

prof. dr. sc. Lana Ofak*
prof. dr. sc. Marko Šikić**

PRAVNA PRIRODA I SUDSKA KONTROLA NADZORNIH POSTUPAKA JAVNOPRAVNIH TIJELA

UDK / UDC: 35.072.6 (497.5)

351.9 (497.5)

DOI: 10.31141/zrpf.2026.63.159.1

Pregledni znanstveni rad / Review article

Primljeno / Received: 22.3.2026.

Primljeno / Accepted: 4.5.2026.

Utvrđivanje pravne prirode nadzornih postupaka javnopravnih tijela nije jednostavan zadatak, ponajprije zbog činjenice da uprava može istodobno biti i subjekt i objekt nadzora. Ovaj rad razmatra temeljne kriterije za razlikovanje pojedinih vrsta nadzora te ih, radi preglednosti, dijeli na dvije osnovne skupine: unutarnji nadzor i vanjski nadzor. Unutarnji nadzor obuhvaća instancijsku kontrolu i upravni nadzor, no u radu se pokazuje da razgraničenje između unutarnjeg i vanjskog nadzora u praksi nije uvijek jasno, osobito u situacijama kada se inspekcijskim nadzorom nazivaju postupci koje jedno javnopravno tijelo provodi nad drugim. Posebna pozornost posvećena je pitanju primjene Zakona o općem upravnom postupku (ZUP). Analiza pokazuje da primjena ZUP-a ovisi o pravnoj naravi konkretnog nadzora odnosno o tome odlučuje li se u postupku o pravima, obvezama ili pravnim interesima nadziranih subjekata. Za razliku od unutarnjeg nadzora, inspekcijski nadzor i druge oblike vanjskog nadzora nad fizičkim i pravnim osobama, potrebno je smatrati upravnim postupcima od njihova pokretanja. Primjena ZUP-a u tim postupcima ključna je radi osiguranja temeljnih načela na kojima počiva vladavina prava, što uključuje zakonitost, pravnu sigurnost, jednakost pred zakonom te pristup sudskoj zaštiti.

Ključne riječi: *instancijska kontrola, upravni nadzor, inspekcijski nadzor, upravni postupak, upravni spor*

1. UVOD

U svakom pravnom sustavu u kojem postoji dioba vlasti, raspodjela moći i odgovornosti, glavno je pitanje tko nadzire one koji imaju ovlast nadzirati druge.¹

* Prof. dr. sc. Lana Ofak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. E-mail: lana.ofak@pravo.unizg.hr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7585-6370>.

** Prof. dr. sc. Marko Šikić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. E-mail: marko.sikic@pravo.unizg.hr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0146-9391>.

¹ Latinski izričaj, koji u doslovnom prijevodu znači: „Tko će čuvati same čuvare“, glasi: „Quis custodiet ipsos custodes“. Danas se najčešće koristi kao političko, ali i etičko pitanje nadzora nad onima u društvu koji imaju moć, te u sprečavanju zlouporabe položaja i ovlasti u redovima onih koji bi trebali provoditi zakone i štiti društvo. Izričaj je, koristeći ga u kontekstu bračne nevjere, prvi napisao rimski satiričar s kraja 1. i početka 2. stoljeća n. e. Decim Junije Juvenal.

Sama kontrola gubi smisao ako nije podložna provjeri, jer se bez nadzora nad „kontrolorima“ lako otvara prostor za zloupotrebu i samovolju. Stoga „kontrola nad kontrolorima“ predstavlja jedan od temelja vladavine prava, demokracije i zaštite ljudskih prava, pri čemu ključnu ulogu imaju upravni sudovi koji provode tu kontrolu. Podsjetimo, prema Venecijanskoj komisiji Vijeća Europe, vladavina prava počiva na pet temeljnih načela: zakonitost, pravna sigurnost, sprečavanje zlouporabe moći, jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije i pristup neovisnom i nepristranom pravosuđu.² U tom kontekstu, u ovom radu istražujemo pravni okvir koji se primjenjuje na nadzorne postupke što ih provodi uprava te pitanje podliježu li ti postupci sudskoj kontroli. Pod pojmom uprava podrazumijevamo upravu u širem smislu koja obuhvaća, ne samo tijela državne uprave (upravu u užem smislu), nego i druga tijela i pravne osobe koje obavljaju poslove državne uprave na temelju povjerenih im javnih ovlasti.³ Naime, sukladno čl. 114. st. 2. Ustava Republike Hrvatske⁴ (dalje: Ustav), određeni poslovi državne uprave mogu se zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Stoga će se u ovom radu istražiti nadzorni postupci koje provode tijela državne uprave, ali i druga državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima kojima je nekim posebnim zakonom povjerenje obavljanje nadzora. Rad se, zbog opsežnosti teme, neće baviti nadzorom nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se donose u njihovu samoupravnom djelokrugu.⁵

Utvrđivanje vrste nadzora često je izazovno jer uprava može istovremeno biti i subjekt i objekt kontrole. U radu smo se odlučili, kako bismo olakšali sistematizaciju, promatrati nadzorne postupke primarno iz očista uprave kao subjekta kontrole, tj. kao vršitelja kontrole („kontrolora“). Stoga smo vrste nadzornih postupaka podijelili u dvije osnovne skupine: unutarnji (poglavlje 2.) i vanjski nadzor (poglavlje 3.). Pod unutarnjim nadzorom, podrazumijevat će se kontrola unutar uprave,⁶ i to njezina dva oblika: instancijska kontrola (poglavlje 2.1.) i upravni nadzor (poglavlje 2.2.). Vanjskim nadzorom smatrat ćemo nadzor koji provodi uprava radi poštovanja zakona od strane svih subjekata, koji se u pravilu provodi nad fizičkim i pravnim osobama, ali i nad javnopravnim tijelima prilikom nadziranja njihova djelovanja

² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law – adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (pristup: 27. veljače 2026.); Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, drugo dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb 2014., str. 1087. te Council of Europe, *The rule of law: a user guide*, 2025., <https://edoc.coe.int/en/international-law/12257-the-rule-of-law-a-user-guide.html> (pristup: 27. veljače 2026.).

³ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002., str. 10.

⁴ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014. Napomena: članak 114. numeriran je kao članak 117. u pročišćenom tekstu Ustava NN br. 85/10.

⁵ O tome v. Đerđa, D.; Antić, T., *Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016, str. 165-205.

⁶ V. Borković, *op. cit.* u bilj. 3, str. 123-124.

kada nastupaju bez atributa vlasti.⁷ Međutim, u radu će se pokazati da razlikovanje unutarnjeg i vanjskog nadzora u hrvatskom pravu nije sasvim jednostavno s obzirom na to da se inspekcijskim nadzorom ponekad nazivaju i postupci koji provode jedna javnopravna tijela nad drugima (poglavlje 4.). Drugim riječima, ni sam zakonodavac ponekad nije siguran propisuje li upravni nadzor, inspekcijski nadzor ili neki drugu vrstu nadzora poput upravnog ili inspekcijskog. U radu ćemo se također baviti i analizom primjene Zakona o općem upravnom postupku⁸ (dalje: ZUP) na nadzorne postupke, odnosno potražiti ćemo odgovor na pitanje primjenjuje li se ZUP na nadzorne postupke i na koji način.

