

Inspekcijski nadzor u hrvatskoj državnoj upravi s posebnim osvrtom na turističku inspekciju

Meštrić, Anamarija

Graduate thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:802753>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-08**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI DIPLOMSKI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Anamarija Meštrić

**INSPEKCIJSKI NADZOR U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ
UPRAVI S POSEBNIM OSVRTOM NA TURISTIČKU
INSPEKCIJU**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: dr. sc. Iva Lopižić

Zagreb, 2024.

SADRŽAJ:

1.	UVOD	1
2.	INSPEKCIJSKI NADZOR KAO VRSTA NADZORA U UPRAVI.....	3
2.1.	Modeli organizacije inspekcijskih službi i vrste inspekcija	4
2.2.	Načela inspekcijskog nadzora.....	7
3.	INSPEKCIJSKI NADZOR U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI.....	10
3.1.	Pravni okvir inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj	10
3.2.	Organizacija inspekcijskih službi u Hrvatskoj.....	11
3.3.	Provedba inspekcijskog nadzora	13
3.4.	Mjere koje može izreći inspektor.....	16
3.5.	Iznimke u pokretanju prekršajnog postupka (načelo oportuniteta)	19
3.6.	Zaštita prava stranaka u inspekcijskom nadzoru	19
4.	TURISTIČKA INSPEKCIJA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI.....	21
4.1.	Organizacija turističke inspekcije.....	21
4.2.	Djelokrug i pravni okvir turističke inspekcije	22
4.3.	Ustrojstvo turističke inspekcije	23
4.4.	Analiza popunjenosti radnih mjesta turističkih inspektora	25
4.5.	Planiranje rada turističke inspekcije	25
4.6.	Godišnja izvješća	27
4.7.	Koordinirani nadzori.....	29
5.	ZAKLJUČAK	31
6.	LITERATURA	33

Sažetak:

Inspekcijski nadzor, kao posao državne uprave, reguliran je Zakonom o sustavu državne uprave. Inspekcijski nadzor provode inspektori kroz postupke koji uključuju izravan uvid u akte, uvjete i način rada pravnih i fizičkih osoba, s ciljem utvrđivanja činjenica i poduzimanja mjera za usklađivanje s propisima. Ključno tijelo za provedbu inspekcijskog nadzora je Državni inspektorat, unutar kojeg djeluje 16 inspekcija. Inspekcijske službe koje nisu integrirane u Državnom inspektoratu organizirane su u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama u obliku samostalnih sektora. Inspektori su ovlašteni poduzimati upravne mjere, izdavati prekršajne naloge, podnositi optužne prijedloge ili naplaćivati kazne na licu mjesta te primjenjivati načelo oportuniteta. Turistička inspekcija koja je trenutno organizirana unutar Državnog inspektorata ima ključnu ulogu u održavanju kvalitete i sigurnosti turističkih usluga. Njezina odgovornost uključuje nadzor nad registracijom turističkih i ugostiteljskih djelatnosti, sprječavanje nelojalne konkurencije te kontrolu usklađenosti s relevantnim propisima. Kroz redovite inspekcijske nadzore i suradnju s drugim inspekcijama, turistička inspekcija nastoji osigurati visoku razinu usluga u turizmu i ugostiteljstvu.

Ključne riječi: inspekcijski nadzor, inspektori, upravne mjere, načelo oportuniteta, turistička inspekcija

Abstract:

Inspection supervision, as a function of state administration, is regulated by the State Administration System Act is carried out by inspectors through procedures that involve direct review of documents, conditions, and operations of legal and physical entities, with the aim of determining facts and taking measures to ensure compliance with regulations. The key body responsible for implementing inspection supervision is the State Inspectorate, which comprises 16 specialized inspections. Inspection services not integrated into the State Inspectorate are organized as independent sectors within ministries and other state administrative organizations. Inspectors are authorized to take administrative measures, issue fines, file charges, or impose penalties on-site, and apply the principle of opportunity. The Tourist Inspection, currently organized within the State Inspectorate, plays a crucial role in maintaining the quality and safety of tourist services. Its responsibilities include overseeing the registration of tourist and hospitality activities, preventing unfair competition, and ensuring compliance with relevant regulations. Through regular inspections and cooperation with other inspections, the Tourist Inspection aims to ensure high standards of services in tourism and hospitality

Keywords: inspection supervision, inspectors, administrative measures, principle of opportunity, tourist inspection

Izjava o izvornosti

Ja, Anamarija Meštrić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Anamarija Meštrić

1. UVOD

U ovom radu će se predstaviti inspekcijski nadzor kao jedan od poslova državne uprave kojim se osigurava zakonitost rada i poslovanja pravnih i fizičkih osoba. Inspekcijski nadzor obavljaju inspektori kroz postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba. Prema Zakonu o sustavu državne uprave, sistemskom zakonu o hrvatskoj državnoj upravi inspekcijski nadzor, obavlja se radi utvrđivanja činjenica te poduzimanja propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo sa zakonom i drugim propisima (čl. 21. Zakon o sustavu državne uprave NN 66/19, dalje: ZSDU).

U prvoj cjelini rada razmotrit će se uloge inspekcijskog nadzora te način na koji doprinosi regulacijskom procesu. Nadalje, ukazuje se na ciljeve koji se mogu ostvariti uspješnom organizacijom i provedbom inspekcijskog nadzora. Također, analizirat će se različiti modeli organizacije inspekcijskih službi s obzirom na aspekte njihovog djelovanja i prema različitim dimenzijama. Posebna pažnja posvećena je načelima učinkovitog inspekcijskog nadzora poput načela procjene rizika i proporcionalnosti.

U drugoj cjelini rada polazi se od pravnog i organizacijskog okvira inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj. Posebna pažnja posvećena je Državnom inspektoratu, središnjem tijelu državne uprave pri kojem su organizirane inspekcijske službe koje nadziru poslovne subjekte. Državni inspektorat prvi put je osnovan 1999. godine i djelovao je do kraja 2013. godine kada je bio ukinut. Zbog potrebe za učinkovitijim nadzorom i boljom koordinacijom inspekcijskih službi, 2019. godine ponovno je ustrojen i djeluje do danas. Nadalje, opisuje se provedba inspekcijskog nadzora naglašavajući prava i ovlasti inspektora prilikom nadzora te vrste mjera koje su dužni primijeniti prilikom utvrđivanja nezakonitosti ili nepravilnosti. Također, opisuje se mogućnost inspektora da u određenim situacijama primijeni načelo oportuniteta.

Na kraju, analizira se organizacija turističke inspekcije u Hrvatskoj s naglaskom na njezino ustrojstvo i djelokrug. Izlažu se izazovi s kojima se turistička inspekcija susreće u svom radu. S obzirom na posebnu važnost koju turistička inspekcija ima na osiguravanje

kvalitete ugostiteljskih i turističkih usluga, poseban naglasak stavljen je na analizu godišnjih izvješća o radu te na provedbu koordiniranih nadzora kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri ispunjava zadane ciljeve i doprinosi kvaliteti.

2. INSPEKCIJSKI NADZOR KAO VRSTA NADZORA U UPRAVI

Inspekcijski nadzor predstavlja posao državne uprave kojim država kontrolira zakonitost rada i postupanje fizičkih i pravnih osoba, odnosno kojim osigurava da se svi koji se bave određenom djelatnošću pridržavaju relevantnih zakonskih odredaba kojima se regulira obavljanje tih djelatnosti (Staničić, 2019: 61). Tijela državne uprave ga provode nad pravnim i fizičkim osobama kako bi utvrdila primjenjuju li zakonske odredbe ispravno. U najširem smislu, moguće ga je definirati kao „službenu provjeru poštivanja propisa“. Inspekcijski nadzor jedan je od instrumenata posljednje faze regulacijskog procesa kojom se osigurava provedba i primjena propisa. Funkciju osiguravanja provedbe i primjene propisa ostvaruje kroz preventivnu i represivnu ulogu (Lopižić, 2023: 39).

Preventivna uloga inspekcijskog nadzora ostvaruje se kroz pravodobno, stručno i detaljno informiranje subjekata o pravilima i propisima kojih se moraju pridržavati, kao i ukazivanjem na štetne posljedice do kojih dolazi u slučaju nepridržavanja propisa (Rožić, Mehmedović, 2019: 849). Naime, ova uloga omogućava subjektima nadzora da unaprijed znaju da mogu postati predmet nadzora i time nastoje svoje djelovanje, odnosno poslovanje, uskladiti s propisima, dok se represivna uloga očituje već kod utvrđenih nezakonitosti ili nepravilnosti. U slučaju utvrđivanja nezakonitosti ili nepravilnosti, inspekcijska tijela poduzimaju određene mjere kojima se djelovanje nadziranih subjekata vraća u stanje zakonitosti i pravilnosti (Staničić, 2019:61; Lopižić, 2023: 39). S ciljem osiguravanja da se počinjena nepravilnost ne bi ponovila, represivna uloga inspekcijskog nadzora očituje se u kažnjavanju subjekata nadzora zbog povrede propisa (Rožić, Mehmedović, 2019: 849). Prema Staničiću, obje uloge su potrebne te važnost uloga u pojedinim sustavima ovisi o kvaliteti regulacije i razvijenosti inspekcijskog nadzora, što znači da će u sustavima u kojima je razvijeniji i kvalitetniji inspekcijski nadzor biti važnija preventivna uloga, dok u slabije razvijenim i ne tako kvalitetno reguliranim sustavima, represivna (Staničić, 2019:61).

Osim preventive i represivne uloge, inspekcijski nadzor ima ulogu i u praćenju primjene propisa i njihovoj evaluaciji. Inspektori, kao *street level bureaucrats*, odnosno službenici na najnižoj razini koji ostvaruju kontakt sa subjektima nadzora, mogu najbolje procijeniti u kojoj mjeri se propisi uopće mogu primijeniti, stvarne rezultate njihove primjene te u konačnici, ostvaruju li se postavljeni ciljevi regulacije. Informacije koje prikupljaju i kojima raspolažu mogu uvelike doprinijeti poboljšanju regulacije te bi se svakako trebale uzeti u obzir prilikom donošenja novih propisa ili izmjena postojećih (Lopižić, 2023:40). Nažalost, kreatori politika često ne uključuju inspekcijska tijela u ranoj fazi razvoja politika, što dovodi do toga da nisu informirani o problemima i neefikasnostima koje regulacije mogu uzrokovati (Monk, 2012: 9).

