i Milan Stipić, „Pravni izvori i normativno uređenje nadzora sustava sporta prema ovlastima sportske inspekcije (upravne mjere i prekršajna odgovornost)“, *Financije i pravo* 11, br. 2 (2023): 81-82.

30 Ratković i Stipić, „Pravni izvori“, 55.

31 Upravni postupak uvijek završava donošenjem rješenja kojim se rješava upravna stvar ili kojim se postupak obustavlja. Upravni postupak obustavlja se rješenjem, čak i kada je u višestranačkoj upravnoj stvari među strankama postignuta nagodba o svim spornim pitanjima

se postupci inspeksijskog nadzora okončani zapisnikom ne mogu smatrati upravnim postupcima. U prilog tezi kako bi trebalo razlikovati postupak inspeksijskog nadzora i upravni postupak ide i tvrdnja da „kad 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“.³² Time autori stavljaju naglasak kako se izradi rješenja, koje se donosi u upravnom postupku, pristupa tek nakon što je inspektor dovršio zapisnik o obavljenom nadzoru, iz čega se može zaključiti kako se upravni postupak pokreće tek na osnovi nalaza utvrđenoga u postupku inspeksijskog nadzora, ako za to postoje razlozi, koji su sadržani u zapisniku o obavljenom nadzoru.

Neki autori ukazuju na dvojni prirodu postupaka inspeksijskog nadzora. Naglašavaju kako se „postupci inspeksijskog nadzora najčešće provode u upravnom postupku, a nešto rjeđe u neupravnom postupku“. Razlikuju dvije vrste postupaka inspeksijskog nadzora, točnije upravne i neupravne. Ističu kako „nadležna inspekcija u praksi najčešće provodi postupak nadzora, provođenjem upravnog postupka po saznanju (kada je u prethodnom postupku zaprimila prijavu) da je u pitanjima koja nadzire utvrdila da je došlo do povrede zakona, a za te povrede zakonodavac propisuje da će se provesti upravni postupak. U takvim slučajevima nadležna inspekcija po službenoj dužnosti pokreće postupak.“ Također, navode kako se „neupravni inspeksijski postupak provodi u slučajevima kada se postupak nadležne inspekcije okončava aktom koji je neupravni, to jest kada se po okončanju postupka ne donosi rješenje ili zaključak“.³³

Iz svih ovdje iznesenih stajališta ne može se nedvojbeno zaključiti je li u skladu s hrvatskim pravom postupak inspeksijskog nadzora zapravo upravni postupak. Stoga, kako bi se izveo ovaj zaključak, potrebno je analizirati odredbe o inspeksijskom nadzoru u hrvatskom pravnom sustavu. ZSDU propisuje temeljne poslove državne uprave pri tome razlikujući provedbu državne politike, neposrednu provedbu zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove. ZSDU propisuje kako inspeksijski nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanja propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima.

u postupku. Članci 39., 46., 54., 56., 57., 96., 106. i 161. ZUP-a. Vidi i: Dario Đerda, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Inženjerski biro, 2010.), 211, 232-236.

32 Ratković i Stipić, „Pravni izvori“, 62.

33 Ovdje razlikuju dvije vrste neupravnog postupka: „Jedna vrsta je kada je podnesena prijava stranke kojom se upozorava na povrede zakona ili drugog propisa, a inspektor utvrdi da je riječ o prijavi na osnovi koje se ne može voditi postupak i izricati mjere. Druga vrsta neupravnog postupka je u slučaju kada bi na osnovi saznanja (iz bilo kojeg izvora) inspektor proveo postupak te izrekao upravne mjere koje, međutim, nemaju svojstvo upravnog akta.“ Vladimir Rems, „Inspeksijski nadzor u zakonodavstvu Republike Hrvatske – osnovna načela i postupak inspeksijskog nadzora (kao bitan segment vladavine prava)“, *Pravo i porezi* 17, br. 11 (2008): 27-28.

S druge strane, ZSDU rješavanje u upravnim stvarima utvrđuje jednim od poslova neposredne provedbe zakona.³⁴ Iz odredaba ZSDU-a jasno proizlazi kako se rješavanje u upravnim stvarima, o kojima se odluke donose u upravnom postupku, smatra jednim od oblika neposredne provedbe zakona, koje je različito od postupka inspekcijskog nadzora. U teorijskom smislu, moglo bi se smatrati kako i postupak inspekcijskog nadzora predstavlja vid neposredne provedbe zakona, međutim, normativna klasifikacija koju daje ZSDU-u razlikuje ove dvije upravne radnje. Stoga, zaključuje se kako u skladu sa ZSDU-om, postupak inspekcijskog nadzora treba razlikovati od postupka rješavanja u upravnim stvarima.

Među posebnim odredbama o provedbi inspekcijskog nadzora sanitarnog i graničnog sanitarnog inspektora sadržanim u ZDI-ju propisano je kako se rezultati službenog vještačenja provedenog u postupku inspekcijskog nadzora smatraju mjerodavnim za rješavanje u upravnoj stvari. Kada bi postupak inspekcijskog nadzora u području sanitarne i granične sanitarne inspekcije bio upravni postupak, ne bi bilo razloga za posebno propisivanje dopuštenosti korištenja ovoga dokaza u upravnom postupku, jer bi on tada već bio izveden u istom postupku. Također, ZDI-jem je među posebnim odredbama o inspekcijskom nadzoru građevinskog inspektora propisano kako je građevinski inspektor po službenoj dužnosti obavezan pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće inspekcijske mjere kada u provedbi inspekcijskog nadzora utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati.³⁵ Sadržajno ista odredba propisana je i ZGI-jem.³⁶ Iz ovih odredbi proizlazi kako postupak inspekcijskog nadzora u skladu sa ZDI-jem i ZGI-jem nije upravni postupak, već prethodi upravnom postupku te ishod postupka inspekcijskog nadzora predstavlja pretpostavku za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti s ciljem zaštite javnog interesa, a kako je naglašeno i u hrvatskoj znanstvenoj i stručnoj literaturi.

Također, više zakona u hrvatskom pravnom sustavu, npr. ZSDU, Zakon o humanitarnoj pomoći, Zakon o sportskoj inspekciji (u daljnjem tekstu: ZSI) i Zakon o inspekciji cestovnog prometa i cesta, propisuju kako o izvršenom inspekcijskom nadzoru, utvrđenom stanju te poduzetim odnosno naređenim mjerama i radnjama inspektor sastavlja zapisnik.³⁷ Isto utvrđuje i Zakon o prosvjetnoj inspekciji (u daljnjem tekstu: ZPI). Međutim, ZPI odstupa od uvriježenog propisivanja koje se susreće u drugim zakonima te, između ostaloga, utvrđuje da je postupak inspekcijskog nadzora okončan tek kada je završeno poduzimanje mjera i radnji na temelju stanja utvrđenog zapisnikom ili kada je zapisnik, kojim je utvrđeno da u nadzoru nisu nađene povrede zakona ni drugih propisa, zaključen i potpisan.³⁸ Budući da se mjere, naredbe i zabrane u području rada prosvjetne inspekcije izriču

34 Članak 3. stavak 1., članak 19. i članak 21. stavak 1. ZSDU-a. Isti Zakon uz rješavanje u upravnim stvarima, poslovima neposredne provedbe zakona podrazumijeva još i vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija te izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici i druge službene evidencije.

35 Članak 90. stavak 6. i članak 103. stavak 3. ZDI-ja.

36 Članak 16. stavak 1. ZGI-ja.

37 Vidi članak 26. stavak 1. ZSDU-a, članak 53. stavak 1. ZHI-ja, članak 156. stavak 1. ZSI-ja, članak 34. stavak 1. ZICPC-a.