Naposljetku, važno je istaknuti problem u vezi s jezičnim izričajem. Mnogi autori koriste nadzor i kontrolu kao sinonime te se u literaturi javljaju oba izraza: i kontrola uprave⁹ i nadzor u upravi.¹⁰ Stoga se u ovom radu nećemo vezati uz jedan isključivi termin, već ćemo ih u prvom redu koristiti sukladno njihovoj pojavljivanju u relevantnoj literaturi i mjerodavnim zakonima.¹¹

2. UNUTARNJI NADZOR (KONTROLA UNUTAR UPRAVE)

Pod unutarnjim nadzorom podrazumijevamo kontrolu unutar uprave (upravnu kontrolu uprave, unutarnju upravnu kontrolu), vremenski najstariju kontrolu koja se provodi nad upravom.¹² Riječ je o kontroli u kojoj je uprava i subjekt i objekt nadzora. Jedno upravno tijelo obavlja kontrolu nad drugim. Ta se kontrola zasniva na načelu hijerarhije kao jednom od temeljnih načela ustrojstva i rada državne uprave. Obavlja se nad upravnim tijelima unutar njihove hijerarhijske ljestvice, a pojavljuje se u dva oblika, kao instancijska kontrola i kao upravni nadzor.¹³ Međutim, s obzirom na to da se obavljanje poslova državne uprave povjerava i tijelima odnosno pravnim osobama izvan strukture državne uprave, onda se postavlja pitanje je li tada riječ o unutarnjem ili vanjskom nadzoru. U radu ćemo nadzor koji se obavlja nad subjektima izvan strukture državne uprave kojima su povjereni poslovi državne

⁷ Ako upravu promatramo kao objekt nadzora, tada vanjski nadzor podrazumijeva nadzor nad upravom od strane subjekata koji organizacijski ne pripadaju upravi (npr. upravno-sudski nadzor ili parlamentarni nadzor). O navedenom v. u: Tomić, Z. R., *Upravno pravo – upravna kontrola uprave*, Savremena administracija, Beograd 1990., str. 4. i 16.

⁸ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009 i 110/21.

⁹ V., primjerice, Krbek, I., *Osnovi upravnog prava FNRJ*, JAZU, Zagreb 1950., str. 563-591.

¹⁰ V., tako, Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1996., str. 304 – 312. O problemu nedosljedne terminologije v. i Džinić, J.; Lopižić, I., *Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – Problemi i otvorena pitanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022, str. 174.

¹¹ Među navedenim izrazima ipak postoje razlike. Tako nadzor primarno podrazumijeva odnos subordinacije između nadziranog i onoga koji nadzor provodi, dok je osnovno značenje izraza kontrola provjeravanje, odnosno vrednovanje. Kontrola se, prema tome, provodi unutar nadzora – nadzor bez kontrole je moguć, ali nedovoljno efikasan. O navedenome više v. u Tomić, *op. cit.* u bilj. 7., str. 11.

¹² Borković, *op. cit.* u bilj. 3, str. 123.

¹³ *Ibid.*, str. 123-124.; Krbek, *op. cit.* u bilj. 9, str. 574.

uprave smatrati unutarnjim nadzorom kada je riječ o provedbi instancijske kontrole (poglavlje 2.1.) te upravnog nadzora (poglavlje 2.2.).

2.1. Instancijska kontrola

Instancijska kontrola obavlja se na temelju pravnih lijekova. U prvom redu, načelo prava stranke na pravni lijek ustavno je načelo. Sukladno ustavnim odredbama jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom (čl. 18. st. 1. Ustava). Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita (čl. 18. st. 2. Ustava). Nadalje, zajamčuje se i sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (čl. 19. st. 2. Ustava).

Pravo stranke na pravni lijek jedno je i od temeljnih načela upravnog postupka,¹⁴ a instancijska kontrola detaljno je uređena ZUP-om.¹⁵ Upravni sudovi dolaze u priliku nadzirati provedbu instancijske kontrole ako stranke protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba pokrenu upravni spor.

Važno je istaknuti da prvostupanjsko tijelo, sukladno Zakonu o upravnim sporovima (dalje: ZUS),¹⁶ nije ovlašteno podnijeti tužbu protiv rješenja drugostupanjskog tijela.¹⁷ Načelo hijerarhije nalaže da je prvostupanjsko tijelo dužno postupiti prema rješenju drugostupanjskog tijela. Kao javnopravno tijelo koje rješava upravnu stvar, prvostupanjsko tijelo nije nositelj prava i obveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku. U protivnom bi ono imalo položaj stranke u postupku, a ne donositelja rješenja. Samo iznimno, posebnim zakonom može biti

¹⁴ Članak 12. ZUP-a glasi:

„(1) Protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, ako zakonom nije drukčije propisano.

(2) Protiv drugostupanjske odluke, odnosno protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba može se pokrenuti upravni spor.

(3) Protiv upravnog ugovora ili drugog postupanja javnopravnog tijela ili pružatelja javnih usluga stranka ima pravo na prigovor.“

¹⁵ Četvrti dio ZUP-a, naslovljen „Pravni lijekovi“, obuhvaća pet glava: glavu I. Žalba (čl. 105.–121.), glavu II. Prigovor (čl. 122.), glavu III. obnova postupka (čl. 123.–127.), glavu IV. Oglašivanje rješenja ništavim (čl. 128.) te glavu V. Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja (čl. 129.–132.).

¹⁶ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/2024.

¹⁷ Čl. 18. ZUS-a kojim se propisuje tko može biti tužitelj u upravnom sporu glasi:

„(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.

(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.

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

propisana ovlast javnopravnog tijela da pokrene upravni spor s ciljem osiguranja objektivne zakonitosti.¹⁸

2.2. Upravni nadzor

Drugi oblik unutarnje upravne kontrole jest upravni nadzor uređen Zakonom o sustavu državne uprave¹⁹ (dalje: ZSDU) kao jedan od osnovnih poslova državne uprave (čl. 3. st. 1. ZSDU-a). Navedeni zakon propisuje da upravni nadzor obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje kojima se osiguravaju zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave (čl. 28. st. 1. ZSDU-a). Zakon posebno određuje da tijela državne uprave u granicama svog djelokruga nadziru obavljanje povjerenih poslova državne uprave od strane upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (čl. 29. st. 3. ZSDU-a).²⁰ Upravni nadzor obavlja se po službenoj dužnosti sukladno zakonu kojim se uređuje posebno upravno područje (čl. 29. st. 1. ZSDU-a), ali poticaj za njegovo provođenje može doći i izvana, putem predstavki, pritužbi ili drugih podnesaka fizičkih ili pravnih osoba (čl. 29. st. 2. ZSDU-a).

U svom istraživanju o uređenju upravnog nadzora Džinić i Lopižić upozoravaju na nedosljednu terminologiju koja se koristi u različitim propisima, a može izazvati pomutnju u tome što je glavni predmet upravnog nadzora te naročito nad kojim se subjektima provodi. Naime, ZSDU izrijeком ne spominje nadzor nad tijelima državne uprave, nego propisuje samo provođenje upravnog nadzora nad jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti u obavljanju povjerenih poslova državne uprave. Međutim, prema Zakonu o državnim službenicima²¹ te Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,²² upravni nadzor provodi se nad tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima u kojima rade državni službenici te nad upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (samouprave) u obavljanju ne samo prenesenog, nego i samoupravnog djelokruga.²³

Smatramo, međutim, da je pitanje upravnog nadzora u ZSDU-u uređeno nejasno i neprecizno te da je zakonodavčeva logika bila pretjerano vođena isključivo tekstem

¹⁸ Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb 2017., str. 74.

¹⁹ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019 i 155/2023.

²⁰ V. detaljnije Džinić, i Lopižić, *op. cit.* u bilj. 10, str. 176-181. O učinkovitosti mehanizama kontrole ustavnosti i zakonitosti rada regulacijskih agencija u Hrvatskoj, v. Vučković, J., *Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 16, 2/2016, str. 341-380.op

²¹ Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/2023 i 85/2024.

²² Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 4/2018, 112/2019 i 17/2025.