U cilju osiguranja kvalitetnog inspekcijskog nadzora potrebno je postaviti sustavan, kvalitetan i kontinuiran zakonski okvir te unutar institucijskog okvira osigurati educiran i kvalitetan kadar (Staničić,2019:62). Kvalitetnom organizacijom i provedbom inspekcijskog nadzora osiguravaju se što kvalitetnije i sigurnije usluge korisnicima, dok se pružatelji usluga pridržavaju zakonskih propisa (Staničić, 2019:61). Isto tako, kvalitetnim i dobro organiziranim inspekcijskim nadzorom moguće je postići nekoliko ciljeva. Provedbom inspekcijskog nadzora učinkovito se suzbijaju rizici koje određene poslovne djelatnosti mogu predstavljati za društvo, sigurnost ili okoliš. Isto tako, štiti se načelo zakonitosti i nastoji se smanjiti korupcija i moguće političke zlouporabe, što uvelike doprinosi većoj transparentnosti i odgovornosti u javnom upravljanju te povećanju povjerenja građana i poslovnih subjekata u javnu vlast. Smanjenjem upravnih opterećenja i uštedom troškova javne vlasti i nadzirnih subjekata potiče se gospodarski i ekonomski razvoj (Lopižić, 2020:2).

2.1. Modeli organizacije inspekcijskih službi i vrste inspekcija

Kako bi se bolje razumjele funkcije i bitna obilježja inspekcija nužno je proučiti njihovu klasifikaciju. Inspekcijske službe mogu se klasificirati u četiri skupine prema različitim aspektima njihovog djelovanja. Prvu skupinu čine tehničke inspekcije koje osiguravaju poštivanje sigurnosnih zahtjeva i zaštitu potrošača kao što su inspekcije zaštite na

radu, ispravnosti građevina, zaštite okoliša. Inspekcije druge skupine, odnosno carinske i porezne inspekcije, nadziru primjenjuju li se pravilno propisi vezani uz oporezivanje na državnoj granici i općenito. U treću skupinu ubrajaju se inspekcije koje zahtijevaju poslovni subjekti zbog izdavanja dopuštenja za rad ili financijske pomoći. Zadnja skupina obuhvaća indirektnu inspekciju čiji je zadatak, u slučajevima kada je dio inspeksijskog nadzora povjeren privatnim subjektima, da provjeravaju privatne subjekte koji provode nadzor i utvrde je li nadzor nad subjektima nadzora pravilno proveden (Blanc, 2012: 8-9). Organizacijska struktura inspeksijskih službi razlikuje se od zemlje do zemlje, s obzirom na ustavne, kulturne, ekonomske i druge razlike između zemalja (Council of Europe, 2015:6, dalje: CoE:). Stoga se u različitim državama primjenjuju različiti modeli organizacije inspeksijskih službi. Oni se mogu sistematizirati u četiri dimenzije: prema obuhvatu djelokruga, teritorijalnoj razini, odnosu s političkom vlasti te zajedničkim okvirom djelovanja (Lopižić, 2020:5).

S obzirom na obuhvat djelokruga službi, otvara se mogućnost fragmentacije inspekcije. Naime, inspekcije su fragmentirane između većeg broja organizacija, čime je inspeksijska funkcija podijeljena u veći broj specijaliziranih inspekcija ustrojenih za nadzor u uskom području djelovanja. Drugi način provođenja inspekcije unutar ove dimenzije je provođenje unutar jedne organizacije. U takvom modelu specijalizirane organizacijske jedinice, koje nadziru određeno područje, unutar organizacije imaju veći stupanj autonomije ili čak samostalnu nadležnost za provođenje nadzora u širem krugu područja. Suprotno tome, inspekcije je moguće organizirati i pri jedinstvenom inspektoratu koji je nadležan za cjelokupni ili veći dio inspeksijskog nadzora. Takav način organiziranja inspeksijske službe olakšava koordinaciju i provedbu inspeksijskih nadzora. Rani primjer ovog modela je iz kraja 1990-ih kada je Hrvatska osnovala Državni inspektorat, preuzimajući odgovornosti od prethodnih 12 inspekcija. Sličan model je razmatran i u Nizozemskoj, ali nije usvojen, dok je Bosna i Hercegovina usvojila taj model 2004. godine (CoE, 2015: 7).

Prema dimenziji teritorijalne razine, modeli se razlikuju ovisno o tome jesu li inspeksijske službe organizirane na državnoj ili lokalnoj razini. Državne inspekcije mogu imati različite oblike organizacije, uključujući one koje mogu, ali i ne moraju imati svoje

hijerarhijski odgovorne područne jedinice i one koje imaju područne jedinice s većim stupnjem autonomije. Kombinacija ova dva modela predstavlja još jedan način organiziranja inspeksijskih službi. U tom mehanizmu, kako državne, tako i lokalne inspekcije uključene su u inspeksijski nadzor, bilo da su neke inspekcije u isključivoj nadležnosti državne vlasti ili lokalne, ili čak podijeljene između njih. Državne inspekcije djeluju kao mehanizam pružanja pomoći lokalnim inspekcijama ili su zadužene za provođenje specijaliziranog nadzora. U takvom modelu može doći do nedostatka koordinacije zbog nejasne raspodjele odgovornosti između središnjih i lokalnih vlasti, što dovodi do preklapanja i dupliciranja inspekcija (Blanc, 2012:26). Također, u nekim regijama lokalne inspekcije mogu imati premalo sredstava, dok u drugim mogu imati prekomjerne resurse. Ovi problemi često proizlaze iz odluka koje nisu temeljito analizirane (CoE, 2015:14).

Nadalje, model koji proizlazi iz odnosa inspeksijskih službi s političkom vlasti je model u kojem politički dužnosnici mogu vršiti bitan utjecaj na djelovanje inspekcija, odnosno inspekcije su neposredno podređene političkoj vlasti, često s mogućim negativnim posljedicama na rad same inspeksijske službe. U ovom modelu nastoji se postići da operativne odluke donose stručnjaci, a da politički vrh sudjeluje jedino u kreiranju strateških odluka. Suprotnost tom modelu predstavlja model u kojem su inspeksijske službe autonomne te nemaju političko vodstvo.

Zadnja dimenzija po kojoj su sistematizirani modeli organizacije inspeksijskih službi odnosi se na zajednički okvir djelovanja za različite inspeksijske službe. S jedne strane, zajednički okvir djelovanja uopće ne postoji te se koordinirano djelovanje odvija ad hoc, dok s druge strane postoji i primjenjuje se na sve ili na većinu inspekcija i uključuje načela, smjernice i dodjelu inspeksijskih ovlasti (CoE, 2015: 8). Isto tako, postoji model u kojem se može ustrojiti posebno tijelo za koordinaciju inspekcija koje ostvaruje suradnju među inspekcijama. Primjeri uključuju Koordinacijsko vijeće inspektorata, uspostavljeno u Latviji 2000. godine, i Inspeksijsko vijeće u Sloveniji, osnovano 2002. godine. U Sloveniji se koordinacijsko tijelo sastoji od glavnih inspektora i drugih službenika te je smješteno na središnjoj razini. Prednosti koje proizlaze iz ovog modela su smanjenje preklapanja

nadležnosti, dijeljenje informacija te standardizacija rada (CoE, 2015:9; Lopižić, 2020: str. 4-5).

Integracija različitih modela i dimenzija inspekcijskih službi pokazuje kako složenost i specifičnost inspekcijskog nadzora utječu na njegovu učinkovitost te svaka od klasifikacija inspekcija i dimenzija ima ključan doprinos u osiguravanju kvalitetnog nadzora.

2.2. Načela inspekcijskog nadzora

Inspekcije su jedan od najvažnijih alata za osiguranje provedbe propisa i postizanje usklađenosti s njima. Djelotvorna i učinkovita provedba propisa i djelovanje inspekcija trebaju se temeljiti na određenim osnovnim načelima (OECD, 2014:3). Međunarodnim dokumentom „Smjernice OECD-a o načelima i najboljim praksama u provedbi propisa i inspekcijskog nadzora iz 2014.“ OECD je formulirao jedanaest načela. Ta načela odnose se na kvalitetno planiranje i usmjeravanje inspekcija, dijalog sa subjektima nadzora te sprječavanje korupcije (Lopižić, 2023:41). Spomenuta načela su: koordinacija i konsolidacija, transparentnost, dugoročna vizija, provedba i primjena propisa utemeljena na dokazima, selektivnost, procjena rizika i proporcionalnost, odazivnost, skupljanje i dijeljenje informacija, jasna i pravedna regulacija, unapređenje usklađenosti s propisima i profesionalnost.

Značajnu ulogu u provedbi inspekcijskog nadzora ima načelo procjene rizika i proporcionalnosti (Lopižić, 2020:6). Primjena ovog načela dolazi do izražaja zbog načela selektivnosti, koje nalaže da se inspekcijski nadzor ne može provoditi nad svim subjektima te da se moraju koristiti i drugi instrumenti osiguranja poštivanja propisa. Stoga, učestalost provedbe nadzora i količina sredstava potrebna za provođenje nadzora moraju biti proporcionalni riziku, a sankcije koje se primjenjuju trebaju biti usmjerene na smanjivanje rizika uvjetovanog povredom propisa (Lopižić, 2023:43). Isto tako, mjere koje se donose prilikom provođenja nadzora moraju biti proporcionalne riziku koji određena djelatnost predstavlja i primjenjivati se u redoslijedu koji najmanje opterećuje nadzirani subjekt. Točnije, postupak bi trebao uključivati sljedeće korake: prvo