38 Članak 18. i članak 37. ZPI-ja.

rješenjem, može se činiti kako postupak inspekcijskog nadzora obuhvaća i postupak donošenja, ali i izvršenja ovih mjera. Međutim, ovakva zakonska formulacija protivi se teoriji upravnog prava, jer se izvršenje ne smatra dijelom upravnog postupka, već postupkom kojim se u stvarnosti uspostavlja stanje određeno izrekom prethodno donesenog rješenja koja se izvršava. Stoga, kao iznimku, ne treba je uzeti relevantnom za izvođenje zaključka je li postupak inspekcijskog nadzora upravni postupak, već se treba smatrati nomotehnički pogrešno uobličenom odredbom.³⁹ Upravni postupak ni u kojem slučaju ne može biti okončan sastavljanjem zapisnika, već uvijek završava donošenjem rješenja. Štoviše, ZPPI, koji također utvrđuje kako se o provedenom postupku inspekcijskog nadzora sastavlja zapisnik, propisuje da ako prilikom provedbe ovog nadzora inspektor nije utvrdio nezakonitosti ili nepravilnosti u radu nadzirane osobe, o toj činjenici jedino pisano obavještava čelnika nadziranog tijela javne vlasti.⁴⁰ Iz ove je odredbe također razvidno kako postupak inspekcijskog nadzora ne završava donošenjem rješenja. Konačno, ZDI-jem se propisuje kako je o obavljenom inspekcijskom nadzoru inspektor dužan sastaviti zapisnik, koji se sastavlja prema odredbama propisa kojim se uređuje opći upravni postupak.⁴¹ Kada bi postupak inspekcijskog nadzora bio upravni postupak, ne bi postojala potreba propisati kako oblik i sadržaj toga zapisnika trebaju odgovarati zahtjevima za sastavljanje zapisnika propisanim ZUP-om, što također govori u prilog zaključku da postupak inspekcijskog nadzora nije upravni postupak.⁴²

U prilog tezi kako postupak inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj nije upravni postupak, već je neupravni postupak, ide i upravna praksa. U Državnom inspektoratu i drugim inspekcijskim službama postupci inspekcijskog nadzora ne nose klasifikacijsku oznaku upravnoga postupka, iz čega se zaključuje kako se smatraju neupravnim predmetima. Nakon sastavljanja zapisnika o inspekcijskom nadzoru, u slučaju uočenih nezakonitosti ili nepravilnosti inspektori Državnog inspektorata otvaraju novi predmet, koji tada nosi klasu upravnog predmeta, u okviru kojega donose rješenje kojim nalažu upravne mjere.

Stoga, može se zaključiti kako saznanja utvrđena u postupku inspekcijskog nadzora čine temeljnu pretpostavku koja inspektoratu treba poslužiti kako bi ocijenio treba li pokrenuti upravni postupak u kojemu će izreći odgovarajuću upravnu ili prekršajnu mjeru, te tako zaštititi javni interes koji može biti povrijeđen aktivnošću nadzirane osobe. Nesporno je kako inspektor po činjeničnom stanju koje je utvrđeno u postupku inspekcijskog nadzora eventualno pokreće upravni postupak

39 U skladu s ZUP-om, o upravnoj stvari odlučuje se rješenjem kojim se rješava upravna stvar ili se postupak obustavlja. Vidi članak 46. stavak 5. i članak 96. stavak 1. ZUP-a. Kako se postupak izvršenja rješenja ne smatra etapom upravnoga postupka proizlazi i iz Đerđa, *Opći upravni postupak*, 305. Ovome u prilog ide i teza da se u različitim postupovnim područjima, primjerice u kaznenom i građanskom pravu, postupak izvršenja uređuje odvojenim zakonom od postupka odlučivanja, vidi primjerice Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08., 76/09., 80/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19., 80/22., 36/24.

40 Članak 49. stavci 1. i 4. ZPPI-ja.

41 Članak 67. stavci 1. i 2. ZDI-ja.

42 Vidi članak 76. ZUP-a.

u kojemu izriče propisane upravne i prekršajne mjere. U tome postupku, obvezan je postupati u skladu s pravilima ZUP-a. Slijedom navedenoga, i prava stranke u postupku inspekcijskog nadzora zaštićena su ZUP-om. Ova osoba ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke o upravnoj stvari, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti bitne za rješavanje upravne stvari te pobijati točnost navoda koji se ne slažu s njezinim navodima. Inspektor je dužan omogućiti joj izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima.⁴³

Međutim, u Hrvatskoj je javnopravno tijelo obvezno na odgovarajući način primijeniti odredbe ZUP-a i na svako drugo postupanje iz područja upravnog prava, koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese pojedinca, ako zakonom nije drukčije propisano.⁴⁴ Slijedom toga, u provedbi postupka inspekcijskog nadzora inspektor nije obvezan postupati prema svim odredbama ZUP-a, već treba postupati samo prema pojedinim odredbama ili skupinama odredbi iz ovoga Zakona, npr. prema odredbama o izuzeću službene osobe, dostavi pismena, razgledavanju spisa i sl. Dakle, inspektor u provedbi ovoga nadzora nije slobodan u poduzimanju radnji, već na odgovarajući način treba primijeniti pojedine odredbe ZUP-a. Stoga, potrebno je osmotriti koje odredbe ZUP-a štite prava stranke u postupku inspekcijskog nadzora.

4. POKRETANJE POSTUPKA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Postupak se inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj pokreće po službenoj dužnosti. Iako se u skladu sa ZDI-jem ovaj postupak iznimno može pokrenuti i na zahtjev stranke, kada je to propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje, trenutačno se u hrvatskom pravnom sustavu ne susreće takva odredba.⁴⁵ Inspektor je obvezan pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora kada sazna za postojanje okolnosti koje upućuju na moguću povredu zakona ili drugih propisa.⁴⁶ Pri tome on djeluje samostalno, na temelju vlastitih saznanja, informacija dobivenih iz medija, drugih tijela ili podataka prikupljenih tijekom redovitih kontrola ili djeluje na osnovi predstavka koje mu dostavljaju građani.⁴⁷ Postupak inspekcijskog nadzora

43 Članak 52. stavci 1. i 2. ZUP-a.

44 Članak 3. stavak 2. ZUP-a.

45 U skladu s člankom 58. stavkom 1. ZDI-ja, postupak inspekcijskog nadzora se može iznimno pokrenuti na zahtjev stranke samo kada je to propisano posebnim zakonom.

46 Postupak inspekcijskog nadzora pokreće se neovisno od prijedloga osoba koje traže ili imaju interes da se u konkretnom slučaju postupi. Rems, „Inspekcijski nadzor“, 24.

47 Tako npr., u skladu s člankom 43. ZPPI-ja koji propisuje kako se inspekcijski nadzor obavlja povodom zaprimljenih predstavi korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti, a koje koristi kao izvor saznanja pri procjeni treba li pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora po službenoj dužnosti. I ZPI jasno propisuje kako o pokretanju inspekcijskog postupka odlučuje čelnik prosvjetne

smatra se pokrenutim kad inspektor poduzme bilo koju radnju s ciljem vođenja ovog postupka.⁴⁸ Dakle, zakonodavac ne propisuje konkretnu radnju koju je inspektor obavezan poduzeti kako bi pokrenuo ovaj postupak, već se postupak smatra pokrenutim pregledom dokumentacije, posjetom mjestu na kojemu provedi očevid, slanjem zahtjeva za dostavom neke informacije nadziranoj osobi i sl. Važno je da takva radnja bude usmjerena na provedbu postupka inspekcijskog nadzora.