²³ Džinić, J.; Lopižić, I., *op. cit.* u bilj. 10, str. 185. Autorice također ističu da se u nekim posebnim zakonima i uredbama o unutarnjem ustrojstvu pojedinih tijela državne uprave uređuje obavljanje upravnog nadzora nad radom nižih ustrojstvenih jedinica. Navode da je za takav nadzor prihvatljiviji izraz „unutarnji“ nadzor od upravnog nadzora.

samog ZSDU-a, odnosno činjenicom da je zakon „ukinuo“ urede državne uprave u županijama odnosno da navedena tijela nije predvidio kao tijela državne uprave²⁴ Stoga je, pretpostavljamo, zakonodavac i prilikom normiranja upravnog nadzora u ZSDU-u polazio od pretpostavke da prvostupanjskih tijela državne uprave (ureda državne uprave u županijama) nema, pa hijerarhijski viša tijela nemaju koga niti nadzirati u strukturi tijela državne uprave.

Mislimo, međutim, da je odredbe ZSDU-a potrebno tumačiti u kontekstu cjelokupnog uređenja sustava državne uprave u Republici Hrvatskoj i činjenice da u većem broju upravnih oblasti i dalje postoji čvrsta struktura prvostupanjskih i drugostupanjskih državnih tijela.²⁵

Slijedom svega navedenoga, smatramo da odredbe ZSD-a treba tumačiti na način da su upravnim nadzorom obuhvaćena i tijela državne uprave. Mislimo, tako, da je zakonodavac čl. 28. st. 1. ZSDU-a propisujući generalno da se upravnim nadzorom želi osigurati zakonitost i pravilnost u obavljanju poslova državne uprave, upravnim nadzorom obuhvatio i tijela državne uprave koja, dakako, takve poslove i obavljaju. Držimo, nadalje, da je odredbu čl. 29. st. 3. ZSDU-a moguće tumačiti i na način da je zakonodavac posebno istaknuo da se upravni nadzor provodi i nad upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima u povjerenim poslovima državne uprave, odnosno da je navedenom odredbom u upravni nadzor *uključio* navedena tijela i pravne osobe, a ne da je time *isključio* od nadzora tijela državne uprave.

Kada se provodi upravni nadzor, javnopravno tijelo nad kojim se provodi takav nadzor nema pravo na sudsku zaštitu protiv mjera koje poduzima nadzorno tijelo jer se ne odlučuje ni o kakvim pravima ili pravnim interesima nadziranog tijela, već se provodi nadzor nad obavljanjem poslova državne uprave. U praksi se, ipak, pojavljuju situacije u kojima tijelo koje provodi nadzor donosi rješenje kojim nadziranom tijelu nalaže određene radnje putem rješenja koje sadrži pogrešnu uputu o pravnom lijeku kojom se dopušta pokretanje upravnog spora.²⁶ Problem leži i u tome što neki (posebni) zakoni propisuju takvu mogućnost da se protiv mjera koje

²⁴ Kao tijela državne uprave zakonodavac predviđa samo ministarstva i državne upravne organizacije (v. čl. 4. ZSDU-a). Međutim, propisuje i da se za obavljanje poslova neposredne provedbe zakona, inspekcijски nadzor, upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove izvan sjedišta tijela državne uprave (dakle izvan sjedišta ministarstava i državnih upravnih organizacija) mogu ustrojiti područne jedinice kao: područni uredi, za područje jedne ili više jedinica područne (regionalne) samouprave, te ispostave, za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave (v. čl. 50. st. 2. ZSDU-a).

²⁵ V., tako, primjerice, na zakonskoj razini, čl. 4. i 5. Zakona o poreznoj upravi, Narodne novine, br. 115/2016, 98/2019, 155/2023 i 152/2024. i čl. 7.–14. Zakona o policiji, Narodne novine, br. 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 33/2015, 121/2016, 66/2019 i 155/2023. Važno je napomenuti i da je temeljna postupovna koncepcija ZUP-a dosljedno i čvrsto utemeljena na dvostupanjskom upravnom postupku.

²⁶ „Prema ocjeni ovoga Suda osporeno rješenje tuženika koje je doneseno pozivom na citirane odredbe članka 181. stavak 2. i dr. Zakona o prostornom uređenju je rješenje procesne naravi kojim je naloženo tuženiku dostaviti određenu dokumentaciju pa se stoga protiv navedenog rješenja ne može voditi odnosno pokrenuti upravni spor, slijedom čega je u konkretnom slučaju tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.“ – Rješenje Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usž-531/21-2 od 5. listopada 2023.

izriče tijelo koje provodi upravni nadzor može pokrenuti upravni spor.²⁷ Međutim, takva mogućnost trebala bi biti propisana samo iznimno za ona javnopravna tijela koja posjeduju određenu autonomiju zajamčenu Ustavom ili zakonom u odnosu na tijelo koje provodi nadzor koja može biti narušena u provedbi nadzora.

Nadalje, u praksi se događaju i situacije u kojima se, ako nadzirano tijelo ne postupi po uputi tijela koje provodi nadzor, donosi rješenje o izvršenju kojim se opominje odgovorna osoba nadziranog tijela na ispunjenje obveze prinudnom novčanom kaznom.²⁸ Takva praksa može ukazivati na nedovoljnu razinu poznavanja razgraničenja između upravnog postupka i upravnog nadzora i na potrebu sustavne edukacije službenika koji provode upravni nadzor.

Međutim, to ne znači da povodom upravnog nadzora uopće ne može doći do vođenja upravnog spora. Naime, moguće je da se upravni nadzor provodi nad pojedinačnim predmetima, pri čemu se može uočiti mogućnost za korištenje nekog izvanrednog pravnog lijeka.²⁹ Tada je riječ o primjeni instancijske kontrole. U tom slučaju, protiv drugostupanjskog rješenja kojim se poništava, ukida ili oglašava ništavim upravni akt, nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor (v. čl. 128. st. 3. i čl. 131. st. 4. ZUP-a). No, prvostupanjsko tijelo nema takvu mogućnost.³⁰

U praksi se pojavilo i pitanje ima li podnositelj predstavke pravo na pokretanje upravnog spora u slučaju da mu nije odgovoreno na njegovu predstavku kojom upućuje na nezakonitosti ili nepravilnosti u obavljanju poslova državne uprave.

²⁷ Čl. 227. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/2018, 125/2019, 147/2020, 119/2022, 156/2022, 33/2023, 36/2024 i 102/2025, propisuje da se mjere za otklanjanje nezakonitosti ili većih nepravilnosti izriču rješenjem (st. 1.) protiv kojeg nije dopuštena žalba nego se može pokrenuti upravni spor (st. 4.). O upravnom nadzoru nad komorama u zdravstvu v. Džinić, J., *Pravno uređenje i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 74, 4/2024., str. 603-631.

²⁸ V., primjerice, pogrešno donošenje rješenja o izvršenju u okviru upravnog nadzora koje provodi tijelo državne uprave – Presuda Upravnog suda u Zagrebu (nepravomoćna), poslovni broj: Us I-4369/2023-14 od 7. siječnja 2025. Rješenje o izvršenju trebalo je biti poništeno zbog toga što ne može biti doneseno u okviru upravnog nadzora, a ne, kako je navedeno u obrazloženju presude, zbog toga što „ne sadrži valjanu izreku niti razloge o odlučnim činjenicama“.

²⁹ Primjerice, ako je ispunjena neka od propisanih pretpostavki za oglašavanje rješenja ništavim, tijelo koje obavlja nadzor nad tijelom koje je donijelo ništavo rješenje dužno je po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke oglasiti rješenje ništavim (čl. 128. st. 2. ZUP-a). Ako su ispunjene pretpostavke za poništavanje ili ukidanje rješenja primjenom izvanrednih pravnih lijekova, rješenje može poništiti ili ukinuti i drugostupanjsko tijelo. Ako nema drugostupanjskog tijela, rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim tijelom (čl. 131. st. 1. ZUP-a).