upozoravanje i savjetovanje, zatim davanje roka za otklanjanje nedostataka. U slučaju da se nepravilnosti ne uklone, slijede kazne, privremena obustava djelatnosti, a kao posljednja mjera može uslijediti zatvaranje poslovnog subjekta (Lopižić, 2020:6). Iz ovog se pristupa može uočiti promjena u shvaćanju inspekcijskog nadzora, i to iz dosadašnjeg shvaćanja inspekcija kao sredstva kažnjavanja u shvaćanje inspekcijskog nadzora kao alata koji potiče usklađenost s propisima (Lopižić, 2023:40). Načelo unapređenja usklađenosti s propisima polazi od tog shvaćanja te nalaže da se usklađenost s propisima mora osigurati ne samo putem inspekcija, već i kroz dodatne instrumente poput smjernica, vodiča i kontrolnih lista. Stoga bi vlade od inspekcija trebale zahtijevati da objave materijale sa smjernicama i kontrolnim listama na svojim internetskim stranicama kako bi subjekti nadzora mogli lako uskladiti svoje poslovanje s propisima (OECD, 2014:60). Jednako tako, OECD definira i načelo koordinacije i konsolidacije, čija primjena dovodi do optimizacije resursa, smanjenja opterećenja nadziranim subjektima i povećanja efikasnosti. Nalaže se da inspekcijske službe budu koordinirane i, gdje god je moguće, konsolidirane, što dovodi do manjeg preklapanja u njihovom radu (Lopižić, 2023:43). Na ova načela nadovezuje se načelo transparentnosti. Bez transparentnosti, inspekcijska tijela mogu djelovati neovisno jedno o drugome i proširiti svoje uloge i funkcije, što može rezultirati političkim utjecajem (Monk, 2012:14). Načelo transparentnosti očituje se i u postupku odabira vodećeg osoblja, koji bi, u skladu s ovim načelom, trebao biti proveden transparentno te temeljen na stručnim znanjima i vještinama, bez političkog utjecaja. Od velike je važnosti i načelo profesionalnosti koje od inspektora zahtijeva stalno usavršavanje i osposobljavanje za obavljanje zadataka (Lopižić, 2020:7). To uključuje unapređenje kako tehničkih vještina, tako i generičkih vještina. Generičke vještine uključuju razumijevanje i analizu rizika, pristupe kojima se promiče usklađenost (uključujući učinkovitu komunikaciju i izgradnju odnosa s reguliranim subjektima) te pomažu u ostvarivanju kvalitetnijeg rada inspektora (OECD, 2014:63). Povrh toga, Rems još spominje načelo zakonitosti, prema kojem je nadležna inspekcija dužna postupati uvijek kada dobije saznanja o mogućem kršenju zakona te poduzeti sve zakonom propisane radnje radi utvrđivanja činjenica na temelju kojih poduzima daljnje radnje. Navodi načelo oficioznosti, koje nalaže da se postupak inspekcijskog nadzora

pokreće i vodi isključivo po službenoj dužnosti, odnosno da se sve radnje provode neovisno o zahtjevu stranke ili drugih osoba koje imaju interes da se u određenom slučaju postupi. Ključna načela kod provedbe inspekcijskog nadzora su načelo ekonomičnosti i efikasnosti. Ona se očituju u hitnom postupanju inspekcija, s obzirom na to da je najčešće riječ o povredama propisa koje mogu štetno djelovati na stranku (primjerice kršenje prava radnika) ili predstavljaju opasnost za veći broj ljudi (naprimjer, nadzor zdravstvene ispravnosti prehrambenih namirnica). Također, Rems objedinjuje načelo obavješćivanja stranaka i drugih tijela te načelo davanja pravne pomoći strankama, objektima inspekcijskog nadzora i drugim tijelima. Ukratko, riječ je o obvezi inspekcija da pravovremeno obavješćuju, kako stranke, tako i druga tijela državne uprave o relevantnim činjenicama od interesa za ta tijela, kao i o poduzetim radnjama u postupku. Što se tiče načela pomoći strankama i drugim državnim i upravnim tijelima, tijela koja vode postupak vode brigu da neznanje i neukost stranaka nije na štetu njihovih prava, a u slučaju državnih i upravnih tijela potiču suradnju. Na kraju navodi načela koja su nužna za ostvarivanje svrhe inspekcijskog nadzora. Prema načelu donošenja akata kojima se otklanja nezakonitost ili druga povreda propisa, općeg ili pojedinačnog akta, nužno je nakon utvrđivanja činjeničnog stanja donijeti odluku, odnosno akt kojim se otklanja povreda propisa ili utvrđena nepravilnost. Na to načelo veže se načelo izvršenja akata inspekcije, koje nema iznimke te nalaže da se akti inspekcije izvršavaju kada postanu izvršni (Rems, 2008:23-26).

Navedena načela ključna su za uspješnu provedbu inspekcijskog nadzora, osiguranje zakonitosti i usklađenosti s propisima te poticanje suradnje između inspekcijskih službi. Poštivanje tih načela osigurava efikasan i učinkovit inspekcijski nadzor.

3. INSPEKCIJSKI NADZOR U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI

3.1. Pravni okvir inspekcijskog nadzora u Hrvatskoj

Inspekcijski poslovi su poslovi državne uprave, zbog čega je temeljni pravni akt koji regulira inspekcijski nadzor Zakon o sustavu državne uprave. Prema tom zakonu, inspekcijski nadzor neposredno provode službene osobe, odnosno inspektori, a 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 ZSDU).

Zakonom o Državnom inspektoratu regulira se rad i organizacija inspekcijskih službi koje su organizirane pri Državnom inspektoratu, središnjem tijelu državne uprave nadležnom za inspekcijski nadzor nad poslovnim subjektima. Zakon uređuje ustrojstvo Državnog inspektorata, upravljanje, uvjete za obavljanje inspekcijskih poslova, dužnosti i ovlasti inspektora te prekršajnu odgovornost. Također, rad inspekcijskih službi koje nisu organizirane pri Državnom inspektoratu reguliraju zakoni kojima se regulira rad određenih inspekcijskih službi (prosvjetna, financijska, sportska, upravna) (Zakon o Državnom inspektoratu NN 115/18, dalje: ZDI).

Zakon o sustavu državne uprave predviđa mogućnost povjeravanja provedbe inspekcijskog nadzora pravnim osobama s javnim ovlastima posebnim zakonom, ako je to nužno za provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije (čl. 33 st. 2. ZSDU).

3.2. Organizacija inspekcijskih službi u Hrvatskoj

Inspekcijske službe mogu se organizirati prema resornom ili funkcionalnom načelu. Kada su inspekcije organizirane prema resornom načelu, inspektori, odnosno inspekcije su organizirane unutar tijela državne uprave koja su nadležna za određeno upravno područje, najčešće kao upravne organizacije unutar ministarstva. Prema funkcionalnom načelu, inspekcije se mogu organizirati kao jedno središnje tijelo, inspektorat, koji je neovisan i samostalan od drugih tijela (Stipić, 2017:8).

Državni inspektorat je ključno tijelo za provedbu inspekcijskog nadzora, a poslove iz njegovog djelokruga obavlja 16 inspekcija: tržišna, sanitarna, veterinarska, poljoprivredna, lovna, šumarska, fitosanitarna, turistička, rudarska, inspekcija opreme pod tlakom, elektroenergetska, inspekcija rada, građevinska, inspekcija zaštite okoliša, inspekcija zaštite prirode i vodopravna inspekcija (čl. 4. ZDI). Njegovim radom upravlja glavni državni inspektor, kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog predsjednika Vlade, na vrijeme od 5 godina, a za svoj rad je odgovoran Vladi (čl. 30 st. 1. i 2. ZDI).

Državni inspektorat s radom je započeo 1. travnja 2019. godine. Objedinjavanjem različitih inspekcijskih službi unutar istog državnog tijela primijenjen je funkcionalni model organizacije inspekcijskih službi, što je značajno smanjilo fragmentiranost u obavljanju inspekcijskih poslova. Osim Središnjeg ureda u Zagrebu, Državni inspektorat ima pet područnih ureda, i to u: Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu, izvan kojih je ustrojeno 37 ispostava (Lopižić, 2020:9).

Državni inspektorat djelovao je u razdoblju od 1999. do 2014. godine, kada je ukinut. Utemeljen je s ciljem povećanja efikasnosti inspekcijskog postupka, smanjenjem broja povreda propisa i prekršaja te okupljanja što većeg broja inspekcija u jednom državnom tijelu. Suprotno očekivanjima, pristupilo se fragmentaciji inspekcijskih službi te je Državni inspektorat prestao s radom donošenjem i stupanjem na snagu „Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave iz 2013. godine“, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2014. godine. Nakon ukidanja Inspektorata, poslove inspekcijskog nadzora preuzela su ministarstva

(Staničić, 2019:69). Nadalje, ponovnim objedinjavanjem inspeksijskih službi, težilo se učinkovitijem obavljanju inspeksijskih poslova, koherentnijem djelovanju u nadzoru primjene propisa te efikasnijem korištenju financijskih i drugih sredstava (Nacionalni program reformi, 2018., str. 28). Novi Državni inspektorat ustrojen je donošenjem „Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave iz 2018.“, u obliku središnjeg državnog ureda, dok je nakon ukidanja središnjih državnih ureda kao vrste tijela državne uprave, Državni inspektorat ustrojen u obliku državne upravne organizacije (čl. 1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave NN 116/18).

Inspeksijske službe koje nadziru tijela s javnim ovlastima ostale su ustrojene pri ministarstvima i državnim upravnim organizacijama u obliku samostalnih sektora (Lopižić, 2020:9). Primjerice, Ministarstvo zdravstva provodi zdravstveno-inspeksijski nadzor nad radom zdravstvenih radnika i nad radom zdravstvenih ustanova, dok prosvjetna inspekcija Ministarstva znanosti i obrazovanja, u skladu s odredbama Zakona o prosvjetnoj inspekciji, obavlja nadzor predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola, učeničkih domova i drugih pravnih osoba koje obavljaju odgojno-obrazovnu djelatnost, osim visokih učilišta (Koprić, Marčetić, 2021:203). Također, ustrojene su i u obliku samostalnih službi (mjeriteljska inspekcija) ili posebnih službi u okviru drugih sektora, odnosno sektora u okviru uprava i ravnateljstava (geodetska, cestovna, pravosudna inspekcija i inspekcija zaštite kulturne baštine) (Lopižić, 2020:9). Sukladno Zakonu o sustavu državne uprave iz 1993. i 2011. godine, inspeksijski nadzor obavljali su županijski uredi, odnosno uredi državne uprave. Ukidanjem ureda državne uprave 2019. godine, poslovi neposredne provedbe zakona te drugi upravni i stručni poslovi ureda državne uprave povjereni su županijama, dok su inspeksijske službe prenesene u resorna ministarstva (Džinić, Lopižić, 2022:181). Tako se sportska inspekcija koncentrirala pri Ministarstvu turizma i sporta (čl. 79. i 80. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta NN 97/20), inspekcija nad prikupljanjem humanitarne pomoći pri Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (čl. 140. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike

NN 97/20) te upravna inspekcija pri Ministarstvu pravosuđa i uprave (čl. 402. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave NN 97/20).

Osim tijela državne uprave, u provođenje inspekcijskog nadzora mogu biti uključene i privatne organizacije, primjerice u ispitivanju sigurnosti dizala, građevinskih proizvoda i materijala te inspekcija u području nafte i naftnih derivata. Da bi privatne organizacije mogle provoditi nadzor, moraju biti akreditirane od strane Hrvatske akreditacijske agencije.

Ustrojavanje Državnog inspektorata predstavlja pozitivan pomak u obavljanju inspekcijskog nadzora, pridonoseći boljoj koordinaciji i koherentnosti inspekcijskih službi. U budućnosti postoji mogućnost integracije ostalih inspekcijskih službi koje nisu dio Državnog inspektorata (Džinić, Lopižić, 2022:187,188).