Međutim, u Hrvatskoj ne postoji ujednačena regulacija treba li nadzirana osoba biti obaviještena o pokrenutom postupku inspekcijskog nadzora. Većina zakona koji uređuju ovaj postupak (npr. ZPDML, ZPI ili ZGI) ne utvrđuju treba li inspektor najaviti svoj dolazak i provođenje inspekcijskog nadzora. Obavješćavanje nadzirane osobe o provedbi ovog nadzora otvara joj mogućnost pripreme za predstojeći postupak i ostavlja joj na raspolaganju odgovarajuće vrijeme. Znajući unaprijed kako će se inspekcijski nadzor provesti, ona može kvalitetnije zaštititi svoja prava. Iz tog razloga neki zakoni (npr. ZPPI) propisuju kako je inspektor o provedbi neposrednoga inspekcijskog nadzora dužan obavijestiti člника tijela javne vlasti u kojem će se nadzor provesti, najkasnije tri dana prije početka nadzora.⁴⁹ Istu obvezu propisuje i ZSI.⁵⁰ Drugi zakoni odluku o obavješćivanju stranke o provedbi ovoga nadzora ostavljaju na dispoziciji inspektor. ZDI tako utvrđuje kako inspektor može o početku obavljanja inspekcijskog nadzora obavijestiti odgovornu osobu nadzirane pravne osobe i fizičku osobu nad kojom planira provesti nadzor. Međutim, neki zakoni (npr. ZSI i Zakon o žičarama) izričito propisuju kako inspektor ne smije obavijestiti nadziranu osobu o početku obavljanja nadzora, ako smatra da će time umanjiti učinkovitost provedbe ovog nadzora.⁵¹

Mogućnost prethodne najave provedbe inspekcijskog nadzora susreće se i slovenskom zakonodavstvu. U skladu sa ZIN-om SI, inspektor ima pravo, bez prethodne najave i bez odobrenja stranke, neovisno o radnom vremenu, s ciljem obavljanja ovoga nadzora ući u prostorije i objekte ili stupiti na zemljište nadzirane osobe te utvrditi relevantne činjenice, kada god nije drugačije određeno zakonom.⁵² Međutim, u skladu s istim Zakonom inspektor može provedbu postupka inspekcijskog nadzora i unaprijed najaviti. U Sloveniji je nadzirana osoba ovlaštena prisustvovati

inspekcije ili člnik ustrojstvene jedinice u prosvjetnoj inspekciji, odnosno inspektor kojega člnik prosvjetne inspekcije za to ovlasti. Članak 12. stavak 2. ZPI-ja. Rajko ističe kako je cilj postupka inspekcijskog nadzora zaštita javnog interesa, a ne zaštita prava ili pravnog interesa podnositelja predstavke, slijedom čega se postupak inspekcijskog nadzora pokreće po službenoj dužnosti, neovisno je li do saznanja o potrebi pokretanja postupka došlo od strane samog inspektora, ili po predstavi neke fizičke ili pravne osobe (prijavi, obavijesti i sl.). Alen Rajko, *Inspekcijski postupak je upravni postupak, Ius-info*, pristup 14. studenoga 2024., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inspekcijski-postupak-je-upravni-postupak-pokrenut-po-službenoj-dužnosti-neovisno-je-li-postupak-pokrenut-slijedom-prijave-fizicke-pravne-osobe-1-8754>.

48 Rems, „Inspekcijski nadzor“, 23-29.

49 Članak 47. stavci 1. i 2. ZPPI-ja.

50 Članak 12. stavak 1. ZSI-ja.

51 Članak 12. stavak 1. ZSI-ja i članak 27. stavak 2. Zakona o žičarama, Narodne novine, br. 96/18.

52 Članak 20. stavak 1. ZIN-a SI.

obavljanju inspekcijskog nadzora, osim ako bi svojom nazočnošću ometala učinkovitu provedbu ovog postupka.⁵³ Drugačija se regulacija susreće u Srbiji. Ovdje je, u skladu sa ZIN-om RS, inspektor obavezan pisanim putem obavijestiti nadziranu osobu o pokretanju postupka inspekcijskog nadzora, najkasnije tri dana prije početka nadzora. Postupak inspekcijskog nadzora može započeti bez prethodne najave samo kada postoje razlozi za hitno postupanje ili opravdana bojazan da bi prethodna najava umanjila ostvarivanje cilja ovog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa.⁵⁴ S druge strane, u talijanskom zakonodavstvu ne postoji jedinstveni zakon koji objedinjuje sve relevantne odredbe o ustrojstvu inspekcija, njihovom funkcioniranju i djelokrugu, ovlastima inspekcijskih tijela i sl., već se kao opći zakon primjenjuje talijanski Zakon o upravnom postupku. U skladu s istim Zakonom, inspektor je obavezan o pokretanju postupka obavijestiti nadzirane osobe na čija će prava i obveze izravno utjecati odluka donesena u ovom postupku, kao i one koji su po zakonu u njemu dužni sudjelovati.⁵⁵

Ako se provedba nadzora unaprijed najavi, nadzirana osoba ima mogućnost prikriti neke nepravilnosti ili privremeno uskladiti svoje poslovanje sa zakonskim zahtjevima. Ovo je posebno važno u predmetima koji se odnose na sigurnost života i zdravlje ljudi. Nenajavljeni postupci inspekcijskog nadzora potiču stranke kontinuirano provoditi zakone i propise te povećavaju učinkovitost nadzora.⁵⁶ No, iako nenajavljeni inspekcijski nadzor ima svoje prednosti, on značajno dovodi u pitanje učinkovitu zaštitu prava stranaka. Prethodna najava doprinosi uravnoteženom odnosu inspektora i nadziranih osoba, omogućujući im pripremu za predstojeći nadzor, prikupljanje dokumentacije i osiguravanje nazočnosti odgovornih osoba.⁵⁷

5. UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA

Važan segment inspekcijskog nadzora jest utvrđivanje činjenica koje ukazuju na to postupa li stranka u skladu s propisima te je li potrebno poduzeti kakve upravne ili prekršajne mjere kako bi uskladila svoje postupanje s propisima. Stoga je ovlast inspektora da utvrdi činjenice relevantne za provedbu nadzora iznimno važna za

53 Članak 29. stavak 1. ZIN-a SI.

54 Članak 17. stavci 1. i 4. ZIN-a RS.

55 Članak 7. stavak 1. *Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *Gazzetta Ufficiale*, br. 192/90. (u daljnjem tekstu: *Nuove norme*).

56 Slobodan Tomić, „Regulatory Inspection and Public Audit“, u: *Public Management and Governance*, ur. Tony Bovaird i Elke Loeffler (London: Routledge, 2023.), 6. te Florentin Blanc i Marielle Leseur, *How to Reform Business Inspections – Design, Implementations, Challenges* (Washington D.C.: The World Bank, 2011.), 36. O nenajavljenim inspekcijama vidi više u: Riina Autio, „Explaining Dawn Raids: A Soft Law Perspective into European Competition Authorities’ Explanatory Notes on Unannounced Inspections“, *Journal of European Competition Law & Practice* 11, br. 9 (2020): 475-486.

57 Julie Monk, *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries* (Paris: OECD Publishing, 2014.), 36. Vidi više u: Milan Stipić, „Sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela“, *Hrvatska pravna revija* 20, br. 7-8 (2020): 26.

uspješnost provedbe ovih postupaka. ZSDU propisuje kako inspektori imaju pravo, u skladu sa zakonom i drugim propisima, pregledati 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 nadzora.⁵⁸ Slične odredbe susreću se i u ZDI-ju te drugim zakonima koji uređuju pojedina upravna područja. U ovim je zakonima utvrđeno kako je inspektor ovlašten utvrđivati činjenice pregledom poslovnih knjiga, evidencija, odluka i ugovora te druge poslovne dokumentacije koja omogućuje uvid u način poslovanja nadzirane osobe. Ovlašten je pregledati, fotografirati i snimati zemljišta, poslovne i stambene prostore u kojima nadzirana osoba poduzima aktivnosti, sredstava za rad, opremu i proizvode koje koristi ili koji nastaju obavljanjem djelatnosti nadzirane osobe. Također, ovlašten je uzimati uzorke i analizirati ih kako bi utvrdio sastav i svojstva proizvoda koje nadzire. Saznanja može stjecati i iz audio i videozapisa, društvenih mreža ili mrežnih stranica. U svrhu utvrđivanja činjenica ovlašten je utvrditi identitet osobe, uzimati izjave zakonskih zastupnika, ovlaštenih predstavnika i zaposlenika nadzirane osobe te drugih osoba zatečenih pri nadzoru. Također, ovlašten je naložiti nadziranoj osobi da mu omogući provedbu uvida u prostore i opremu, ali i naložiti zaustavljanje radnih procesa, kako bi mogao kvalitetno i sigurno obaviti nadzor.⁵⁹

Slične se ovlasti inspektora susreću i u Sloveniji i Srbiji. U ovim je državama inspektor ovlašten utvrđivati činjenice pregledom, fotografiranjem ili snimanjem poslovnih knjiga, evidencija te prostora koji se koriste za obavljanje nadzirane djelatnosti. Ovlašten je saslušati stranke i svjedoke, utvrđivati njihov identitet, uzimati i ispitivati uzorke materijala, osigurati dokaze, oduzimati predmete, dokumente i uzorke zbog osiguranja dokaza, ući u prostorije, objekte i uređaje u kojima nadzirana osoba obavlja djelatnost te poduzimati ostale radnje s ciljem provedbe nadzora.⁶⁰