³⁰ To je potvrđeno i u upravnosudskoj praksi. V., primjerice, rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-891/15-2 od 16. srpnja 2015.: „... Sud je pravilno ocijenio tužbu javnopravnog tijela koje je donijelo prvostupanjsko rješenje nedopuštenom, jer to tijelo nije ovlašteno u ovom slučaju podnositi tužbu protiv rješenja tijela koje je postupalo kao ovlašteno drugostupanjsko tijelo iz članka 131. Zakona o općem upravnom postupku koje propisuje nadležnosti i postupak poništavanja ili ukidanja rješenja“. V. i presudu Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I-1159/2025-6 od 2. siječnja 2026.: „Imajući na umu navedene odredbe ZUS-a, ovaj sud je ocijenio nedopuštenom tužbu javnopravnog tijela budući isto nije ovlašteno podnositi tužbu protiv rješenja tijela koje je postupalo kao nadzor nad tužiteljem, a nisu ostvarene pretpostavke aktivne legitimacije iz citiranih odredbi čl. 18. ZUS-a kako je to ranije i obrazloženo. Isti stav je izražen u više recentnih odluka Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u istovrsnim predmetima (poslovni broj Usž-2666/23-2 od 2. srpnja 2025., poslovni broj Usž-3610/25-2 od 9. listopada 2025., posl.br. Usž-3748/25-2 od 24. rujna 2025.).“

Zauzeto je ispravno pravno shvaćanje da upravni nadzor nema obilježja upravnog postupka.³¹ Stoga, pokretanje upravnog nadzora po službenoj dužnosti nije pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti³² te nisu primjenjive odredbe članka 42. stavka 4. ZUP-a o pravu na podnošenje prigovora u slučaju propusta javnopravnog tijela da odgovori na predstavku.³³ Jednako vrijedi i u slučaju da je stranka nezadovoljna odgovorom javnopravnog tijela kojim se ne prihvaća prijedlog podnositelja predstavke za pokretanje nadzora.³⁴

3. VANJSKI NADZOR KOJI PROVODI UPRAVA

Pod vanjskim nadzorom koji provodi uprava podrazumijevamo nadzor koji provodi uprava (u širem smislu) radi osiguravanja poštovanja zakona od strane svih subjekata. Riječ je o inspeksijskom nadzoru (poglavlje 3.1.), ali i o drugim postupcima nadzora koji su, u svojoj biti, inspeksijski nadzor, samo što ih ne provode inspeksijska tijela državne uprave nego druga javnopravna tijela kojima je to zakonom stavljeno u nadležnost (poglavlje 3.2.). Ovako definiran vanjski nadzor u pravilu se provodi nad fizičkim i pravnim osobama, ali može se također provoditi i nad javnopravnim tijelima kada se nadzire njihovo poslovanje u onom segmentu u kojem djeluju poput privatnopravnih osoba (bez atributa vlasti). Naime, ako bi se nadzirala zakonitost obavljanja povjerenih poslova državne uprave, onda bi riječ bila o upravnom nadzoru (v. *supra*). Međutim, u radu će se pokazati da postoje i posebni inspeksijski nadzori što se provode nad javnopravnim tijelima, kojima se nadziru poslovi koji spadaju u izvršavanje javnih ovlasti (v. poglavlje 4.).

3.1. Inspeksijski nadzor

Izraz inspeksijski nadzor koristi se u domaćem zakonodavstvu posljednja četiri desetljeća³⁵ Međutim, kako Medvedović ukazuje, taj je izraz s jezičnog stajališta

³¹ „Postupak upravnog nadzora na svojem početku nema obilježje upravnog postupka. To obilježje u pravilu nema ni do kraja nadzora. Postupak upravnog nadzora može zadobiti svojstvo upravnog postupka ako i kada na temelju rezultata nadzora bude izdan upravni akt, ali ni to ne čini cjelinu upravnog nadzora upravnim postupkom.“ – Rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I-1832/2025-5 od 2. prosinca 2025.

³² *Ibid.*

³³ Čl. 42. st. 3. ZUP-a glasi: „Podnositelj ima pravo izjaviti prigovor javnopravnom tijelu od kojeg je primio obavijest kojom se ne prihvaća prijedlog za pokretanje postupka, u roku od osam dana od dana primanja obavijesti, kao i u slučaju da u propisanom roku nije dobio odgovor.“

³⁴ V. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-673/2025-3 od 10. travnja 2025.

³⁵ Zanimljivo je primijetiti da su se prema Zakonu o upravi iz 1978. (Narodne novine, br. 16/1978, 50/1978, 29/1985, 41/1990., 47/1990. i 53A/1991, čl. 21.–25.) inspeksijski poslovi smatrali posebnim oblikom upravnog nadzora. Upravni nadzor obuhvaćao je nadzor nad zakonitošću akata kojima se rješava o pravima i dužnostima stranaka, nadzor nad zakonitošću rada samoupravnih organizacija i zajednica te inspeksijski nadzor. Inspeksijski poslovi bili su regulirani pod funkcijom vršenja upravnog nadzora. O tome v. i Mišćević, Đ., *Inspeksijski nadzor*, Informator, Zagreb 1987., str. 3.

problematičan jer obje sastavnice izraza imaju isto značenje (pleonazam).³⁶ Unatoč tome, termin inspekcijski nadzor uvriježio se u hrvatskom pravnom sustavu još od donošenja Zakona o sustavu državne uprave iz 1993.,³⁷ odnosno, preciznije, od Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi iz 1985.³⁸ pa ga kao takvog treba prihvatiti.

Inspekcijski nadzor jest posao državne uprave kojim se na autoritativan način sprečavaju i otklanjaju nezakonitosti u radu nadziranih pravnih i fizičkih osoba s ciljem da se njihovo postupanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima.³⁹ Mnogi autori ističu preventivnu i represivnu svrhu inspekcijskog nadzora.⁴⁰ Provedba inspekcijskog nadzora nije propisana samo jednim zakonom. Osnovna pitanja uređena su ZSDU-om (čl. 21.–27.), ali ustrojstvo tijela koji ga provode, predmet nadzora, ovlasti i postupak nadzornih tijela propisuju se i brojnim zakonima i podzakonskim propisima.⁴¹

Inspekcijski nadzor provode različita inspekcijska tijela ovisno o mjerodavnim propisima. U okviru Državnog inspektorata djeluje 16 inspekcija.⁴² Osim toga, inspekcijske poslove obavljaju i inspekcije u okviru drugih ministarstava i državnih upravnih organizacija.⁴³

Kao bitna obilježja inspekcijskog nadzora u opreci prema drugim oblicima nadzora Medvedović navodi sljedeća:

- da se provodi temeljem i u skladu s posebnim zakonima,
- da ga provode javnopravna tijela,
- da se provodi nad zakonitosti rada i poslovanja fizičkih i pravnih osoba,
- da se provodi neposrednim uvidom u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba i

³⁶ Medvedović ističe da, ako bismo latinsku riječ *inspectio* zamijenili hrvatskom riječi nadzor ili pregled, dobili bismo, umjesto inspekcijskog nadzora, izraze poput nadzorni nadzor ili preglednički nadzor. V. Medvedović, D., *Inspekcijski nadzor nad trgovačkim društvom i trgovcem pojedincem*, Pravo u gospodarstvu, god. 33., 7-8 (1994.), str. 564.

³⁷ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 75/1993, 92/1996, 48/1999, 15/2000, 59/2001, 199/2003 i 79/2007.

³⁸ Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o upravi, Narodne novine, br. 29/1985, pod upravni nadzor (čl. 21.) dodaje se izrijekom i inspekcijski nadzor.

³⁹ Prema ZSDU-u, inspekcijski 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 poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima (čl. 21. st. 1. ZSDU-a).

⁴⁰ Staničić, F., *Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 13., 1-2/2019., str. 61; Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava*, u: Barbić, J. (ur.), *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi: okrugli stol održan 21. veljače 2023.*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2023., str. 39; Mišćević, *op. cit.* u bilj. 35, str. 3.

⁴¹ U tom smislu Medvedović upozorava da se u toj „šumi“ propisa nerijetko teško snalaze i dobri pravni stručnjaci. Medvedović, *op. cit.* u bilj. 36, str. 565.