3.3. Provedba inspekcijskog nadzora

Zakon o državnom inspektoratu predviđa da glavni državni inspektor donosi godišnji program rada Državnog inspektorata i pojedinih inspekcija. Tim godišnjim planom utvrđuju se najmanji broj, struktura i prioriteti obavljanja inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa iz djelokruga Državnog inspektorata. Ako je određeni inspekcijski nadzor previđen tim planom, on se smatra redovnim, odnosno planiranim (čl.78 ZDI). Izvanrednim, odnosno neplaniranim nadzorom, smatra se nadzor koji se provodi na zahtjev drugog tijela, na temelju predstavke pravnih i fizičkih osoba, ili zbog saznanja o činjenicama koje opravdavaju provođenje nadzora. Kako bi se utvrdilo jesu li rješenjem naređene mjere izvršene, provodi se kontrolni nadzor nad subjektima koji su već bili predmet nadzora (Lopižić, 2020:11). Na primjer, prosvjetni inspektor može obaviti kontrolni inspekcijski nadzor ako nije obaviješten o izvršenju obveza ili ako posumnja u vjerodostojnost izvještaja (čl. 31. st. 3., Zakon o prosvjetnoj inspekciji NN 61/11, 16/12, 98/19, 52/21). Isto tako, kontrolni nadzor primjenjuje se i u sustavu socijalne skrbi kako bi se osigurala pravilna provedba naređenih mjera (čl. 271. st. 4., Zakon o socijalnoj skrbi 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23).

Prema načinu provođenja nadzora, razlikuju se neposredni i posredni nadzor. Neposredni nadzor obavlja se u prostorijama nadziranog subjekta te zahtijeva više vremena, ali pruža dobre rezultate. S druge strane, posredni se nadzor obavlja u prostorijama inspeksijskih službi putem pregledavanja dokumentacije nadziranog subjekta. Iako je ovaj nadzor manje detaljan, omogućuje provođenje više nadzora u isto vrijeme (Staničić, 2019:70, Lopižić, 2020:11).

Inspeksijski nadzor provode službene osobe ovlaštene posebnim zakonom, odnosno inspektori koji službeno svojstvo, identitet i ovlasti dokazuju službenom iskaznicom ili službenom značkom (čl. 21., 22. ZSDU). Oni su u obavljanju inspeksijskog nadzora samostalni te vode postupke, donose upravne akte i poduzimaju mjere u okviru svojih prava, obveza i ovlasti (čl. 54. st. 1. ZDI).

Inspeksijski nadzor provode inspektori. Nadzor se provodi nad fizičkim osobama koje obavljaju određenu djelatnost (ugostitelj, prodavač, frizer), nad jedinicama lokalne i područne samouprave, javnim ustanovama i poduzećima te nad organizacijama privatnog sektora (Lopižić, 2020:11). Inspektori Državnog inspektorata pokreću i provode inspeksijski nadzor po službenoj dužnosti te iznimno na zahtjev stranke ako to propisuje poseban zakon. Inspektori mogu obavijestiti odgovornu osobu nadzirane pravne osobe i fizičku osobu o početku obavljanja inspeksijskog nadzora ako ocijene da takvo obavještanje ne bi umanjilo učinkovitost provedbe nadzora (čl. 58. st. 1., čl. 59. ZDI).

U svom radu, inspektori imaju pravo, u skladu sa zakonom i drugim propisima, pregledati poslovne prostore i spise, zgrade i druge građevine, robu, predmete i druge stvari kod nadziranih subjekata. Također, imaju pravo zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku te obavljati i druge radnje koje su u skladu sa svrhom inspeksijskog nadzora (čl. 23. ZSDU). Sukladno Zakonu o Državnom inspektoratu, inspektor je ovlašten: fotografirati ili snimiti osobe; pregledati, fotografirati ili snimiti zgrade, objekte, poslovne prostorije i druge prostorije, luke, privremena radilišta, izvođenje radova, objekte koji su namijenjeni za rad s pripadajućim prostorijama, stambene prostorije i prostore u kućanstvima ili stambene zgrade u kojima se obavlja djelatnost odnosno rad; pregledati proizvode, uređaje, opremu, sredstva rada, vozila, poslovne knjige, registre, evidencije, audio i videozapise, društvene

mreže, mrežne stranice, računalne programe, dokumente, ugovore, isprave i drugu poslovnu dokumentaciju koja pruža uvid u poslovanje pravne i fizičke osobe; obavljati i druge radnje u skladu s posebnim propisom.

Također, može uzimati izjave od predstavnika nadziranih pravnih osoba, fizičkih osoba, sudionika koji su zatečeni u nadzoru ili drugih osoba zatečenih na mjestu nadzora i svjedoka. Oni moraju dati izjave s točnim pojedinostima koje su važne za utvrđivanje činjenica u nadzoru (čl. 61. st. 1., 4. ZDI).

Subjekti inspekcijskog nadzora, odnosno pravne i fizičke osobe koje podliježu nadzoru, dužni su inspektoru omogućiti obavljanje inspekcijskog nadzora i osigurati mu uvjete za neometan rad. Kao primjer slučajeva u kojima inspektoru nije omogućeno obavljanje nadzora može se navesti fizičko zaprječivanje ulaska u poslovne prostorije, prikrivanje poslovne dokumentacije, prikrivanje osoba s kojima nije sklopljen ugovor o radu ili utjecanje na osobe koje inspektor ima pravo saslušati. Također, ako se nadzirana osoba ne odazove pozivu za saslušanje u zakazano vrijeme ili ako u roku koji je određen u zapisniku inspektora ili u roku koji je određen u pozivu na saslušanje stranke ne osigura uvid u traženu poslovnu dokumentaciju ili druge isprave koje bi služile za utvrđivanje činjeničnog stanja. U slučaju pružanja fizičkog otpora prilikom provođenja inspekcijskog nadzora ili izvršenja izvršnog akta te očekivanja opravdanog otpora, inspektori su ovlašteni zatražiti pomoć policije. Inspektor može zahtijevati privremeno obustavljanje poslovanja nadziranog subjekta ako procijeni da na drugi način ne bi mogao obaviti inspekcijski nadzor ili utvrditi činjenično stanje (Stipić, 2012:7, čl. 63. st. 1., 2., 3., čl. 65. ZDI).

Nakon provedenog inspekcijskog nadzora, inspektor je dužan sastaviti zapisnik (čl. 67. st. 1. ZDI). On se sastavlja u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku te se sastavlja o usmenoj raspravi, očevidu ili drugoj važnijoj radnji u postupku te o usmenim izjavama stranaka ili trećih osoba u postupku (Zakon o općem upravnom postupku, NN 49/09, čl.76.st. 1., dalje: ZUP). U slučaju inspekcijskog nadzora, zapisnik se sastavlja o izvršenom pregledu, utvrđenom stanju, poduzetim mjerama i radnjama.

Utvrđi li inspektor prilikom nadzora da je povrijeđen zakon ili drugi propis, ima pravo i obvezu, u skladu sa zakonom i drugim propisima, narediti da se utvrđeni nedostaci, odnosno nepravilnosti, otklone u određenom roku. Ima obvezu podnijeti optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja, podnijeti kaznenu prijavu protiv počinitelja kaznenog djela te poduzeti druge mjere, odnosno izvršiti druge radnje za koje je posebnim zakonom ovlašten (čl. 25 ZSDU; Stipić:2017:9). To znači da inspektor ima obvezu poduzeti sve potrebne radnje s ciljem otklanjanja nezakonitosti ili drugih povreda te je obvezan bez odgode obavijestiti nadležno tijelo ako posumnja da je povrijeđen zakon ili drugi propis za koji on nije nadležan (čl. 68. ZDI).

Inspektori imaju brojna prava i ovlasti te su osobno odgovorni ako propuste poduzeti mjere ili radnje koje imaju pravo i obvezu poduzeti ili ako prekorače svoje ovlasti (izricanjem mjere koju u određenom slučaju ne mogu izreći) te podliježu sankcioniranju (čl. 25. st. 2. ZSDU; Staničić, 2019:64).

3.4. Mjere koje može izreći inspektor

Na temelju točno utvrđenog činjeničnog stanja, inspektori u okviru svojih ovlasti donose upravne mjere. U pravilu, upravne mjere su rješenja kojima se fizičkoj ili pravnoj osobi nešto zabranjuje ili naređuje (Lopižić, 2020:12; Stipić, 2017:9). Primjerice, prema Zakonu o sportskoj inspekciji, inspektor će narediti otklanjanje propusta, nedostataka ili nepravilnosti u određenom roku nadziranoj pravnoj ili fizičkoj osobi koja obavlja sportsku djelatnost, a nije izvršila upis u registar sportskih djelatnosti ili u neki drugi odgovarajući registar. Također, inspektor može nadziranoj pravnoj ili fizičkoj osobi koja obavlja samostalnu djelatnost zabraniti sudjelovanje u sportskim natjecanjima u slučaju da osoba nema odgovarajuću zdravstvenu sposobnost koja se utvrđuje u skladu sa Zakonom (Zakon o sportskoj inspekciji NN 86/12, čl. 19. st. 1, čl. 22. st. 1.). Prilikom donošenja upravnih mjera, inspektor mora voditi računa da se rješenje odnosi isključivo na nadzorom utvrđene činjenice te da, u slučaju odabira između različitih mjera, odabere onu koja je povoljnija za stranku pod uvjetom da se takvom mjerom postiže svrha donošenja mjere (Stipić, 2017: 9). Inspektor je dužan mjeru donijeti bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od

završetka nadzora tijekom kojeg su utvrđene činjenice na temelju kojih se mjera donosi (čl. 70. st. 2. ZDI).

Ovlasti inspektora ne prestaju donošenjem rješenja kojim se izriče upravna mjera, ukoliko je utvrđena povreda propisa za koju je propisan prekršaj. Inspektor će u toj situaciji poduzeti kaznene mjere koje obuhvaćaju: podnošenje optužnog prijedloga, donošenje prekršajnog naloga, utvrđivanje i oduzimanje protupravno pribavljene imovinske koristi te naplaćivanje novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja (Stipić, 2017:9).

Tijelo državne uprave nadležno za provedbu ili nadzor provođenja propisa kojim je predviđen prekršaj ovlašteno je podnijeti optužni prijedlog za taj prekršaj. Primjerice, Državni inspektorat ovlašten je pokrenuti prekršajni postupak podnošenjem optužnog prijedloga, najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka nadzora, uz koji mora priložiti dokaze koji podupiru osnovanu sumnju za počinjenje prekršaja.