Iz odredbi ovih zakona jasno se uočava kako je zadaća inspektora, ne samo u Hrvatskoj već i u drugim državama, provesti nadzor utvrđujući činjenice neposrednim opažanjem, uvidom u isprave ili saslušanjem osoba, tj. svjedoka. Kako je već naglašeno, u Hrvatskoj je inspektor obvezan primjenjivati odredbe ZUP-a kada postupanjem iz područja upravnog prava neposredno utječe na prava ili pravne interese pojedinaca, što je svakako slučaj u provedbi inspekcijskog nadzora. Stoga, obvezan je slijediti odredbe o dokazivanju propisane ZUP-om. Ovim je odredbama detaljno uređeno koja je dokazna sredstva ovlašten koristiti te na koji način treba izvoditi dokaze. Inspektor je ovlašten pribavljati isprave, nalaze i mišljenja vještaka, saslušavati svjedoke i obavljati očevid, a ako za utvrđivanje određenih činjenica ne postoje drugi dokazi, kao dokazno sredstvo može uzimati i izjave stranke. Također, ZUP propisuje način na koji se pribavljaju isprave, provodi svjedočenje ili vještačenje, propisuje novčane kazne za svjedoke i vještake te obvezu omogućiti provedbu očevida.⁶¹ Time je postupovni režim poduzimanja radnji inspektora u

58 Članak 23. ZSDU-a.

59 Članak 61. stavci 1., 3. i 4. ZDI-ja, članak 184. ZPDML-a te članak 10. stavak 2. ZGI-ja.

60 Članci 19.-22. ZIN-a SI te članak 21. stavak 1. ZIN-a RS.

61 Vidi članak 3. stavak 2. te članke 58. do 70. ZUP-a.

Hrvatskoj detaljno i precizno postavljen, a sve kako bi se dokazi izvodili zakonito i tako zaštitila prava i pravni interesi stranaka u postupku nadzora. Poštivanjem se ovih pravila pridonosi načelu utvrđivanja materijalne istine, kao jednom od ključnih načela koje se vezuje uz svako odlučivanje upravnih tijela.⁶²

6. PRAVO NA IZJAŠNJAVANJE

Jedno od najvažnijih prava osobe, o čijim pravima, obvezama i pravnim interesima odlučuje upravno tijelo, svakako je pravo na izjašnjavaње. Ovo je pravo posebno regulirano ZUP-om, koji se, kako je prethodno navedeno, na odgovarajući način primjenjuje pri poduzimanju svake radnje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, koja ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interese pojedinaca, ako zakonom nije drugačije propisano.⁶³ Nesporno je kako radnje koje poduzima inspektor imaju značajan učinak na prava, obveze i pravne interese stranke u postupku inspekcijskog nadzora. Stav javnopravnog tijela o zakonitom postupanju stranke izravno rezultira izricanjem upravnih ili prekršajnih mjera u upravnom odnosno prekršajnom postupku, a ponekad i pokretanjem kaznenog postupka. Stoga, iako je u zakonima rijetko propisano kako se stranka u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo izjasniti, odgovarajućom se primjenom ZUP-a zaključuje kako joj inspektor ovo pravo ne bi smio uskratiti. Nesporno je kako se stranka ima pravo izjasniti u postupku izricanja upravnih mjera, a koje se izriču u upravnom postupku. Međutim, ovo pravo ne isključuje pravo stranke izjasniti se i u postupku inspekcijskog nadzora.⁶⁴

Nekim je zakonima stranci u postupku inspekcijskog nadzora omogućeno izjasniti se čak i prije pokretanja postupka nadzora. Primjerice, u skladu sa Zakonom o zaštiti potrošača na osnovi zaprimljene predstavke potrošača, a prije pokretanja postupka inspekcijskog nadzora nad trgovcem, inspektor pisanim putem može zatražiti izjašnjavaње trgovca u odnosu na sadržaj predstavke. Ako trgovac nije suglasan sa zahtjevom potrošača ili ne ispuni njegov zahtjev inspektor po službenoj dužnosti može pokrenuti postupak inspekcijskog nadzora.⁶⁵ Na ovaj je način pravo na izjašnjavaње stranke dodatno ojačano u odnosu na korištenje ovog prava u postupku inspekcijskog nadzora i upravnom postupku izricanja upravnih, odnosno prekršajnih mjera.

U skladu sa ZUP-om, stranci se mora omogućiti izjašnjavaње o svim

62 Načelo utvrđivanja materijalne istine propisano je člankom 8. ZUP-a.

63 Vidi članak 3. stavak 2. ZUP-a. Šikić navodi kako se čl. 30. ZUP-a, kojom se uređuje izjašnjavaње stranke, može smatrati načelom, bez obzira na to što među osnovnim načelima nema načela saslušanja stranke. Marko Šikić i Lana Ofak, „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 131.

64 Kako se u postupku izricanja upravnih mjera stranka izuzetno ne mora saslušati propisano je Zakonom o zaštiti okoliša, koji ovlašćuje inspektora donijeti inspekcijsko rješenje bez saslušanja stranke. Članak 231. stavak 1. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.

65 Članak 143. Zakona o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22., 59/23.

činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari. Bez prethodnog se izjašnjavanja stranke postupak može provesti samo ako se njezin zahtjev usvaja ili ako odluka donesena u postupku nema negativan učinak na njezine pravne interese ili kad je tako propisano zakonom. Navedena odredba ZUP-a, dodatno je razrađena pravima i dužnostima stranaka u ispitnom postupku, prema kojima ona ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti bitne za rješavanje stvari te pobijati točnost navoda s kojima se ne slaže. Upravo u ovu svrhu, javnopravno tijelo je obvezno omogućiti stranci pravo na izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima.⁶⁶ Koristeći postupovna prava derivirana odgovarajućom primjenom ZUP-a, stranka u postupku inspekcijskog nadzora aktivno sudjeluje u utvrđivanju činjenica važnih za donošenje odluke o zakonitosti i pravilnosti njezina rada.

Pravo na izjašnjavanje stranke u postupku inspekcijskog nadzora uvriježeno je i u slovenskom pravu. Kako je postupak inspekcijskog nadzora u Sloveniji upravni postupak, stranka ga koristi u okviru svojih postupovnih prava u upravnom postupku. ZUP SI, jednako kao što je to slučaj u Hrvatskoj, obvezuje inspektora omogućiti stranci da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima bitnim za donošenje odluke.⁶⁷ Zanimljivo je naglasiti kako inspektor stranci koja ne nazoči nadzoru treba dostaviti zapisnik o obavljenom nadzoru te ju pozvati da se u određenom roku pisano ili usmeno izjasni o činjenicama i okolnostima naznačenima u zapisniku, osim kada se radi o hitnim i neodgodivim mjerama. Bez saslušanja stranke inspektor je ovlašten donijeti rješenje tek po proteku ovoga roka.⁶⁸ Stranka je ovlaštena izjasniti se u postupku inspekcijskog nadzora i u Srbiji. ZIN-om RS, u ovoj je državi propisano kako nadzirana osoba, između ostaloga, ima pravo izjasniti se o činjenicama bitnim za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i izvedenim dokazima.⁶⁹ Kako je postupak inspekcijskog nadzora i u Srbiji upravni postupak, isto pravo stranke izvodi se i iz ZUP-a RS, koji propisuje kako se svaka stranka u upravnom postupku ima pravo izjasniti se o činjenicama i okolnostima važnim za donošenje odluke, ako zakonom nije drugačije propisano.⁷⁰

Pravo stranke na izjašnjavanje u postupku inspekcijskog nadzora doprinosi zakonitosti provedenog postupka, jer osigurava da inspektor prije sastavljanja zapisnika u obzir uzme sve relevantne činjenice i okolnosti utvrđene u predmetu nadzora. Također, ostvarivanjem prava stranke na izjašnjavanje, inspektor stječe dodatna saznanja o činjenicama ili okolnostima na koje ga stranka upozori, a koje mogu biti od značaja za utvrđivanje materijalne istine. Primjerice, pozivajući se

66 Članak 30. i članak 52. stavci 1.-3. ZUP-a.