⁴² Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021 i 67/2023.

⁴³ O tome v. detaljnije u: Lopižić, *op. cit.* u bilj. 40, str. 47. i 48.

- da se poduzimaju zakonom i drugim propisima predviđene mjere s ciljem da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima.⁴⁴

Premda se inspekcijski nadzor dugi niz godina smatrao posebnim oblikom upravnog nadzora, potrebno ga je razlikovati od njega. Tek od trenutno važećeg ZSDU-a, inspekcijski je nadzor posebno izdvojen kao zaseban posao državne uprave.⁴⁵ Do tada nije bio izrijeком naveden u odredbi o poslovima državne uprave,⁴⁶ nego tek u posebnim odredbama koje su slijedile nakon odredaba o upravnom nadzoru. Međutim, inspekcijski nadzor bitno se razlikuje od upravnog nadzora u nadziranim subjektima te u predmetu nadzora (v. tablicu 1.).⁴⁷ Druga bitna razlika jest u tome da se na provedbu inspekcijskog nadzora primjenjuje ZUP jer je riječ o upravnom postupku (v. poglavlje 4.), a upravni nadzor nije upravni postupak jer se u njemu ne odlučuje o pravima, obvezama ni pravnim interesima nadziranih subjekata (javnopravnih tijela).

Tablica 1.
Razlika između inspekcijskog i upravnog nadzora

	Inspekcijski nadzor	Upravni nadzor
Subjekti nad kojima se nadzor obavlja	Fizičke i pravne osobe	Javnopravna tijela
Predmet nadzora	Zakonitost rada (poslovanja)	Zakonitost i svrhovitost obavljanja poslova državne uprave

3.2. Ostali postupci vanjskog nadzora poput inspekcijskog nadzora

Postoje i određene vrste „vanjskog“ nadzora koje zakonom nisu izričito označene kao inspekcijski nadzor, iako bi se prema svojoj pravnoj prirodi takvima trebale smatrati.⁴⁸ Razlog zašto se ne nazivaju inspekcijskim nadzorom jest taj što ih provode tijela koja se formalno ne nazivaju inspekcijama. Naime, po svojoj funkciji i sadržaju, riječ je o postupcima koji doista imaju obilježja inspekcijskog nadzora – provode se temeljem posebnih zakona, provode ih javnopravna tijela nad zakonitosti rada i poslovanja fizičkih i pravnih osoba, obavljaju se izravnim uvidom u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih osoba te se poduzimaju propisane mjere s ciljem da se utvrđeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i

⁴⁴ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 36, str. 565.

⁴⁵ Čl. 3. st. 1. ZSDU-a glasi: „Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi.“

⁴⁶ Čl. 1. st. 1. ZSDU-a iz 1993. glasio je: „Poslovi državne uprave su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi.“ Identično je glasio čl. 1. st. 1. ZSDU-a iz 2011. (Narodne novine br. 150/2011, 12/2013, 93/2016 i 104/2016.).

⁴⁷ O tome v. i Džinić, Lopižić, *op. cit.* u bilj. 10, str. 174.

⁴⁸ V. Staničić, *op. cit.* u bilj. 40, str. 66. i 71-72.

drugim propisima. Primjerice, to je porezni nadzor koji provodi porezna uprava,⁴⁹ nadzor koji provodi Agencija za zaštitu osobnih podataka,⁵⁰ nadzor koji provodi Hrvatska narodna banka nad kreditnim institucijama⁵¹ te nadzor koji provodi Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga.⁵²

3.3. Primjena ZUP-a na postupke vanjskog nadzora

U pravnoj se literaturi već dulje vrijeme raspravlja o pravnoj prirodi inspekcijskog nadzora. Složenosti tog pitanja pridonijela je i činjenica da je inspekcijski nadzor dugi niz godina bio zakonski definiran kao oblik upravnog nadzora. Uvidom u domaću pravnu literaturu može se steći dojam da prevladava stajalište prema kojem inspekcijski nadzor nije upravni postupak već da se upravni postupak pokreće tek u slučaju utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti.⁵³ Navodi se da se, prema općim odredbama o inspekcijskom nadzoru sadržanima u ZSDU-u, inspekcijski nadzor ne vodi od početka kao upravni postupak,⁵⁴ već da se, ovisno o utvrđenim činjenicama, može razviti u upravni postupak i/ili u prekršajni postupak.⁵⁵ To se objašnjava time da je posebnost inspekcijskog postupka u tome što završava zapisnikom o provedenom nadzoru, a ne rješenjem.⁵⁶ Također se ističe da se zapisnikom ne utječe na prava i pravne interese nadzirane osobe, već se to čini tek donošenjem rješenja.⁵⁷

Cilj je ovog poglavlja izložiti argumente koji idu u prilog tezi da inspekcijski nadzor, prema svojoj pravnoj prirodi, jest upravni postupak od samog početka njegova pokretanja.⁵⁸ Naime, posebni zakoni koji uređuju inspekcijski nadzor te druge nadzorne postupke poput inspekcijskog ponekad izričito propisuju primjenu

⁴⁹ Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022, 152/2024 i 151/2025.

⁵⁰ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine, br. 42/2018.

⁵¹ Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/2013, 19/2015, 102/2015, 15/2018, 70/2019, 47/2020, 146/2020, 151/2022 i 145/2024.

⁵² Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, Narodne novine, br. 140/2005, 154/2011 i 12/2012.

⁵³ Đerđa, D.; Babić, K., *Prava stranaka u provedbi inspekcijskog nadzora*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god.46, 1/2025., str. 137; Rajko, A., *Nadzorni postupci javnopravnih (upravnih) tijela ne provode se uvijek u upravnom postupku*, IUS-INFO, 5. veljače 2026., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/nadzorni-postupci-javnopravnih-upravnih-tijela-ne-provode-se-uvijek-u-upravnom-postupku-67897> (pristup: 27. veljače 2026.).

⁵⁴ Rajko, *ibid.*

⁵⁵ Stipičić, M., *Inspekcijski nadzor kao dio poslova državne uprave*, Informator, 6104-6105 (2012)., str. 8.

⁵⁶ Đerđa, Babić; *op. cit.* u bilj. 53, str. 156. S druge strane, prema komparativnom istraživanju istih autora, postupak inspekcijskog nadzora smatra se upravnim postupkom u Sloveniji, Srbiji i Italiji (v. str. 140-141).

⁵⁷ *Ibid.*, str. 158.

⁵⁸ V. Staničić, *op. cit.* u bilj. 40, str. 68. Held i Lopižić utvrđuju da normativno uređenje pokretanja inspekcijskog postupka nije u suglasnosti sa ZUP-om te predlažu da se Zakon o državnom inspektoratu uskladi s njime – v. Held, M.; Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor u području gradnje*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*: okrugli stol održan 27. veljače 2024., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2025., str. 106. i 116.

ZUP-a, dok to u nekim slučajevima izostaje. Primjerice, Zakon o državnom inspektoratu propisuje da se na postupke inspektora koji nisu uređeni tim zakonom primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje opći upravni postupak, prekršajni postupak te odredbe drugih posebnih propisa.⁵⁹ Opći porezni zakon određuje da se, ako tim zakonom nije drukčije uređeno, na postupanje poreznih tijela primjenjuje ZUP.⁶⁰ Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga također predviđa primjenu ZUP-a na postupke koje provodi Agencija, ako zakonom nije drugačije propisano.⁶¹ S druge strane, Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka ne sadrži odredbu o primjeni ZUP-a. Naša je teza da su svi ti vanjski nadzorni postupci – bez obzira na to kako se nazivaju i je li izrijeком propisana primjena ZUP-a – po svojoj pravnoj prirodi upravni postupci. Stoga smatramo da se ZUP na njih primjenjuje od samog početka njihova pokretanja, a ne tek u trenutku kada postupak prijeđe u stadij donošenja upravnog akta (rješenja).