Također, inspektor može izdati prekršajni nalog kojim predlaže počinitelju prekršaja prihvaćanje prekršajnopравnih sankcija bez daljnjeg vođenja postupka. Ako počinitelj prekršaja prihvati nalog i prizna krivnju, on to čini dobrovoljno budući da ne postoje prisilne mjere koje bi ga na to natjerale. Prekršajni nalog može se temeljiti na neposrednom opažanju inspektora tijekom obavljanja nadzora, vjerodostojnoj dokumentaciji, odnosno zapisniku, uporabi tehničkih uređaja te na rezultatima laboratorijskih analiza i vještačenja.

Za prekršaje propisane odlukom jedinice lokalne i područne samouprave, kao i za prekršaje propisane zakonom za koje je kao kazna propisana samo novčana kazna, inspektori su obvezni izdati prekršajni nalog. To uključuje prekršaje za koje je novčana kazna predviđena u sljedećim iznosima: do 663,61 eura za fizičke osobe, do 1327,23 eura za fizičke osobe obrtnike i osobe koje obavljaju drugu samostalnu djelatnost te do 1990,84 eura za pravnu osobu i do 663, 61 eura za njihove odgovorne osobe (čl. 111. st. 1, čl. 231., čl. 239. st. 1., Prekršajni zakon, NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18 : dalje: PZ; Stipić 2017:10). Ako inspektor utvrdi da je u pitanju prekršaj za koji je dužan izdati prekršajni nalog, to će učiniti bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam dana od dana završetka nadzora, kada su utvrđene činjenice odlučne za poduzimanje mjera (čl. 72. st. 3. ZDI).

Vežano za mjere privremenog oduzimanja predmeta te utvrđivanja i oduzimanja protupravno pribavljene imovinske koristi, inspektor može, do pravomoćne odluke o prekršaju ili presude o počinjenom kaznenom djelu, privremeno oduzeti predmete i sredstva za koja se smatra da su bila namijenjena ili upotrijebljena za počinjenje prekršaja, ili su nastala njegovim počinjenjem. U tom slučaju, inspektor je dužan izdati osobi kojoj su predmeti oduzeti potvrdu o vrsti i količini oduzetih predmeta.

Što se tiče oduzimanja imovinske koristi inspektor je obvezan, na temelju prikupljenih dokaza, utvrditi iznos imovinske koristi za koju postoji osnovana sumnja da je ostvarena kaznenim djelom ili prekršajem. U prekršajnom nalogu ili obveznom prekršajnom nalogu, inspektor mora izreći, a u optužnom prijedlogu odnosno kaznenom prijavi predložiti oduzimanje utvrđenog iznosa imovinske koristi (čl. 76 st.1., 2., čl. 77. ZDI).

Pravna osnova za naplatu novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja nalazi se u Prekršajnom zakonu u prvom stavku 245. članka Prekršajnog zakona. Prema toj odredbi, inspektor može naplatiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja ako je prekršaj utvrđen tijekom nadzora u okviru njegove nadležnosti, bilo putem neposrednog opažanja, uporabom tehničkog uređaja ili pregledom određene dokumentacije. Ova mogućnost naplate samo na prekršaje za koje je propisana novčana kazna do 265, 45 eura za fizičku i odgovornu osobu u pravnoj osobi, do 663,61 eura za obrtnika i drugu fizičku osobu koja se bavi drugom samostalnom djelatnošću te do 1990, 84 eura za pravnu osobu i s njom izjednačene subjekte. Počinitelj prekršaja može platiti novčanu kaznu na mjestu počinjenja prekršaja ili naknadno, u roku od 3 dana. Na taj način se neće voditi prekršajni postupak, izrečena kazna ne unosi se u prekršajnu evidenciju te se počinitelj prekršaja ne smatra osobom osuđenom za prekršaj (čl. 245. st. 1., 2., 6. PZ; Stipić, 2017:12).

Prilikom inspekcijuskog nadzora, inspektor može utvrditi i postojanje osnovane sumnje da je povredom propisa počinjeno kazneno djelo te će podnijeti kaznenu prijavu najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka nadzora (čl. 74. ZDI).

3.5. Iznimke u pokretanju prekršajnog postupka (načelo oportuniteta)

S ciljem smanjivanja prekršajnog procesuiranja lakših prekršaja, Zakonom o izmjenama i dopunama prekršajnog zakona (NN 39/19) iz 2013. uvedena je primjena načela oportuniteta. Ovo načelo inspektorima omogućuje da postupanje koje ima sva bitna obilježja prekršaja ne tretira kao prekršaj, ako je stupanj ugrožavanja ili povrede javnog poretka, društvene discipline i društvenih vrijednosti neznatan te ako ne postoji potreba za kažnjavanjem (Lopižić, 2023:51). Inspektor odlučuje o tome hoće li i u kojem slučaju primijeniti to načelo te je dužan detaljno obrazložiti razloge i okolnosti svoje odluke (Stipić, 2017: 13).

Kasnije, Zakonom o Državnom inspektoratu, primjena načela oportuniteta postaje obvezna. Svi inspektori, osim inspektora rada, neće pokrenuti prekršajni postupak ako nadzirana pravna ili fizička osoba tijekom nadzora ili do donošenja rješenja otkloni utvrđene nepravilnosti i nedostatke. Također, prekršajni postupak neće biti pokrenut ako je doneseno rješenje o nepravilnostima i nadzirana osoba postupi po izvršnom rješenju inspektora ili postupi prema tom rješenju i prije nego što je ono postalo izvršno. Isto tako, ako nadzirana osoba očitovanjem na zapisnik preuzme obvezu da u određenom roku otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u nadzoru, a za njih nije propisana upravna mjera, a inspektor utvrdi da je počinjen prekršaj. Ako nadzirana osoba ne ispuni preuzetu obvezu u određenom roku, inspektor je dužan podnijeti optužni prijedlog za pokretanje prekršajnog postupka ili izdati prekršajni nalog u roku od 15 dana od završetka nadzora ili od isteka roka za ispunjenje obveze. Ipak, od primjene načela oportuniteta izuzeti su teži prekršaji koji ugrožavaju život, sigurnost i zdravlje ljudi, imovinu veće vrijednosti, okoliš te slučajevi ponovljenih prekršaja nadziranih tijela u roku od godinu dana (Marečić, 2021:5-6).

3.6. Zaštita prava stranaka u inspeksijskom nadzoru

Nadziranim subjektima na raspolaganju stoje pravna sredstva zajamčena Zakonom o upravnom postupku. Sukladno tome, imaju pravo na žalbu i prigovor kao redovne pravne

lijekove te na pokretanje upravnog spora kao izvanrednog pravnog sredstva. Žalba se može podnijeti protiv rješenja prvostupanjskog tijela, nadležnom drugostupanjskom tijelu, osim ako je zakonom isključena mogućnost žalbe (čl. 105. ZUP). U slučaju inspekcijskog nadzora, za rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju nadležni su inspektori, dok je drugostupanjska zaštita osigurana pred različitim tijelima. Za inspekcije organizirane pri Državnom inspektoratu, drugostupanjski postupak vodi nadležna ustrojstvena jedinica za drugostupanjski postupak u Središnjem uredu Državnog inspektorata. U drugim inspekcijama, poput prosvjetne inspekcije, drugostupanjski postupak vodi nadležno povjerenstvo koje imenuje čelnik tijela državne uprave, odnosno Vlada. Iznimno, protiv određenih prvostupanjskih rješenja inspektora mogućnost podnošenja žalbe je isključena. U tim slučajevima pravna zaštita stranaka osigurana je putem upravnog spora. On se pokreće tužbom pred mjesno nadležnim upravnim sudovima protiv rješenja inspektora. Primjeri takvih inspekcija uključuju geodetsku inspekciju, ribarsku inspekciju te inspekciju za nadzor cesta i cestovnog prometa. Upravni spor se također može pokrenuti protiv drugostupanjskog rješenja kojim je odlučeno o žalbi na prvostupanjsko rješenje.

Nadalje, prigovor se najčešće koristi protiv obavijesti inspektora o neprihvatanju prijedloga za pokretanje inspekcijskog nadzora. Stoga je pravo na podnošenje prigovora, osim što je uređeno Zakonom o općem upravnom postupku, također sadržano i u propisima koji se odnose na određene inspekcijske službe, primjerice prosvjetnu inspekciju i inspekciju za nadzor cesta. Isto tako, prigovor se može podnijeti i na zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Kao primjer, navodi se mogućnost prigovora na zapisnik poreznog inspektora u roku koji ne može biti kraći od 5, a ni dulji od 20 dana (Lopižić, 2020:13,14).

4. TURISTIČKA INSPEKCIJA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI

4.1. Organizacija turističke inspekcije

Inspekcijski poslovi mogu se obavljati unutar posebnog tijela državne uprave, poput inspektorata ili unutar pojedinih tijela državne uprave zajedno, s ostalim poslovima upravnog područja (Koprić, Marčetić, 2021:203). Turistička inspekcija organizirana je prema različitim modelima tijekom četiri ključna vremenska razdoblja.

Tijekom prvog razdoblja, od 1992. do 1999., turistička inspekcija organizirana je prema resornom modelu, odnosno pri Ministarstvu turizma i trgovine, a kasnije Ministarstvu turizma (čl. 16. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave, NN 55/92; čl. 9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, NN 44/93).

S ustrojavanjem Državnog inspektorata 1999. godine, organizacija turističke inspekcije prešla je iz resornog u funkcionalni model. Bila je organizirana kao dio posebnog tijela državne uprave sve do njegovog ukidanja 2014. godine. Nakon ukidanja Državnog inspektorata, turistička inspekcija ponovno je, od 2014. do 2019. godine, organizirana prema resornom modelu. Prema Zakonu o turističkoj inspekciji, ustrojena je kao unutarnja ustrojstvena jedinica u sastavu Ministarstva turizma, konkretno kao Samostalni sektor turističke inspekcije (čl. 4. Zakon o turističkoj inspekciji NN 76/99, 19/14). Za obavljanje poslova iz djelokruga Sektora bile su ustrojene Služba inspekcijskog nadzora u području ugostiteljstva i turizma te Službe turističke inspekcije u područnim jedinicama. Područne jedinice bile su ustrojene u Zagrebu, Puli, Rijeci, Splitu i Osijeku. Svaka područna jedinica imala je svoje ispostave sa samostalnim izvršiteljima (čl. 68. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma NN 55/14). Na primjer, Služba turističke inspekcije u Područnoj jedinici u Splitu imala je svoje ispostave u Dubrovniku, Makarskoj, Šibeniku i Zadru, dok je Područna jedinica u Rijeci imala ispostave u Crikvenici, Krku, Pagu, Rabu i Senju (čl. 72. i 73. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma). Iz prikazane organizacije turističke inspekcije jasno je da je inspekcijski nadzor dobro raspoređen i prilagođen potrebama turističkih središta.