67 Članak 9. stavak 1. ZUP-a SI.

68 Članak 29. stavci 3. i 4. ZIN-a SI.

69 Članak 20. stavak 2. ZIN-a RS.

70 Članak 11. ZUP-a RS.

upravo na ovo pravo, stranka može dostaviti dokumentaciju koju inspektor nije imao na raspolaganju prilikom pokretanja postupka, a koja može objasniti razloge nekih njezinih odluka i postupanja.

7. PRAVO UVIDA U SPIS

Kako bi stranka u postupku inspeksijskog nadzora mogla koristiti pravo na izjašnjavanje važno je da ima uvid u sve činjenice i okolnosti koje je utvrdio inspektor, kao i u dokaze kojima su takve činjenice utvrđene. Stoga, pravo koje stranci treba stajati na raspolaganju svakako je pravo uvida u spis predmeta inspeksijskog nadzora. Pravo uvida u spis u pravilu nije uređeno zakonima koji utvrđuju inspeksijski nadzor i njegovu provedbu, već se u Hrvatskoj, izvodi odgovarajućom primjenom odredbi ZUP-a. Ovo pravo posebno je važno kada se inspeksijski nadzor provodi kao posredan nadzor, pa stranka tijekom trajanja nadzora nema mogućnosti neposredno komunicirati s inspektorom. Takav je, primjerice, slučaj kada inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje provode inspeksijski nadzor uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju ili kada inspektor prosvjetne inspekcije obavlja nadzor izravnim uvidom u opće i pojedinačne akte te uvjete i način rada nadzirane ustanove.⁷¹

U Hrvatskoj, u skladu sa ZUP-om, stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacрта rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba. Iako je ova odredba prilagođena specifičnostima uvida u spis u upravnom postupku, na odgovarajući način svakako se treba primijeniti i u postupcima inspeksijskog nadzora. Nadalje, propisano je kako se razgledavanje spisa obavlja u službenim prostorijama javnopravnog tijela kod kojeg se vodi postupak, a kad se spis predmeta vodi u elektroničkom obliku, javnopravno tijelo dužno je osigurati tehničke uvjete za njegovo razgledanje.⁷²

Pravo uvida u spis, kao pravo osobe o čijim pravima, obvezama i pravnim interesima odlučuje inspektor, uvriježeno je i u usporednom pravu. U Sloveniji stranka i svaka osoba koja za to dokaže pravni interes ima pravo pregledati dokumente koji se nalaze u spisu predmeta i o svom trošku umnožiti one koje im trebaju, u fizičkom ili elektroničkom obliku. Pregledavanje i umnažanje ovih dokumenata nadzire službena osoba javnopravnog tijela ili se odvija putem informacijskog sustava. I u Sloveniji su, jednako kao i u Hrvatskoj, od ovoga prava izuzeti zapisnici o vijećanju i glasovanju kolegijalnih tijela.⁷³ Isto pravo susreće se i u Italiji, gdje zainteresirana osoba ima pravo pregledati dokumentaciju upravnih predmeta, kao i učiniti njezine preslike. Pristup ispravama je besplatan, a izrada preslika može se naplatiti jedino prema stvarnim troškovima umnožavanja. Ovo se pravo može ostvarivati sve dok je tijelo

71 Članak 46. ZPPI-ja i članak 14. stavak 2. ZPI-ja.

72 Članak 84. stavci 1.-3. ZUP-a.

73 Članak 82. stavci 1. i 6. ZUP-a SI.

obvezno čuvati konkretne isprave.⁷⁴ Konačno, stranke u upravnom postupku imaju pravo razgledati spise predmeta i o svom trošku ih prepisati, odnosno fotokopirati, i u Srbiji. U ovoj su državi od razgledavanja također izuzeti zapisnici o vijećanju i glasanju, službeni referati i nacrti rješenja, kao i spisi koji se vode kao povjerljivi.⁷⁵

Dakle, ostvarujući pravo uvida u spis, stranka u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo pregledati i učiniti preslike svih dokumenata koji su prikupljeni tijekom ovoga postupka, posebno onih koji su nastali od strane nadležnog tijela ili trećih osoba. Upravo ostvarujući ovo pravo ona može u potpunosti ostvariti i pravo na izjašnjavanje o činjeničnim i pravnim pitanjima.⁷⁶ Kako bi se u postupku nadzora stranka očitovala o ovim pitanjima najprije treba znati do kojih je utvrđenja inspektor došao. Uskraćivanjem mogućnosti ovoj osobi da razgleda spis i umnoži neke akte iz spisa, posebno u slučajevima provedbe posrednog inspekcijskog nadzora, stranci se ograničava aktivno sudjelovanje u postupku te očitovanje o činjeničnim i pravnim pitanjima, ali i mogućnost korištenja pravnih sredstava, što može imati učinak i na utvrđeno činjenično stanje, stoga i na ispravnost donesene odluke.⁷⁷

8. EVIDENTIRANJE UOČENIH NEDOSTATAKA

Posebnost postupka inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj svakako se ogleda u okolnosti da ovaj postupak završava sastavljanjem zapisnika o provedenom nadzoru. Kada je u postupku inspekcijskog nadzora utvrđena kakva nezakonitost ili nepravilnost, takav zapisnik, tj. radnje koje su mu prethodile, ujedno predstavljaju osnovu za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti u kojemu će se stranci u postupku nadzora izreći upravna ili prekršajna mjera. Stoga, gotovo svi zakoni koji propisuju provedbu inspekcijskog nadzora sadrže odredbe o zapisniku kojim se okončava postupak provedenog nadzora.⁷⁸

ZUP utvrđuje kako zapisnik sastavljen na način propisan zakonom, predstavlja javnu ispravu. To znači da se istinitost sadržaja naznačenoga u zapisniku pretpostavlja, sve dok se ne dokaže suprotno. Dakle, u Hrvatskoj je zapisnik dokaz o tijeku i sadržaju radnji poduzetih u postupku te izjava koje su dane, osim u dijelu zapisnika na koje je stavljena primjedba kako nije pravilno sastavljen.⁷⁹ Poradi važnosti za izricanje upravnih i inspekcijskih mjera koje će uslijediti iza provedenog postupka inspekcijskog nadzora, zakoni koji uređuju ovaj nadzor u pojedinim upravnim područjima nerijetko sadrže odredbe o sadržaju i načinu sastavljanja

74 Članak 10. stavak 1., članak 22. stavci 1. i 6. te članak 25. stavci 1. i 2. *Nuove norme*.

75 Članak 64. stavci 1., 2. i 3. ZUP-a RS.

76 Šikić i Ofak ističu kako pravo uvida u spis čini jednu od osnova prava na izjašnjavanje stranke, koje joj omogućuje upoznati se sa svim činjenicama i okolnostima ključnim za rješavanje upravnog postupka. Lana Ofak i Marko Šikić, „Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 426.

77 Đerđa, *Opći upravni postupak*, 197-198.

78 Vidi primjerice članak 26. stavak 1. ZSDU-a, članak 67. stavak 1. ZDI-ja, članak 49. stavak 1. ZPPI-ja, članak 53. stavak 1. ZHI-ja, članak 15. stavak 1. ZSI-ja, članak 226. stavci 1. i 2. Zakona o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.