Najprije je važno istaknuti da činjenica što neki postupak u posebnom zakonu nije izrijeком označen kao „upravni“ nije pravno relevantna. Naime, upravni postupak definira se kao postupak autoritativnog odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba ili drugih stranaka u upravnim stvarima. ZUP više ne sadrži odredbu koju je sadržavao njegov prethodnik,⁶² a uređivala je pitanje primjene postupovnih odredaba posebnih zakona u odnosu na ZUP. Odredba o supsidijarnoj primjeni ZUP-a „namjerno“ je izostavljena jer se smatralo da sugerira primjenjivaču kako je ZUP samo „sporedan“ odnosno „rezervni“ postupovni propis koji će se primijeniti tek ako neko postupovno pitanje nije uređeno posebnim zakonom.⁶³ Osnovno je pravilo da se ZUP primjenjuje u svim upravnim područjima, a odstupanja su dopuštena samo iznimno, i to samo ako su nužna za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako nisu protivna temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.⁶⁴

Zatim je važno utvrditi je li odnos nadzornog tijela i nadziranog subjekta upravnopravni odnos.⁶⁵ Riječ je o posebnom obliku pravnog odnosa u kojem je jedna strana javnopravno tijelo, koje se nalazi u nadređenom položaju u odnosu na fizičke i pravne osobe. Takav odnos ne nastaje dogovorom stranaka ni suglasnošću njihovih volja, već javnopravno tijelo nastupa s atributom vlasti – *ius imperii*.

⁵⁹ Čl. 81. st. 1. Zakona o državnom inspektoratu.

⁶⁰ Čl. 4. Općeg poreznog zakona.

⁶¹ Čl. 19. st. 1. Zakona o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga.

⁶² Čl. 3. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991 i 103/1996, koji je nosio naziv „Supsidijarna primjena zakona“, a glasilo je: „U upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona. Po odredbama ovog zakona postupa se u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.“

⁶³ Medvedović, D., *Utjecaj Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima na novo zakonodavstvo*, u: Gagro, B.; Jurić-Knežević, D.; Kasabašić, Š.; Kosović Marković, M.; Kriletić, M.; Medvedović, D.; Šimunc, R., *ZUP – iskustva u praksi i primjeri*, Novi informator, Zagreb 2011., str. 25.

⁶⁴ To jasno proizlazi iz čl. 3. st. 1. ZUP-a, koji glasi: „Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.“

⁶⁵ O upravnopravnom odnosu v. u: Borković, *op. cit.* u bilj. 3, str. 61-65.

Javnopravno tijelo u tom odnosu upravne postupke vrlo često pokreće po službenoj dužnosti, uglavnom kako bi strankama nametnulo određene zakonske obveze, kada su ispunjene za to potrebne pretpostavke.⁶⁶ Navedena okolnost upućuje i na to da javnopravno tijelo nema samo ovlast, već i obvezu pokrenuti upravne postupke, te da ono to čini kako bi zaštitilo javni interes.⁶⁷ Upravo je ta nadređena pozicija javnopravnog tijela, nasuprot podređenoj poziciji fizičkih i pravnih osoba, ključna za odgovor na pitanje jesu li postupci vanjskog nadzora upravni postupci. Prava i obveze nadziranih subjekata određena su zakonom i drugim propisima, a njihovu provedbu osigurava javnopravno tijelo. Stoga zaključujemo da su postupci vanjskog nadzora posebna vrsta upravnog postupka. Pokreću se po službenoj dužnosti, u njima se utvrđuju činjenice i okolnosti, te se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima nadziranih subjekata – poštuje li nadzirani subjekt (fizička ili pravna osoba) zakone i druge propise te jesu li ispunjeni uvjeti da se nad njime poduzmu mjere kako bi se njegova djelatnost uskladila sa zakonom i drugim propisima.

Jedan od glavnih argumenata u prilog tezi da inspekcijski nadzor nije upravni postupak jest taj da završava zapisnikom, a ne upravnim aktom (rješenjem). Smatramo da je riječ o pogrešnoj primjeni ZUP-a te da bi se, u slučaju da se utvrdi da ne postoje nikakve nepravilnosti u radu nadziranog subjekta, trebalo, sukladno ZUP-u, donijeti rješenje o obustavi postupka.⁶⁸ Utvrđivanje činjenica sastavni je dio svakog upravnog postupka pa tako i inspekcijskog nadzora. Jedno od temeljnih načela upravnog postupka jest načelo utvrđivanja materijalne istine.⁶⁹ Nema upravnog postupka bez utvrđivanja činjenica. Tvrdnja da postupci inspekcijskog nadzora nisu upravni postupci dovodi do pravno nelogične situacije da se stanje stvari i činjenice važne za donošenje rješenja utvrđuju u postupku koji nije upravni te da upravni postupak započinje donošenjem rješenja, što je u suprotnosti sa samom svrhom vođenja upravnog postupka i temeljnim načelima ZUP-a.

S obzirom na to da u provedbi inspekcijskog nadzora, kao i drugih nadzornih postupaka nad fizičkim i pravnim osobama može doći do nezakonitosti u postupanju inspektora ili drugih službenih osoba ovlaštenih za provedbu nadzora, kao i do povrede prava i pravnih interesa nadziranih subjekata (fizičkih i pravnih osoba), nužno je osigurati sudska kontrolu zakonitosti takvih postupanja pred upravnim sudovima. Takva kontrola omogućuje osporavanje nezakonitih odluka, postupanja ili propusta javnopravnih tijela koja provode nadzor te osigurava provođenje nadzornih postupaka u skladu sa zakonom, uključujući i ZUP.

⁶⁶ Žunić-Kovačević, N.; Šikić, M., *Upravnopравни pojam zastare s posebnim osvrtom na zastaru u poreznoj pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018., str. 234.

⁶⁷ *Ibid.* Sukladno čl. 42. st. 1. ZUP-a, javnopravno tijelo pokreće upravni postupak po službenoj dužnosti (*ex offio, ex officio*) u dvije grupe slučajeva: a) kad je to propisano zakonom i b) kad je to nužno radi zaštite javnog interesa.

⁶⁸ Čl. 46. st. 5. ZUP-a glasi: „Kad se tijekom postupka utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka, rješenjem će se obustaviti postupak.“

⁶⁹ Propisano je čl. 8. ZUP-a koji glasi: „U postupku treba utvrditi pravo stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari.“

4. POSEBNI INSPEKCIJSKI NADZORI NAD JAVNOPRAVNIM TIJELIMA

U posebnim zakonima može se uočiti da se inspeksijskim nadzorom nazivaju i postupci koji se ne provode nad fizičkim i pravnim osobama već nad javnopravnim tijelima kada izvršavaju javne ovlasti. Ove vrste nadzora potrebno je strogo razlikovati od inspeksijskog nadzora analiziranog u prethodnom poglavlju ovoga rada.