Četvrto razdoblje označava povratak na funkcionalni model počevši 1. travnja 2019. godine, kada je stupio na snagu Zakon o Državnom inspektoratu. Turistička inspekcija izuzeta je iz Ministarstva turizma i ustrojava se pri Državnom inspektoratu (čl. 4. ZDI). Time je došlo do promjene teritorijalne organizacije ustrojem turističke inspekcije pri područnim uredima Državnog inspektorata sa sjedištem u Zagrebu, Osijeku, Splitu, Varaždinu i Rijeci (čl. 3. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata). Ponovnim ustrojavanjem Državnog inspektorata omogućena je lakša provedba koordiniranih nadzora (Lopižić, 2023:49). Učinkovitija provedba koordiniranih nadzora potvrđena je podacima iz Godišnjeg izvješća o radu Ministarstva turizma za 2018. godinu, u kojem je navedeno da je turistička inspekcija obavila 260 nadzora u suradnji s drugim tijelima državne uprave (Ministarstvo turizma, 2019:112). Jasni pokazatelji poboljšanja vidljivi su u Godišnjem izvješću o radu Državnog inspektorata za 2023. godinu, u kojem je navedeno da je turistička inspekcija obavila 627 koordiniranih nadzora u suradnji s drugim inspekcijama (Državni inspektorat, 2024:33).

4.2. Djelokrug i pravni okvir turističke inspekcije

Temeljni pravni akt kojim se regulira rad turističke inspekcije je Zakon o Državnom inspektoratu, kojim se propisuje djelokrug inspekcija, uključujući i turističku. Prema ovom zakonu, turistička inspekcija obavlja poslove u području ugostiteljske djelatnosti, pružanja ugostiteljskih usluga, pružanja usluga u turizmu te boravišne, odnosno turističke pristojbe. Navedeni poslovi uključuju obavljanje inspekcijskog nadzora i provedbu drugih zakona kojima se uređuju: način i uvjeti pod kojima pravne i fizičke osobe obavljaju ugostiteljsku djelatnost ili pružaju ugostiteljske usluge, način i uvjeti pod kojima pravne i fizičke osobe pružaju usluge u turizmu, sprječavanje neregistriranog obavljanja ugostiteljske djelatnosti ili neregistriranog pružanja usluga u turizmu, prijavu i odjavu boravka turista, obračun, naplatu i uplatu boravišne odnosno turističke pristojbe, te obavljanje i drugih inspekcijskih poslova sukladno posebnim zakonima (čl. 16 ZDI).

Osim Zakona o Državnom inspektoratu, djelokrug je definiran i drugim zakonima koji detaljno uređuju područja nadzora poput Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 85/15, 121/16, 99/18, 25/19) i Zakona o pružanju usluga u turizmu (NN 130/17, 25/19, 98/19, 42/20). Na primjer, prema Zakonu o ugostiteljskoj djelatnosti inspektor tijekom nadzora provjerava je li trgovačko društvo, zadruga ili obrtnik registriran za obavljanje ugostiteljske djelatnosti. Inspektor također utvrđuje je li na ulazu u ugostiteljski objekt vidljiva obavijest o radnom vremenu te pridržava li se objekt oglašenog radnog vremena. Prema Zakonu o pružanju usluga u turizmu inspektor, nadzire uvjete i načine pružanja usluga u turizmu, uključujući rad turističkih agencija i turističkih vodiča. Inspektori mogu kontrolirati je li turistička agencija angažirala ovlaštenog turističkog vodiča za pružanje svojih usluga, čime osiguravaju da svi pružatelji usluga udovoljavaju zakonskim standardima. Tim zakonom uvedena je primjena načela oportuniteta koje turističkim inspektorima omogućuje da ne podnose optužni prijedlog, ne izdaju prekršajni nalog ili da ne naplate kaznu na mjestu počinjenja prekršaja, ako nadzirani subjekti u određenom roku otklone nepravilnosti kako je detaljno objašnjeno u prethodnom dijelu rada (Vodič za ugostitelje i pružatelje ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu te za korisnike tih usluga).

Nadzor navedenih propisa ima ključnu ulogu u osiguravanju zakonitosti i kvalitete usluga u turizmu, čime se pridonosi razvoju turističkog sektora u skladu s važećim standardima.

4.3. Ustrojstvo turističke inspekcije

Kao što je ranije spomenuto, turistička inspekcija organizirana je pri Državnom inspektoratu gdje je ustrojen Sektor za nadzor u turizmu i ugostiteljstvu. Na teritorijalnoj razini, ustrojena je pri područnim uredima Državnog inspektorata sa sjedištima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci, Varaždinu i Splitu. Načelnik sektora za svoj rad odgovara pomoćniku glavnog državnog inspektora zaduženom za koordinaciju inspeksijskih poslova u njegovom upravnom području, zamjeniku glavnog državnog inspektora i glavnom državnom inspektoratu (čl. 132. i 134., Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata NN 97/20, 119/20, 104/21: dalje: Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog

inspektorata). Sektor prati primjenu propisa iz svog djelokruga, pruža podršku inspektorima u radu, izrađuje prijedloge planova i programa rada te izrađuje izvješća o provedenim inspekcijskim nadzorima i poduzetim mjerama. Za učinkovito obavljanje ovih, ali i brojnih drugih zadataka, unutar Sektora ustrojene su dvije ključne službe: Služba za ugostiteljstvo, pružanje usluga u turizmu i za boravišnu/turističku pristojbu te Služba nadzora neregistriranog obavljanja ugostiteljske djelatnosti, pružanja ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu.

Služba za ugostiteljstvo, pružanje usluga u turizmu i za boravišnu/turističku pristojbu obavlja inspekcijske i stručne poslove u primjeni i provođenju propisa iz tih područja. Neke od značajnijih funkcija koje obavlja podrazumijevaju praćenje primjene propisa i iniciranje promjena propisa, provođenje kontrolno-instruktivnog nadzora nad radom turističkih inspektora s ciljem osiguranja pravilnog provođenja nadzora, davanje prijedloga odgovora na upite i predstavke građana, te po potrebi obavljanje poslova zastupanja u prekršajnim i upravnim postupcima. Za obavljanje navedenih poslova, unutar Službe ustrojeni su sljedeći odjeli: Odjel za ugostiteljsku djelatnost i pružanje ugostiteljskih usluga, Odjel za pružanje usluga u turizmu te Odjel za boravišnu/turističku pristojbu i prijavu i odjavu turista (čl. 73. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata).

Služba nadzora neregistriranog obavljanja ugostiteljske djelatnosti, pružanja ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu obavlja slične poslove kao i prva služba, ali fokusira se na nadzor neregistriranog obavljanja ugostiteljske djelatnosti te na neregistrirano pružanje ugostiteljskih usluga. Pritom prati primjenu propisa, inicira njihove izmjene, pruža stručnu pomoć inspektorima te izrađuje izvješća (čl. 77., Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata).

Službe zajedničkim radom doprinose boljoj regulaciji i nadzoru turističke i ugostiteljske djelatnosti te osiguravaju usklađenost sa zakonima s ciljem unapređenja kvalitete usluga tih djelatnosti.

4.4. Analiza popunjenosti radnih mjesta turističkih inspektora

Turistički inspektori su državni službenici koji osim što moraju ispunjavati opće uvjete za prijam u državnu službu utvrđene Zakonom o državnim službenicima, moraju ispunjavati i dodatne uvjete propisane Zakonom o Državnom inspektoratu. Ti uvjeti uključuju određeni stupanj obrazovanja u određenom polju, minimalan broj godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima te položen državni ispit i stručni ispit za turističkog inspektora (čl. 41. ZDI).

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata za obavljanje poslova u području turizma, potrebno je sveukupno 79 službenika, i to njih 19 u središnjoj službi, 10 službenika u područnom uredu u Osijeku, 17 službenika u uredu u Splitu, 10 u Varaždinu, 14 u Zagrebu te po jedan samostalni izvršitelj u Puli, Rabu i Crikvenici. Prema Godišnjem izvješću o radu Državnog inspektorata iz 2023. u Središnjem sektoru za nadzor u turizmu i ugostiteljstvu popunjeno je 5 radnih mjesta od 19, što čini popunjenost od 26,32%. Može se zaključiti da je popunjenost tog sektora znatno ispod prosjeka popunjenosti Državnog inspektorata koji iznosi 65,43% (Državni inspektorat, 2024: str. 11, 12). Također, iz izvješća za 2022. godinu vidljivo je da je tada bilo popunjeno 6 radnih mjesta od 19, što je činilo postotak popunjenosti od 31,58% (Državni inspektorat, 2023:11). Ovaj pad u 2023. godini ukazuje na smanjenje popunjenosti radnih mjesta što može upućivati na probleme u zapošljavanju novih ili zadržavanju postojećih.

4.5. Planiranje rada turističke inspekcije

Prema Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17, 151/22), sva tijela državne uprave, uključujući državne upravne organizacije, obvezna su izrađivati kratkoročne akte strateškog planiranja, odnosno provedbene programe. U skladu s tim, Državni inspektorat je, na temelju programa Vlade Republike Hrvatske i financijskog plana Inspektorata, donio Provedbeni program Državnog inspektorata za razdoblje 2021. – 2023. godine. Tim programom opisani su ključni izazovi i potrebe u radu turističke inspekcije, poput kvalitetnog planiranja nadzora, jačanja

ukupnih kapaciteta turističke inspekcije te povezivanja podataka turističke inspekcije s informacijskim sustavima drugih tijela. Osobito se potiče povezivanje s Ministarstvom turizma i sporta zbog uspostave Središnjeg registra za ugostiteljsku djelatnost i usluge u turizmu (TuRegistar), koji pruža podatke o turističkim objektima, turističkim zajednicama, turističkim sadržajima te tvrtkama, osobama i institucijama povezanim s turističkom djelatnošću. Njihova suradnja je bitna jer TuRegistar sadrži podatke o upravnim rješenjima koja donose ministarstva i nadležna upravna tijela u županijama i gradu Zagrebu temeljem Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakona o pružanju usluga u turizmu. Na taj način omogućava se učinkovita razmjena informacija i bolji nadzor nad turističkom djelatnošću. Također, ističe se potreba za aktivnim sudjelovanjem turističke inspekcije u unapređenju sustava eVisitor, koji se koristi za prijavu i odjavu turista, što doprinosi kvalitetnijoj pripremi inspeksijskih nadzora. Jedan od ključnih izazova je i suzbijanje neregistriranog obavljanja ugostiteljske djelatnosti, neregistriranog pružanja ugostiteljskih usluga te sprječavanje nelojalne konkurencije (Državni inspektorat, 2023b: 5,19,41). Turistička inspekcija djeluje u skladu Godišnjim planom rada Državnog inspektorata za 2024. godinu predviđene su aktivnosti kojima se nastoji ostvariti mjera koja je predviđena Provedbenim programom, uključujući i ciljeve poput jačanja učinkovitosti svojih zaposlenika, učinkovitog financijskog upravljanja te jačanja transparentnosti i odgovornosti, kao i poticanja partnerskog odnosa.