79 Članak 76. stavak 5. ZUP-a.

zapisnika. Sadržaj zapisnika u nekim je zakonima tek načelno određen te se propisuje kako se u zapisniku posebno navodi utvrđeno činjenično stanje, uočene nezakonitosti ili nepravilnosti te poduzete odnosno izrečene mjere i radnje.⁸⁰ Drugi zakoni sadržaj zapisnika određuju vrlo detaljno, propisujući kako on mora sadržavati činjenično stanje te povrede zakona i drugih propisa, nepravilnosti i nedostatke u radu, ocjenu stanja, mjere kojima se naređuje otklanjanje utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti te rok za izvršenje naređenih mjera, prijedloge za uklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu, obvezu izvješćivanja inspektora o poduzetim mjerama i pouku o pravu na prigovor.⁸¹ Konačno, ima i zakona koji ne propisuju sadržaj zapisnika, ni način njegova sastavljanja i ovjere, već u poduzimanju ove radnje upućuju na supsidijarnu primjenu pravila ZUP-a.⁸² U skladu s ovim Zakonom, u zapisnik se upisuje naziv javnopravnog tijela koje obavlja radnju, mjesto i vrijeme obavljanja radnje, naznaka upravne stvari, osobna imena službenih osoba, nazočnih stranaka i osoba ovlaštenih za njihovo zastupanje, opis i sadržaj u postupku provedenih radnji i danih izjava te isprava koje su korištene.⁸³

ZUP također detaljno utvrđuje način sastavljanja zapisnika i njegovu ovjeru. Propisuje kako se zapisnik prije zaključenja treba pročitati osobama koje su sudjelovale u poduzimanju radnji, što na kraju zapisnika treba biti i posebno naznačeno. Također, propisuje kako u zapisniku treba biti utvrđeno kako osobe koje su nazočile njegovu sastavljanju nemaju nikakvih primjedbi. Ako ove osobe imaju primjedbu na sadržaj ili način sastavljanja zapisnika, u zapisniku treba kratko naznačiti sadržaj svake primjedbe. Zapisnik potpisuje službena osoba koja je provela upravnu radnju i eventualno zapisničar. Ujedno, svaka osoba koja je dala neku izjavu treba se potpisati u zapisniku neposredno iza svoje izjave te na kraju stranice na kojoj se izjava nalazi. U potpisanom i zaključenom zapisniku ništa se ne smije ni dodavati ni mijenjati, već se svaka dopuna unosi kao dodatak koji potpisuje službena osoba i osoba na čiji je prijedlog takva dopuna unesena.⁸⁴ Većina zakona kojima je uređen inspekcijski nadzor propisuju kako se primjerak zapisnika obavezno uručuje stranci.⁸⁵ Proaktivna uloga stranke u postupku inspekcijskog nadzora u evidentiranju utvrđenih činjenica od iznimne je važnosti za zaštitu njezinih prava. Prava ove osobe posebno su prepoznata kroz obvezu potpisivanja ispod svake izjave koju je osoba dala, ali i ovlast stavljanja primjedbe na dijelove zapisnika koje smatra netočnima.

Zanimljivo je spomenuti kako ZPPI propisuje dodatnu zaštitu stranke u postupku inspekcijskog nadzora, gdje joj daje ovlast izjave prigovora na zapisnik. Ova je osoba ovlaštena izjaviti prigovor u roku od osam dana od dana primitka zapisnika. Zapisnik se može osporavati zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene propisa i na temelju toga izrečene mjere te prekoračenja

80 Vidi npr. članak 26. ZSDU-a i članak 15. ZSI-ja.

81 Vidi npr. članak 49. stavak 2. ZSPP-a.

82 Vidi npr. članak 67. ZDI-ja te članak 15. ZSI-ja.

83 Članak 76. stavak 2. ZUP-a. O sastavljanju zapisnika u postupku inspekcijskog nadzora više vidi u: Milan Stipić, „Evidentiranje svake važne poduzete postupovne radnje sastavljanjem zapisnika“, *Financije i pravo* 11, br. 1 (2023): 9-30.

84 Članak 76. stavak 3. ZUP-a.

85 Vidi npr. članak 26. ZSDU-a, članak 67. ZDI-ja i članak 53. stavak 2. ZHI-ja.

ovlasti u provedbi inspekcijskog nadzora. Najprije ga razmatra inspektor koji je nadzor proveo te ako ocjeni da je prigovor osnovan izmijenit će zapisnik. Ako smatra da prigovor nije osnovan dostavit će ga, uz očitovanje, na odlučivanje povjereniku za informiranje. U tom slučaju povjerenik ispituje prigovor i očitovanje te je u slučaju osnovanosti prigovora obavezan ukinuti ili izmijeniti izrečenu mjeru.⁸⁶ Ovim je postupkom, propisanim u posebnom upravnom području pristupa informacijama od javnoga značaja, strankama u postupku inspekcijskog nadzora osigurana pravna zaštita odlučivanjem više instance u odnosu na onu koja je zapisnik sastavila.

Sastavljanje zapisnika ima značaj posljednje radnje u postupku inspekcijskog nadzora i u Srbiji. U ovoj državi inspektor u zapisniku evidentira uočene nezakonitosti i nepravilnosti te njime određuje mjere za njihovo otklanjanje. Ujedno, kada je to potrebno, kako bi se spriječio nastanak nezakonitosti i štetnih posljedica zapisnikom, može odrediti i preventivne mjere. Ako subjekt nadzora ne postupi po ovim mjerama, inspektor će iste mjere izreći rješenjem. Zapisnik se u roku od osam dana dostavlja stranci, koja je u narednih pet radnih dana ovlaštena u pisanom obliku staviti primjedbe na zapisnik. Kako bi utvrdio osnovanost primjedbi, inspektor može provesti dopunski inspekcijski nadzor. Ako su u primjedbama na zapisnik iznesene nove činjenice i dokazi zbog kojih u zapisniku treba izmijeniti činjenično stanje, inspektor sastavlja dopunu zapisnika, na koju stranka više ne može staviti primjedbe.⁸⁷

U Sloveniji i Italiji zapisnik sastavljen u postupku inspekcijskog nadzora nema isto značenje kao u Hrvatskoj i Srbiji. U ovim se državama njime evidentiraju važnije radnje poduzete u provedenom postupku. U Sloveniji se zapisnik sastavlja o usmenoj raspravi, usmenim izjavama stranaka ili drugih osoba i drugim bitnim radnjama u postupku. ZIN SI utvrđuje još i kako se u zapisniku treba navesti i utvrđeno činjenično stanje, izrečena upozorenja te rok za otklanjanje nedostataka.⁸⁸ Način sastavljanja zapisnika u ovoj je državi detaljno propisan. Sastavlja ga službena osoba koja vodi postupak ili obavlja postupovnu radnju. Radi inzistiranja na transparentnosti sastavljanja zapisnika, službena osoba koja ga sastavlja obvezna je njegov sadržaj izgovarati naglas. Nakon što je zapisnik sastavljen stranke imaju pravo da im bude pročitano ili ga mogu pročitati same. Nakon što je zapisnik pročitano i nazočne osobe na njega nisu imale primjedbi, to treba biti naznačeno u samom tekstu zapisnika. Ako neka osoba stavi primjedbu na zapisnik, sadržaj takve primjedbe obvezno se unosi. Zapisnik je ovlaštena potpisati svaka osoba koja je nazočila postupku, a ovjerava ga službena osoba koja je postupak vodila i, eventualno, zapisničar. Ako je neka osoba odbila potpisati zapisnik isto se u zapisniku treba evidentirati te istaknuti razlog odbijanja potpisivanja. Sve dopune zaključenog zapisnika trebaju biti potpisane i ovjerene, kao i izvorni tekst zapisnika.⁸⁹ Evidentno je kako i druge države posvećuju značajnu pozornost sadržaju i sastavljanju zapisnika, kao javne isprave kojom se utvrđuju nezakonitosti i nepravilnosti u radu nadzirane osobe te utvrđuju mehanizme

86 Članci 52.-55. ZPPI-ja.

87 Članak 26. stavak 1., članak 27. stavak 1., članak 35. stavci 1. i 5. te članak 36. ZIN-a RS.

88 Članak 74. stavak 1. ZUP-a SI te članak 33. stavak 3. ZIN-a SI.

89 Članak 75., članak 77. stavak 2., članak 78.-80. ZUP-a SI.

zaštite ove osobe od netočnih i neistinitih podataka koji u zapisniku mogu biti sadržani.

Slijedom navedenoga, u Hrvatskoj, zapisnik o obavljenom inspekcijskom nadzoru ima poseban značaj jer on predstavlja vjerodostojnu javnu ispravu o uočenim nezakonitostima i nepravilnostima radi kojih je inspektor u upravnom postupku ovlašten stranci u postupku inspekcijskog nadzora izreći upravne ili prekršajne mjere. Stoga, važno je da stranka tijekom sastavljanja zapisnika ospori svaki navod koji prema njezinu mišljenju ne odgovara istini. Na taj način, značajno može zaštititi svoja prava prije pokretanja upravnoga postupka u kojem joj može biti izrečena neka upravna ili prekršajna mjera.