Jedan takav primjer jest upravna inspekcija.⁷⁰ Premda je riječ o unutarnjem nadzoru jer ga obavlja jedno javnopravno tijelo (tijelo državne uprave nadležno za poslove upravne inspekcije) nad drugim javnopravnim tijelima (tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima) te se nadzire obavljanje točno određenih poslova koji nisu privatnopravne naravi,⁷¹ zakonodavac ga je nazvao inspeksijskim nadzorom i time dodatno otežao utvrđivanje njegove pravne prirode. Naime, prvi Zakon o upravnoj inspekciji donesen je 1986.⁷² kada se inspeksijski nadzor smatrao posebnim oblikom upravnog nadzora pa stoga nije bilo zapreke da se upravna inspekcija nazove inspekcijom. Međutim, kako smo pokazali u poglavlju 3.1., postoje važne razlike između inspeksijskog nadzora i upravnog nadzora koje se također odražavaju i na pitanje smije li nadzirano tijelo pokrenuti upravni spor protiv tijela koje provodi nadzor. Ivanović Stakić naglašava da je upravna inspekcija specifična po tome što inspeksijski nadzori koje provodi nisu upravni postupci, za razliku od drugih inspekcija.⁷³ S druge strane, u usporedbi s upravnim nadzorom, posebnost je upravne inspekcije u tome što je za nadzirano javnopravno tijelo osigurana sudska zaštita. To je propisano čl. 27. Zakona o upravnoj inspekciji, sukladno kojemu čelnik nadziranog tijela može tužbom pred nadležnim upravnim sudom zatražiti ocjenu zakonitosti postupanja upravne inspekcije u odnosu na predmet inspeksijskog nadzora i zapisnik sastavljen

⁷⁰ Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2018, 98/2019 i 14/2024. Detaljno o upravnoj inspekciji v. Ivanović Stakić, K., *Inspeksijski nadzor upravne inspekcije*, završni specijalistički (sveučilišni) rad, Sveučilište u Zagrebu – Pravni fakultet, Zagreb 2025., dostupno: <https://repositorij.pravo.unizg.hr/object/pravo:6619> (pristup: 27. veljače 2026.).

⁷¹ Prema čl. 4. st. 1. Zakona o upravnoj inspekciji, u tijelima državne uprave, drugim državnim tijelima, tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravni inspektor nadzire primjenu zakona i drugih propisa kojima se uređuju sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela, službenički odnosi, upravni postupak, uredsko poslovanje, sadržaj naziva tijela i uporaba propisanih obilježja i simbola koje pečati i žigovi s grbom Republike Hrvatske. Upravni inspektor također postupa po predstavkama podnesenima radi osiguranja ili zaštite prava građana i pravnih osoba pred nadziranim tijelima koje se odnose na predmet inspeksijskog nadzora, nadzire uvjete i način ostvarivanja javnosti rada te provodi inspeksijski nadzor u slučajevima utvrđenima posebnim zakonom. Prema st. 2. istog članka, u pravnim osobama koje imaju javne ovlasti upravni inspektor obavlja te iste poslove nadzora, osim nadzora primjene zakona i drugih propisa kojima se uređuju sustav, ustrojstvo i način rada tih tijela, službenički odnosi te sadržaj naziva tijela i uporaba propisanih obilježja i simbola.

⁷² Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 17/1986, 47/1990 i 26/1993.

⁷³ Ivanović Stakić, *op. cit.* u bilj. 70, str. 46.

o provedenom inspekcijskom nadzoru.⁷⁴ Kako pojašnjava Rajko, sudska zaštita u ovom slučaju omogućena je u režimu ocjene zakonitosti postupanja upravne inspekcije, a ne u režimu ocjene zakonitosti upravnog akta (rješenja) koji se u ovoj vrsti nadzora ne donosi.⁷⁵

Drugi primjer posebnog inspekcijskog nadzora nad javnopravnim tijelima jest inspekcijski nadzor koji se provodi prema Zakonu o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI),⁷⁶ a provode ga inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje. Ni ovdje nije riječ o upravnom postupku jer se ne odlučuje o pravnim interesima nadziranih subjekata, nego se nadzire kako tijela javne vlasti obavljaju svoje dužnosti propisane ZPPI-jem.⁷⁷ Nakon provedenoga inspekcijskog nadzora, u slučaju utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti, inspektor o tome sastavlja zapisnik protiv kojeg čelnik nadziranog tijela može podnijeti prigovor. Propisano je da odluka o prigovoru na zapisnik nije upravni akt,⁷⁸ s obzirom na to da se ne radi o upravnom postupku. Posljedično, u okviru ovog inspekcijskog nadzora nije propisana mogućnost da čelnik nadziranog javnopravnog tijela pokrene upravni spor, već se sudska zaštita osigurava u okviru prekršajnog postupka. Naime, Povjerenik za informiranje ovlašten je izdati prekršajne naloge odgovornoj osobi u tijelu javne vlasti ako u zapisničkom određenom roku nije otklonila nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom.⁷⁹ Protiv prekršajnog naloga može se podnijeti prigovor nadležnom sudu sukladno Prekršajnom zakonu.

5. ZAKLJUČAK

Zbog razvoja različitih oblika nadzornih postupaka javnopravnih tijela i sve učestalijih „hibridnih“ vrsta nadzora, danas je otežano precizno utvrditi je li određeni nadzor upravni, inspekcijski ili neki drugi tip nadzora. Cilj ovoga rada bio je doprinijeti razumijevanju razlika između unutarnjeg i vanjskog nadzora koje provodi uprava, razjasniti imaju li ti postupci obilježja upravnih postupaka te odgovoriti na pitanje postoji li mogućnost pokretanja upravnih sporova.

⁷⁴ Prema istraživanju Ivanović Stakić, slučajevi podnošenja tužbe protiv upravne inspekcije rijetki su. V. *ibid.*, str. 49.

⁷⁵ Rajko, *op. cit.* u bilj. 53.

⁷⁶ Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015 i 69/2022.

⁷⁷ Sukladno čl. 45. st. 1. ZPPI-ja, u obavljanju inspekcijskog nadzora nad primjenom ovoga Zakona inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje nadziru osobito objavljuje li tijelo javne vlasti informacije na svojim internetskim stranicama (proaktivna objava), provodi li tijelo javne vlasti savjetovanje s javnošću te osigurava li javnost rada sukladno Zakonu, je li u tijelu određen službenik za informiranje i postupa li službenik za informiranje u skladu s ovlastima propisanim Zakonom te vodi li tijelo poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Nadzire se i pravilnost primjene odredbi Zakona povodom zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, poduzimanje ostalih radnji povodom zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu, objavljuje li tijelo javne vlasti informacije o naplati troškova za pristup i ponovnu uporabu informacija te uvjete za ponovnu uporabu informacija i dostavlja li tijelo godišnje izvješće o provedbi Zakona.

⁷⁸ Čl. 52. st. 4. ZPPI-ja.

⁷⁹ Čl. 62. t. 4. ZPPI-ja.

S obzirom na opsežnost teme, nije bilo moguće obuhvatiti sve vrste nadzora (npr. nad zakonitošću rada i akata tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se donose u njihovu samoupravnom djelokrugu, neposredni nadzor u zaštićenim područjima i područjima ekološke mreže koji obavljaju čuvari prirode ili nadzor koji provode komunalni redari). Također, nije bilo moguće analizirati sve pojedinosti svakog nadzornog postupka. Svaki od tih nadzornih postupaka mogao bi biti predmet zasebnog, detaljnijeg istraživanja.

Zaključno treba ponoviti da, kada je riječ o upravnom nadzoru, nadzirano javnopravno tijelo nema pravo na sudsku zaštitu protiv mjera koje poduzima nadzorno tijelo jer se ne odlučuje ni o kakvim „pravima“ nadziranog tijela, već se provodi nadzor nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave. Jednako tako, u slučaju instancijske kontrole prvostupanjsko tijelo nije ovlašteno podnijeti tužbu protiv rješenja drugostupanjskog tijela. Iznimke od tih pravila rijetke su i moraju biti propisane zakonom.