Mjerom osiguravanja propisane kvalitete u turizmu i ugostiteljstvu, turistička inspekcija provodi aktivnosti poput inspeksijskih nadzora hostela i apartmana, nadzora turističkih agencija te nadzora iznajmljivača kako bi osigurala primjenu propisane kvalitete turističkih i ugostiteljskih usluga. Time doprinosi postavljanju Hrvatske među vodeće turističke zemlje svijeta. Za održavanje kvalitete u turizmu i sigurnost turista, turistička inspekcija koristi instrumente poput planiranih, koordiniranih nadzora i primjenu načela oportuniteta (Državni inspektorat, 2023c: 3, 51-54). Provođenjem Provedbenog programa i Godišnjih planova te učinkovitim upravljanjem ključnim izazovima, turistička inspekcija doprinosi održavanju visoke kvalitete turističkih usluga čime se jača ugled Hrvatske kao poželjne turističke destinacije.

Turistička inspekcija, ali i ostale inspekcije pokreću i provode inspekcijski nadzor po službenoj dužnosti, ali mogu djelovati i na temelju zaprimljene predstavke. Zaprimljene predstavke moraju sadržavati podatke o podnositelju prijave, odnosno ime, prezime i adresu stanovanja. Da bi inspektori mogli učinkovito obaviti inspekcijski nadzor, u prijavi također moraju biti navedeni podaci o ugostiteljskom ili turističkom objektu (naziv, adresa objekta) te činjenični opis nezakonitosti koja se prijavljuje. Ako turistički inspektor nije ovlašten postupati po predstavi, mora je dostaviti stvarno nadležnom tijelu državne uprave i o tome mora pisano obavijestiti podnositelja prijave. Ukoliko obavi nadzor prema zaprimljenoj predstavi, mora podnositelja prijave obavijestiti o utvrđenom činjeničnom stanju prilikom nadzora i o poduzetim mjerama u roku od 30 dana od utvrđenja činjenica¹ (čl. 58 ZDI). Prijave se mogu dostaviti na adresu Državnog inspektorata ili ispunjavanjem obrasca za podnošenje prijave na stanici Državnog inspektorata.

Na ovaj način, svima se daje mogućnost prijavljivanja primijećenih nepravilnosti i nezakonitosti, što omogućava turističkoj inspekciji bržu reakciju na prijave i vraćanje u stanje zakonitosti

4.6. Godišnja izvješća

Godišnjim izvješćem o radu Državnog inspektorata i Godišnjim izvješćem o provedbi provedbenog programa za 2023. godinu vidljivo je da je turistička inspekcija tijekom cijele godine provodila mjeru „Osiguravanje propisane kvalitete u turizmu i ugostiteljstvu“. Inspekcijski nadzori bili su usmjereni na pravne i fizičke osobe koje neregistrirano obavljaju ugostiteljsku djelatnost, pružaju ugostiteljske usluge i usluge u turizmu kao i na objekte na čije poslovanje su podnesene prijave (Državni inspektorat, 2024b:8). Turistički inspektori su u 2023. godini obavili ukupno 8.082 inspekcijskih nadzora iz područja ugostiteljstva i turizma. Od tog broja, u 6.292 nadzora inspektori nisu utvrdili povrede propisa, što znači da je 77,85% nadziranih subjekata poslovalo zakonito. Iz toga se može zaključiti da većina turističkih i ugostiteljskih subjekata posluje u skladu

¹ <https://gov.hr/hr/turisticka-inspekcija/1436?lang=hr>

s važećim propisima. Međutim, u preostalih 22,15% inspekcijskih nadzora, odnosno u 1.790 slučajeva, utvrđeno je 1.923 raznih povreda propisa. Od tih povreda, u 1.482 slučaja inspektori su primijenili načelo oportuniteta, što iznosi 77,06% slučajeva. Načelo oportuniteta uvedeno je Zakonom o pružanju usluga u turizmu 2017. godine (Lopižić, 2020: 12). Time turistički inspektori prvi dobivaju ovlaštenje da ne podnesu optužni prijedlog, ne izdaju prekršajni nalog i ne naplate kaznu na mjestu prekršaja ako nadzirana osoba otkloni nepravilnosti i nedostatke do donošenja rješenja, postupi po izvršnom rješenju ili preuzme obvezu da otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspekcijskom nadzoru za koje nije određena upravna mjera, a turistički inspektor utvrdi da je počinjen prekršaj (čl. 102. Zakon o pružanju usluga u turizmu). Primjenom načela oportuniteta izgrađuje se partnerski odnos između turističkih inspektora i nadziranih subjekata, omogućujući inspektorima ostvarivanje savjetodavne uloge i pružanje prilike za ispravak nepravilnosti. Također, za utvrđene povrede propisa inspektori su protiv prekršitelja nadležnim sudovima podnijeli 344 optužna prijedloga za pokretanje prekršajnih postupaka te donijeli 285 prekršajnih naloga. U 107 slučajeva prekršajnim nalogom oduzeta je protupravno stečena imovinska korist, a naplaćene su 1.004 kazne na mjestu izvršenja prekršaja.

Za utvrđene povrede propisa turistički inspektori donijeli su ukupno 837 upravnih rješenja. Od toga, 326 se odnosilo na otklanjanje utvrđenih nedostataka, 385 na zabrane obavljanja ugostiteljske djelatnosti te pružanja ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu, dok je 126 rješenja naložilo uplatu dugujućeg iznosa turističke pristojbe. Također, turistička inspekcija je provodila nadzore nad primjenom Zakona o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj, odnosno obavljala inspekcijske nadzore dvojnog iskazivanja cijena tijekom 2023. godine. Obavila je 2.692 takva nadzora, od kojih su 2.168 bila planirana, a 524 obavljena na temelju zaprimljenih predstavlki (Državni inspektorat, 2024:32,33). U 2023. inspektori su proveli sve aktivnosti za ostvarenje mjere propisane kvalitete u turizmu i ugostiteljstvu. Na taj način, turistička inspekcija je ostvarila, pa čak i nadmašila ciljane vrijednosti u obavljenim nadzorima nad legalnim pružateljima ugostiteljskih usluga, smanjenju povreda utvrđenih kontrolom Zakona o turističkoj

pristojbi te utvrđenim neregistriranim pružateljima ugostiteljskih i turističkih usluga (Državni inspektorat, 2024b:27,28).

U 2023. turistička inspekcija provela je manje inspekcijskih nadzora (8.802) u usporedbi s 2022. godinom, kada je obavljeno 9.999 nadzora. Osim toga zabilježen je veći postotak povreda propisa (22,15%) u odnosu na 2022. godinu, kada je taj postotak iznosio 17%. Bitno je spomenuti da je primjena načela oportuniteta znatno porasla s 18% na 77,06%, što ukazuje na promjenu pristupa turističkih inspektora prema nadziranim subjektima. Njihova uloga sve se više pomiče od represivne prema savjetodavnoj, nastojeći izgraditi partnerski odnos s nadziranim subjektima radi postizanja bolje usklađenosti s propisima i unaprjeđenja kvalitete usluga. Takvim pristupom subjekte se potiče na suradnju i omogućava im da isprave utvrđene nepravilnosti te se tako promiče kultura poštivanja pravila i propisa u turizmu i ugostiteljstvu (Državni inspektorat, 2023:27). Kao pozitivan primjer savjetodavne uloge inspektora i poticanja partnerskog odnosa je izdavanje Vodiča za ugostitelje i pružatelje ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu te za korisnike tih usluga. U Vodiču su navedene sve komponente koje inspektori nadziru, što nadziranim subjektima bitno olakšava postupanje u skladu s propisima.

4.7. Koordinirani nadzori

Kako bi se održala kvaliteta turističkih usluga i sigurnost turista, turistička inspekcija, osim samostalnih nadzora, provodi i koordinirane nadzore u suradnji s drugim inspekcijama Državnog inspektorata.

Primjerice, sanitarna i turistička inspekcija zajednički provode inspekcijske nadzore kako bi kontrolirale usluživanje alkoholnih pića osobama mlađim od 18 godina te konzumaciju duhanskih proizvoda u ugostiteljskim objektima u kojima se poslužuje hrana, kao i na zatvorenim terasama ugostiteljskih objekata koji za to ne ispunjavaju uvjete. Tijekom 2022. godine, tim nadzorima turistički inspektori utvrdili su ove povrede u 84 slučaja².

² <https://dirh.gov.hr/vijesti/pojacani-nadzori-sanitarne-i-turisticke-inspekcije-u-ugostiteljskim-objektima/595>

Također, u sklopu koordiniranih inspekcijskih nadzora turističke predsezone i sezone u razdoblju od 3. lipnja do 4. kolovoza ove godine provedena su 2.239 koordinirana nadzora na području cijele Hrvatske. U tim nadzorima, osim turističkih inspektora sudjelovali su: sanitarni, tržišni, poljoprivredni, veterinarski, građevinski, inspektori rada, vodopravni, inspektori zaštite prirode i okoliša, rudarski te inspektori opreme pod tlakom. U 37,4% inspekcijskih nadzora nisu utvrđene povrede, dok su u 62,6% utvrđene različite povrede propisa.

Povrede koje su utvrdili turistički inspektori odnose se na nedostatke u ispunjavanju propisanih minimalnih uvjeta uređenja i opreme objekta. U tom razdoblju obavili su 403 inspekcijska nadzora neregistriranih pružatelja ugostiteljskih usluga u domaćinstvu. Većina tih nadzora bila je obavljena sukladno zaprimljenim prijavama Turističkih zajednica. U 134 nadzora utvrđena je povreda propisa te su shodno tome 31 usmena rješenja o zabrani neregistriranog pružanja usluga u domaćinstvu te 35 o zabrani oglašavanja istog³.

Provedbom ovakvih nadzora, Državni inspektorat doprinosi uspješnoj realizaciji predsezone i sezone provođenjem nadzora s ciljem zaštite javnog i javnozdravstvenog interesa ljudi, životinja, bilja, prirodnih bogatstava i okoliša⁴.