9. ZAKLJUČAK

U suvremenom društvu inspekcijski nadzor zauzima posebno mjesto. Provedbom se ovog nadzora, i potičući pojedince da se pri poduzimanju poslovnih, ali i privatnih aktivnosti pridržavaju zakona i propisa, značajno štiti javni interes. Postupak inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj ima dvije važne značajke. Ponajprije, ovaj postupak nije upravni postupak. Postupak inspekcijskog nadzora obuhvaća radnje usmjerene na utvrđivanje postupa li neka osoba u skladu sa zakonom i propisima. Međutim, pri poduzimanju ovih radnji inspektor tek na odgovarajući način primjenjuje neke odredbe ZUP-a. Druga značajka ovoga postupka ogleda se u tome što se on okončava sastavljanjem zapisnika. Međutim, takav zapisnik predstavlja javnu ispravu te se drži kako su činjenice i okolnosti evidentirane u njemu istinite, sve dok se ne dokaže drugačije.

Kako postupak inspekcijskog nadzora nije upravni postupak te kako ovaj postupak ne završava donošenjem rješenja, već sastavljanjem zapisnika o inspekcijskom nadzoru, postavlja se pitanje na koji način stranke u postupku nadzora mogu zaštititi svoja prava i pravne interese. Provedba je inspekcijskog nadzora uvijek utvrđena zakonom ili ZDI-jem ili drugim zakonom koji uređuje pojedino upravno područje. Iako ovi zakoni detaljno utvrđuju cilj i svrhu nadzora, ovlasti inspektora, upravne i prekršajne mjere koje se mogu izreći uslijed uočenih nezakonitosti i nepravilnosti, oni rijetko sadrže odredbe o pravnoj zaštiti stranaka u postupku ovoga nadzora.

U radu je naznačeno kako se prava stranaka u postupku inspekcijskog nadzora svakako štite: samim saznanjem da će ovaj postupak biti proveden, obvezom inspektora utvrđivati činjenice u postupku inspekcijskog nadzora u skladu s odredbama propisanim u zakonima koji uređuju pojedina upravna područja, ali i u ZUP-u, pravom stranke na izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima utvrđenim u postupku inspekcijskog nadzora i pravnim pitanjima koja se jave kao relevantna pri utvrđivanju zakonitosti i pravilnosti njihovih radnji, njezinim pravom na uvid u spis inspekcijskog predmeta te, konačno, pravom ove osobe staviti primjedbe na zapisnik ili izjaviti prigovor na zapisnik. Ova prava svakako mogu doprinijeti stjecanju pravilne predodžbe inspektora o zakonitosti i pravilnosti radnji stranke koju se nadzire.

Važno je naglasiti kako značajna povreda prava stranke u postupku inspekcijskog nadzora nastupa tek provedbom upravnog postupka, koji se pokreće po okončanju postupka inspekcijskog nadzora, i nametanjem ovoj osobi konkretne upravne ili prekršajne mjera koju treba izvršiti. Takve mjere izravno zadiru u prava i pravne interese ove osobe. U hrvatskom su pravu, budući da su one utvrđene u upravnom postupku, prava nadzirane osobe cjelovito zaštićena pravom izjavljivanja žalbe protiv rješenja donesenog u upravnom postupku koji je pokrenut na temelju ranije provedenog postupka inspekcijskog nadzora, u kojem su utvrđene nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ove osobe. Tako se, primjerice, naredbe i zabrane koje sportski inspektor izriče rješenjem mogu osporiti žalbom. Protiv rješenja kojim prosvjetna inspekcija nalaže ili zabranjuje poduzimanje određene radnje ili izriče kakvu mjeru također je dopuštena žalba. Protiv rješenja građevinskog inspektora kojim se izriču inspekcijske i druge mjere ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Jednako tako, i protiv rješenja inspektora pomorskog dobra kojim se zabranjuje korištenje pomorskog dobra, žalba nije dopuštena, ali se također može pokrenuti upravni spor.⁹⁰

Međutim, odluka inspektora treba li pokrenuti upravni postupak i nadziranoj osobi nametnuti kakvu upravnu ili prekršajnu mjeru izravno ovisi o njegovim opažanjima utvrđenim u postupku inspekcijskog nadzora, a koja moraju biti zapisnički evidentirana. ZUP, utvrđujući pravo stranke na pravni lijek kao jednog od osnovnih načela upravnoga postupka, propisuje kako stranka ima pravo na prigovor protiv svakog drugog postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, a kojim je povrijeđeno njezino pravo ili pravni interes.⁹¹ Takav prigovor izjavljuje se čelniku javnopravnog tijela, koji je o njemu obavezan odlučiti rješenjem u roku od osam dana od dana izjavljivanja prigovora. Čelnik je ovlašten prigovor odbiti kao neosnovan ili usvojiti te naložiti uklanjanje nezakonitosti ili nepravilnosti koja je prigovorom osporena. Protiv rješenja prvostupanjskog tijela o prigovoru može se izjaviti žalba, a protiv rješenja drugostupanjskog tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor. Ako nema drugostupanjskog tijela, protiv rješenja tijela o prigovoru može se pokrenuti upravni spor.⁹²

Međutim, budući da se provedbom postupka inspekcijskog nadzora, koji nije upravni postupak i koji završava sastavljanjem zapisnika o inspekcijskom nadzoru,

90 Članak 18. stavci 1. i 2. te članak 23. stavak 1. ZSI-ja, članak 30. stavak 1. i članak 33. stavak 1. ZPI-ja, članak 19. stavak 1. i članak 22. stavak 1. ZGI-ja te članak 186. stavci 1. i 3. ZPDM-a. Slično je i u Sloveniji, gdje se žalbom može osporavati rješenje o izricanju upravne ili prekršajne mjere koje je doneseno u postupku inspekcijskog nadzora, vidi članak 18. Zakona o zdravstveni inšpekciji, članak 16. stavci 1. i 2. Zakona o inspekciji rada, članak 21. Zakona o šolski inšpekciji i sl. Stipić naglašava kako se propisivanju upravnog spora u predmetima inspekcijskog nadzora treba pristupiti restriktivno, jer se tijekom inspekcijskog nadzora, u pravilu, očekuje hitno, odnosno brzo ustanovljenje stvarnog stanja stvari, vodeći pri tome brigu o zaštiti prava stranaka u postupku. O pravnoj zaštiti stranke tijekom inspekcijskog nadzora više vidi u: Stipić, „Sporna pitanja“, 23-33.

91 O mogućnosti podnošenja prigovora vidi više u: Milan Stipić, „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“, *Financije i pravo* 5, br. 2 (2017): 17-18.

92 Članak 12. stavak 3., članak 122. i članak 156. ZUP-a.

izravno ne utječe na prava i pravne interese nadzirane osobe, jer se u Hrvatskoj ovoj osobi zapisnički ne može naložiti poduzimanje neke radnje ili zabrana obavljanja kakve djelatnosti, već se to uvijek čini rješenjem donesenim u upravnom postupku, protiv radnji inspektora poduzetih u tome postupku ne može se izjaviti prigovor, jednako kao niti protiv samog zapisnika kojim se postupak inspekcijskog nadzora zaključuje, osim kada je prigovor protiv zapisnika izričito dopušten zakonom koji uređuje pojedino upravno područje.⁹³ Iako provedba inspekcijskog nadzora predstavlja postupanje javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, samim zapisnikom o inspekcijskom nadzoru ne mogu se izravno povrijediti prava ili pravni interesi nadzirane osobe, već takva prava i pravni interesi mogu biti povrijeđeni tek rješenjem donesenim u upravnom postupku kojim se ovoj osobi nalažu upravne ili prekršajne mjere. Ako u postupku inspekcijskog nadzora nije uočena nikakva nezakonitost ili nepravilnost, prava nadzirane osobe također nisu povrijeđena.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Autio, Riina. „Explaining Dawn Raids: A Soft Law Perspective into European Competition Authorities’ Explanatory Notes on Unannounced Inspections“. *Journal of European Competition Law & Practice* 11, br. 9 (2020): 475-486.
2. Blanc, Florentin i Marielle Leseur. *How to Reform Business Inspections – Design, Implementations, Challenges*. Washington D.C.: The World Bank, 2011.
3. Borković, Ivo. *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine, 2002.
4. Čas, Petra. „Kdaj inšpekcijska zadeva preide v prekrškovno zadevo“. *Pravosodni bilten* 44, br. 2 (2023): 77-94.
5. Džinić, Jasmina. „Pravno uređenje i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 7, br. 4 (2024): 604-631.
6. Džinić, Jasmina i Iva Lopižić. „Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – problemi i otvorena pitanja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 59, br. 1 (2022): 173-193.
7. Đerđa, Dario. *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro, 2010.
8. Đerđa, Dario. *Upravni spor*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2017.
9. Kovač, Polonca, Erik Kerševan, Mirko Pečarić, Matjaž Remic, Nuša Orel, Petra Čas i Mateja Jaklič. *Inšpekcijski nadzor razprave, sodna praksa in komentar zakona*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2016.
10. Kovač, Polonca i Sara Mučič. „Učinkovitost inšpekcijskega nadzora v slovenski teoriji in praksi“. *Javna uprava* 51, br. 3-4 (2015): 25-38.
11. Kovač, Polonca i Tina Konečnik. „Novosti davčnega inšpekcijskega nadzora po ZDAVP-2“. *Central European Public Administration Review* 5, br. 2 (2007): 29-54.