Kada je riječ o vanjskom nadzoru odnosno o provedbi inspekcijskog nadzora i drugih vrsta nadzora poput inspekcijskog koji se provode nad fizičkim i pravnim osobama, važno je da se ti postupci smatraju upravnim postupcima od trenutka njihova pokretanja. Primjena ZUP-a na te postupke ključna je za očuvanje temeljnih načela na kojima počiva vladavina prava. Prvo, zakonitost zahtijeva da se svi postupci javnopravnih tijela, pa tako i ti nadzorni postupci temelje na jasnim i općeprimjenjivim pravilima. ZUP upravo to omogućuje – osigurava postupanje javnopravnih tijela u skladu sa zakonom, čime se ograničava njihova moć i sprečava proizvoljno odlučivanje. Drugo, pravna sigurnost podrazumijeva da su zakoni jasni, dostupni i predvidljivi. Primjenom ZUP-a fizičke i pravne osobe mogu razumjeti svoja prava i obveze, znati kako postupak izgleda i kako se mogu zaštititi. Bez takve jasnoće, ako to nisu upravni postupci, dolazi do pravne nesigurnosti. Treće, ZUP jamči da se prema svim strankama postupa jednako. Postupovna pravila vrijede jednako za sve, čime se štiti temeljno načelo jednakosti pred zakonom. I na kraju, izuzetno važan element vladavine prava jest i pristup neovisnom i nepristranom pravosuđu. U tom smislu, uloga upravnih sudova, koji ocjenjuju zakonitost primjene pravila općeg upravnog postupka, predstavlja ključni mehanizam zaštite prava fizičkih i pravnih osoba te bitan doprinos ostvarivanju i očuvanju vladavine prava.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002.
2. Džinić, J.; Lopižić, I., *Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi – Problemi i otvorena pitanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 1/2022, str. 173-193.
3. Đerđa, D.; Antić, T., *Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 165-205.
4. Đerđa, D.; Babić, K., *Prava stranaka u provedbi inspekcijskog nadzora*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 46, 1/2025., str. 135-160.
5. Džinić, J., *Pravno uređenje i provedba upravnog nadzora nad komorama u zdravstvu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 74, 4/2024., str. 603-631.
6. Held, M.; Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor u području gradnje*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*: okrugli stol održan 27. veljače 2024., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2025., str. 97-122.
7. Ivanović Stakić, K., *Inspekcijski nadzor upravne inspekcije*, Završni specijalistički (sveučilišni) rad, Sveučilište u Zagrebu – Pravni fakultet, Zagreb 2025., dostupno: <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/object/pravo:6619> (pristup: 27. veljače 2026.).
8. Krbek, I., *Osnovi upravnog prava FNRJ*, JAZU, Zagreb 1950.
9. Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava*, u: Barbić, J. (ur.), *Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi*: okrugli stol održan 21. veljače 2023., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 2023., str. 39-58.
10. Medvedović, D., *Inspekcijski nadzor nad trgovačkim društvom i trgovcem pojedincem*, Pravo u gospodarstvu, god. 33, 7-8/1994., str. 563-582.
11. Medvedović, D., *Utjecaj Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima na novo zakonodavstvo*, u: Gagro, B.; Jurić-Knežević, D.; Kasabašić, Š.; Kosović Marković, M.; Kriletić, M.; Medvedović, D.; Šimunec, R., *ZUP – iskustva u praksi i primjeri*, Novi informator, Zagreb 2011., str. 17-58.
12. Mišćević, Đ., *Inspekcijski nadzor*, Informator, Zagreb 1987.
13. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški acquis*, drugo dopunjeno izdanje, Novi informator, Zagreb 2014.
14. Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1996.
15. Rajko, A., *Nadzorni postupci javnopravnih (upravnih) tijela ne provode se uvijek u upravnom postupku*, IUS-INFO, 5. veljače 2026., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/nadzorni-postupci-javnopravnih-upravnih-tijela-ne-provode-se-uvijek-u-upravnom-postupku-67897> (pristup: 27. veljače 2026.).

16. Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine, Zagreb 2017.
17. Staničić, F., *Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 13, 1-2/2019., str. 61-74.
18. Stipić, M., *Inspekcijski nadzor kao dio poslova državne uprave*, Informator, 6104-6105/2012., str. 6-8.
19. Tomić, Z. R., *Upravno pravo – upravna kontrola uprave*, Savremena administracija, Beograd 1990.
20. Vučković, J., *Kontrola ustavnosti i zakonitosti rada neovisnih upravnih tijela*, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 16, 2/2016, str. 341-380.
21. Žunić-Kovačević, N.; Šikić, M., *Upravnopравни pojam zastare s posebnim osvrtom na zastaru u poreznom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018., str. 231-250.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010 i 5/2014.
2. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022, 152/2024 i 151/2025.
3. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/2023 i 85/2024.
4. Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021 i 67/2023.
5. Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, Narodne Novine, br. 140/2005, 154/2011 i 12/2012.
6. Zakon o kreditnim institucijama, Narodne novine, br. 159/2013, 19/2015, 102/2015, 15/2018, 70/2019, 47/2020, 14620/20, 151/2022 i 145/2024.
7. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009 i 110/2021.
8. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 53/1991 i 103/1996.
9. Zakon o policiji, Narodne novine, br. 34/2011, 130/2012, 89/2014, 151/2014, 33/2015, 121/2016, 66/2019 i 155/2023.
10. Zakon o poreznoj upravi, Narodne novine, br. 115/2016, 98/2019, 155/2023 i 152/2024.
11. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/2013, 85/2015 i 69/2022.
12. Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine, br. 42/2018.
13. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008, 61/2011, 4/2018, 112/2019 i 17/2025.
14. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019 i 155/2023.
15. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 150/2011, 12/2013, 93/2016 i 104/2016.

16. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 75/1993, 92/1996, 48/1999, 15/2000, 59/2001, 199/2003 i 79/2007.
17. Zakon o upravi, Narodne novine, br. 16/1978, 50/1978, 29/1985, 41/1990., 47/1990. i 53A/1991.
18. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 36/2024.
19. Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 15/2018, 98/2019 i 14/2024.
20. Zakon o upravnoj inspekciji, Narodne novine, br. 17/1986, 47/1990 i 26/1993.
21. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/2018, 125/2019, 147/2020, 119/2022, 156/2022, 33/2023, 36/2024 i 102/2025.

Sudska praksa

1. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-891/15-2 od 16. srpnja 2015.
2. Rješenje Visokog upravnog suda, poslovni broj: Usž-531/21-2 od 5. listopada 2023.
3. Rješenje Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-673/2025-3 od 10. travnja 2025.
4. Presuda Upravnog suda u Zagrebu (nepravomoćna na dan 27. veljače 2026.), poslovni broj: Us I-4369/2023-14 od 7. siječnja 2025.
5. Rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I-1832/2025-5 od 2. prosinca 2025.
6. Presuda Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I-1159/2025-6 od 2. siječnja 2026.

Mrežni izvori

1. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law – adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev-e, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (pristup: 27. veljače 2026.).
2. Council of Europe, The rule of law: a user guide, 2025., <https://edoc.coe.int/en/international-law/12257-the-rule-of-law-a-user-guide.html> (pristup: 27. veljače 2026.).

LEGAL NATURE AND JUDICIAL REVIEW OF SUPERVISORY PROCEDURES CONDUCTED BY PUBLIC AUTHORITIES

Determining the legal nature of supervisory procedures conducted by public authorities is not a simple task, primarily because the administration may simultaneously act as both the subject and the object of supervision. This paper examines the fundamental criteria for distinguishing between different types of supervision and, for clarity, classifies them into two main groups: internal supervision and external supervision. Internal supervision encompasses hierarchical control and administrative supervision, although the paper demonstrates that the distinction between internal and external supervision is not always clear in practice, particularly in situations where procedures conducted by one public authority over another are designated as inspection supervision. Special attention is devoted to the application of the General Administrative Procedure Act (GAPA) to supervisory procedures. The analysis shows that the application of GAPA depends on the legal nature of the specific supervisory activity and on whether the procedure involves deciding on the rights, obligations, or legal interests of the addressee. In contrast to internal supervision, inspection supervision and other forms of supervision over natural and legal persons must be regarded as administrative procedures from the moment they are initiated. The application of GAPA in such procedures is essential for safeguarding the fundamental principles of the rule of law, including legality, legal certainty, equality before the law, and access to judicial protection.

Key words: *hierarchical control, administrative supervision, inspection supervision, administrative procedure, administrative dispute*



© 2025 Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu / *Collected Papers of the Faculty of Law in Split*.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License (CC BY-NC-ND 4.0).