³ <https://dirh.gov.hr/vijesti/u-razdoblju-od-03-lipnja-do-04-kolovoza-ukupno-su-obavljena-2-239-koordinirana-inspekcijska-nadzora-turisticke-predsezone-i-sezone/644>

⁴ <https://dirh.gov.hr/vijesti/preliminarni-rezultati-koordiniranih-inspekcijskih-nadzora-turisticke-predsezone-i-sezone/640>

5. ZAKLJUČAK

Inspekcijski nadzor predstavlja instrument posljednje faze regulacijskog procesa kojim se osigurava provedba i primjena propisa. Provode ga tijela državne uprave nad pravnim i fizičkim osobama kako bi utvrdila provode li ispravno zakonske odredbe u svom poslovanju. Kvalitetnom organizacijom i provedbom inspekcijskog nadzora, pružatelji usluga pridržavaju se propisa, čime doprinose pružanju kvalitetnijih usluga korisnicima. Djelotvorno i učinkovito djelovanje inspekcija mora se temeljiti na osnovnim načelima koja uključuju kvalitetno planiranje i usmjeravanje inspekcija te dijalog sa subjektima nadzora. Inspekcije u Hrvatskoj organizirane su prema resornom ili funkcionalnom načelu. Prema funkcionalnom načelu, mogu se organizirati kao jedno središnje tijelo, kao što je Državni inspektorat. Inspekcijske službe koje nisu organizirane unutar Državnog inspektorata ustrojene su pri ministarstvima i državnim upravnim organizacijama u obliku samostalnih sektora.

Zakonom o Državnom inspektoratu propisane su ovlasti i prava inspektora prilikom provedbe nadzora. Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, inspektori donose upravne mjere kojima pravnim ili fizičkim osobama nešto naređuju ili zabranjuju. Također, ako utvrde da je povredom propisa počinjen prekršaj, inspektor će poduzeti kaznene mjere kao što su podnošenje optužnog prijedloga, donošenje prekršajnog naloga, oduzimanje protupravno pribavljene imovinske koristi ili naplaćivanje novčane kazne na mjestu počinjenja prekršaja. Iznimku od pokretanja prekršajnog postupka predstavlja načelo oportuniteta koje inspektorima omogućuje da postupanja koja imaju sva bitna obilježja prekršaja ne tretira kao prekršaj, ako je stupanj ugrožavanja ili povrede javnog poretka, društvenih vrijednosti neznatan te ako ne postoji potreba za kažnjavanjem. Tim načelom potiče se savjetodavna uloga inspektora što je ključno za održavanje partnerskog odnosa između inspektora i nadziranih subjekata.

Turistička inspekcija igra ključnu ulogu u održavanju kvalitete i sigurnosti turističkih usluga. Organizacija turističke inspekcije prolazila je kroz različite promjene, od resornog do funkcionalnog modela. Trenutno je organizirana unutar Državnog inspektorata, što joj omogućuje da kroz redovite inspekcijske nadzore i suradnju s drugim inspekcijama

pomaže u otkrivanju i suzbijanju neregistriranih djelatnosti, neregistriranog pružanja ugostiteljskih usluga te sprječavanju nelojalne konkurencije. Djelokrug turističke inspekcije, osim Zakonom o Državnom inspektoratu, definiran je i Zakonom o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakonom o pružanju usluga u turizmu. Trenutna popunjenost radnih mjesta iznosi 26,32%, što je ispod prosjeka popunjenosti Državnog inspektorata koji iznosi 65,42%. Dodatni pad u 2023. godini u odnosu na 2022. godinu može ukazivati na poteškoće u zapošljavanju ili zadržavanju inspektora. Stoga smatram da je potrebno povećati broj turističkih inspektora, s obzirom na važnost njihovih aktivnosti za održavanje visoke kvalitete i sigurnosti u turizmu te za osiguranje učinkovitog nadzora i kontrole. Isto tako, 2023. godine provela je 8.082. inspekcijska nadzora, što je isto smanjenje u odnosu na prethodnu godinu. Postotak povreda propisa je porastao na 22,15%, dok je promjena načela oportuniteta značajno povećana na 77,06% što ukazuje na sve veću usmjerenost inspektora prema savjetodavnom pristupu. Unatoč povećanju broja povreda propisa, turistička inspekcija je uspješno ostvarila ciljeve mjere za osiguranje propisane kvalitete u turizmu i ugostiteljstvu.

Smatram da bi se daljnje unaprjeđenje inspekcijskog nadzora, uključujući turističku inspekciju, trebalo nastaviti usmjeravati prema savjetodavnoj ulozi. To bi podrazumijevalo usmjerenost na prevenciju i edukaciju nadziranih subjekata kako bi se smanjio broj prekršaja i povećala svijest o važnosti pridržavanja propisa. Primjeri takvih edukacija turističke inspekcije mogu uključivati različite radionice i seminare za turističke subjekte na kojima bi se upoznali s ključnim propisima koji se odnose na njih te dobili konkretnu pomoć u usklađivanju i rješavanju problema.

6. LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI RADOVI

1. Džinić, J., Lopižić, I. (2022). Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi U: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 59, 1/2022, str. 173-193
2. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb .
3. Lopižić, I. (2023). Inspekcijski nadzor: međunarodni standardi, dobre prakse i hrvatska državna uprava. Pravno uređenje i provedba nadzora u hrvatskoj javnoj upravi. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
4. Lopižić, I. (2020). Inspekcijski nadzor kao komponenta regulacijskog menadžmenta. U: Musa, Anamarija; Banić, Slavica; Džinić, Jasmina; Đurman, Petra; Giljević, Teo; Koprić, Ivan; Lalić Novak, Goranka; Lopižić, Iva; Zelenika, Boris: *Regulacijski menadžment: Nastavni materijali 2020*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
5. Marečić, D. (2021). Primjena načela oportuniteta u prekršajnim postupcima inspektora Državnog inspektorata. IUS-INFO
6. Monk, J. (2012). Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries. Dostupno na: Monk, J. (2012). Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries.

7. Rems, V. (2008). Inspekcijski nadzor u zakonodavstvu Republike Hrvatske – osnovna načela i postupak inspekcijskog nadzora (kao bitan segment vladavine prava). *Pravo i porezi* br. 11, str. 23-29
8. Rožić, I., Mehmedović, E. (2019). Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 40, br. 2, 847-867
9. Staničić, F. (2019). Uloga inspekcijskog nadzora u osiguranju provedbe propisa. U: *Zbornik radova Sveučilišta u Šibeniku* 1-2: 61-74
10. Stipičić, M.(2012). Inspekcijski nadzor kao dio poslova državne uprave. *Informator*, broj. 6104-6105 str. 6-8
11. Stipičić, M. (2017). Inspekcijski nadzor - doseg najavljenih izmjena. *Financije, pravo i porezi* 5(2): 7-34.

DOKUMENTI

12. Blanc, F. (2012). *Inspections Reforms: Why, How, and with What Results?*
Dostupno na:
https://web.archive.org/web/20220404044244id_/https://www.oecd.org/regrefor/m/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf
13. Council of Europe (2015) Regulatory and Supervisory Authorities in Council of Europe Member States Responsible for Inspections and Control of Activities in the Economic Sphere – structures, practices and examples. Dostupno na:
<https://rm.coe.int/16806d8559>
14. Državni inspektorat (2023). *Godišnje izvješće o radu Državnog inspektorata za 2022. godinu*. Dostupno na:

<https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20Dr%C5%BEavnog%20inspektorata%20za%202022.%20godinu.pdf>

15. Državni inspektorat (2023b). *Provedbeni program Državnog inspektorata za razdoblje 2021.-2024. godine*. Dostupno na:

<https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/planovi/PROVEDBENI-PROGRAM-DIRH-2021-2024-izmjene-dopune-13-12-2023-za-objavu.pdf>

16. Državni inspektorat (2023c). *Godišnji plan rada Državnog inspektorata za 2024. godinu*.

Dostupna na:

https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/planovi/Godisnji%20plan%20rada%20DIRH-2024_za-objavu.pdf

17. Državni inspektorat (2024b) *Godišnje izvješće o provedbi Provedbenog programa za 2023. godinu*. Dostupno na:

<https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/GODISNJE-IZVJESCE-O-PROVEDBI-PROVEDBENOG-PROGRAMA-DIRH-2023--.pdf>

18. Državni inspektorat (2024). *Godišnje izvješće o radu Državnog inspektorata za 2023. godinu*. Dostupno na:

https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/pristup_informacijama_izvjesca/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu-Dr%C5%BEavnog-inspektorata-2023.pdf

19. OECD (2014). *Best Practice Principles for Regulatory Enforcement and Inspections*. Pariz: OECD Publishing

20. Nacionalni program reformi (2018). *Nacionalni program reformi 2018*. Dostupno na:
<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20seme%20star/Dokumenti%20i%20publikacije/2018/Nacionalni%20plan%20reformi%202018/NPR%202018.pdf>
21. Ministarstvo turizma (2019). *Godišnje izvješće o radu Ministarstva turizma za 2018. godinu*. Dostupno na: https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AA_2018_c-dokumenti/190411_mint_izvjesce.pdf
22. Vodič za ugostitelje i pružatelje ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu te za korisnike tih usluga

PRAVNI PROPISI

23. Prekršajni zakon NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18
24. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državnog inspektorata NN 97/20, 119/20, 104/21
25. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i sporta NN 97/20
26. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma NN 55/14
27. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa i uprave NN 97/20
28. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike NN 97/20
29. Zakon o Državnom inspektoratu, NN 115/18
30. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija NN 44/93
31. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
32. Zakona o pružanju usluga u turizmu, NN 130/17, 25/19, 98/19, 42/20
33. Zakon o socijalnoj skrbi 18/22, 46/22, 119/22, 71/23, 156/23).
34. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19
35. Zakon o turističkoj inspekciji NN 76/99, 19/14

36. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, NN 85/15, 121/16, 99/18, 25/19
37. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave, NN 55/92
- 38.

MREŽNI IZVORI:

39. Državni inspektorat (2024). *Pojačani nadzori sanitarne i turističke inspekcije u ugostiteljskim objektima*. Posjećeno: 3.9.2024.
40. Državni inspektorat (2024). *Preliminarni rezultati koordiniranih inspekcijskih nadzora turističke predsezone i sezone*. Posjećeno: 3.9.2024.
41. Državni inspektorat (2024). *U razdoblju od 03. lipnja do 04. kolovoza ukupno su obavljena 2.239. koordinirana inspekcijska nadzora turističke predsezone i sezone*. Posjećeno: 3.9.2024.
42. e-Građani (2024). *Turistička inspekcija*. Posjećeno: 4.9.2024.