93 Iako se prema sudskoj praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske u nekim slučajevima protiv zapisnika može podnijeti prigovor, radi se o zapisnicima kojima se izravno povrjeđuju prava i pravni interesi pojedinaca, u konkretnom slučaju o zapisniku o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika osnovnih i nastavnika srednjih škola. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4066/2021 od 3. ožujka 2022. O ovome više vidi u: Frane Staničić, „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi“, *Informator* br. 6729 (2022): 3-4. Zapisnik o provedenom inspekcijskom nadzoru ne može se podvesti pod vrstu zapisnika kojim se izravno povrjeđuju prava i pravni interesi nadzirane osobe.

12. Lilić, Stevan i Katarina Toskić. „Inspekcijski nadzor i kolektivna zaštita potrošača u upravnom postupku: studija primera na slučaju supernova“. U: *Zaštita kolektivnih interesa potrošača*, ur. Katarina Ivančević, 123-141. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, 2021.
13. Lopižić, Iva. „Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava“. U: *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*, ur. Jakša Barbić, 39-59. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2023.
14. Monk, Julie. *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2014.
15. Morbidelli, Giuseppe. „Il procedimento amministrativo – Sezione IX Tipologia ed esemplificazioni dei procedimenti amministrativi“. U: *Diritto amministrativo*, ur. Ludovico, Mazzaroli Giuseppe Pericu, Alberto Romano, Fabio Alberto Roversi Monaco i Franco Gaetano Scoca. Bologna: Monduzzi Editore, 1993.
16. Ofak, Lana i Marko Šikić. „Pravo na uvid u spis u upravnim stvarima“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 1 (2019): 423-443.
17. Ratković, Tamara i Milan Stipić. „Pravni izvori i normativno uređenje nadzora sustava sporta prema ovlastima sportske inspekcije (upravne mjere i prekršajna odgovornost)“. *Financije i pravo* 11, br. 2 (2023): 81-82.
18. Rems, Vladimir. „Inspekcijski nadzor u zakonodavstvu Republike Hrvatske – osnovna načela i postupak inspekcijskog nadzora (kao bitan segment vladavine prava)“. *Pravo i porezi* 17, br. 11 (2008): 23-29.
19. Rozić, Ivo i Emir Mehmedović. „Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti rada, radnih odnosa i sigurnosti na radu“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 40, br. 2 (2019): 847-867.
20. Staničić, Frane. „Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi“. *Informator* br. 6729 (2022): 1-4.
21. Staničić, Frane. „Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa“. *Zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku* 13, br. 1-2 (2019): 61-74.
22. Stipić, Milan. „Evidentiranje svake važne poduzete postupovne radnje sastavljanjem zapisnika“. *Financije i pravo* 11, br. 1 (2023): 9-30.
23. Stipić, Milan. „Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena“. *Financije i pravo* 5, br. 2 (2017): 7-34.
24. Stipić, Milan. „Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura“. U: *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene*, ur. Ivan Koprić, 141-172. Zagreb: Narodne novine i Institut za javnu upravu, 2009.
25. Stipić, Milan. „Sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela“. *Hrvatska pravna revija* 20, br. 7-8 (2020): 23-33.
26. Šikić, Marko i Lana Ofak. „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 32, br. 1 (2011): 127-151.
27. Tomić, Slobodan. „Regulatory Inspection and Public Audit“. U: *Public Management and Governance*, ur. Tony Bovaird i Elke Loeffler, 181-193. London: Routledge, 2023.

Pravni propisi:

1. *Legge 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, *Gazzetta Ufficiale*, br. 192/90.
2. Zakon o Državnom inspektoratu, *Narodne novine*, br. 115/18., 117/21., 67/23., 155/23.
3. Zakon o građevinskoj inspekciji, *Narodne novine*, br. 153/13., 115/18.
4. Zakon o humanitarnoj pomoći, *Narodne novine*, br. 156/23.
5. Zakon o inspekciji cestovnog prometa i cesta, *Narodne novine*, br. 22/14., 98/19., 114/22.
6. Zakon o inspekcijskom nadzoru Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 36/15.,

- 44/18., 95/18.
7. Zakon o inšpekcijem nadzoru Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 43/07., 40/14.
 8. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
 9. Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 18/16., 95/18., 2/23.
 10. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.
 11. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.
 12. Zakon o prosvjetnoj inspekciji, Narodne novine, br. 61/11., 16/12., 98/19., 52/21.
 13. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.
 14. Zakon o splošnem upravnom postupku Republike Slovenije, Uradni list RS, br. 24/06., 105/06., 126/07., 65/08., 8/10., 82/13., 175/20., 3/22.
 15. Zakon o sportskoj inspekciji, Narodne novine, br. 86/12., 98/19., 34/21.
 16. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19., 155/23.
 17. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/13., 153/13., 78/15., 12/18., 118/18.
 18. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine, br. 19/22., 59/23.
 19. Zakon o žičarama, Narodne novine, br. 96/18.

Sudska praksa:

1. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III/4066/2021 od 3. ožujka 2022.
2. Upravni sud Republike Slovenije, UPRS IV U 178/2016-1 od 2. listopada 2018.

Mrežni izvori:

1. Alen Rajko. *Inspekcijski postupak je upravni postupak. Ius-info*. Pristup 14. studenoga 2024. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/inspekcijski-postupak-je-upravni-postupak-pokrenut-po-sluzbenoj-duznosti-neovisno-je-li-postupak-pokrenut-slijedom-prijave-fizicke-pravne-osobe-18754>
2. *Mreža inspektora Srbije*. Pristup 14. studenoga 2024. <https://mrezainspektoratsrbije.rs/vrste-inspekcijskog-nadzora/>

Dario Đerđa*
Klara Babić**

Summary

RIGHTS OF THE PARTIES DURING THE INSPECTION SUPERVISION PROCEDURE

The aim of this paper is to determine which procedural rights are available to a party in the inspection supervision procedure in Croatia, with the goal of protecting their rights in this process. The paper begins by examining the legal regulation of inspection supervision in Croatia. It then examines the legal nature of this form of supervision. Finally, this paper considers the rights of the supervised party at various stages of the inspection procedure, including the initiation of the inspection procedure, the right to establish facts, to express opinions on facts, circumstances and legal issues, the right to access the case file and the right to point out inaccuracies in the preparation of the inspection report concluding the inspection supervision procedure. Drawing on sources from Italian, Slovenian, and Serbian law, the paper concludes that party rights in the inspection supervision procedure are primarily protected by ensuring the accurate and truthful determination of facts and circumstances related to their activities, as well as through legal remedies available in administrative proceedings where administrative or misdemeanour measures are imposed on these persons after the completion of the inspection supervision procedure.

Keywords: *inspection supervision procedure; administrative procedure; legal remedies.*

* Dario Đerđa, Ph.D., Full Professor, University of Rijeka, Faculty of Law; dario.derda@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1095-1155>.

** Klara Babić, Mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; kbabic@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3800-4824>.

