

# RRiF izdanja uvijek dostupna... ...bilo kada, bilo gdje!



- **pretplatite se na elektroničko izdanje svojih omiljenih stručnih časopisa**
- **besplatno pristupite mrežnim stranicama Propisi i stajališta** (Ministarstva financija i drugih) na [rrif.hr](http://rrif.hr)



## Kupnjom e-pretplata + internetsko izdanje dobivate:

- 12 brojeva časopisa sa svim priložima, u elektroničkom obliku izravno na svoj uređaj, uz mogućnost pretraživanja i ispisa
- do 40 minuta telefonskih savjeta godišnje uz mogućnost dokupa minuta
- mogućnost pretraživanja, čitanja i ispisivanja članaka na našem portalu [rrif.hr](http://rrif.hr) u PDF formatu svih časopisa od 2001. do zadnjeg objavljenog broja, te pristup sadržaju vijesti i stručnim informacijama, propisima, mišljenjima i odgovorima na pitanja na našem portalu, a za internetski pristup časopisu dodjeljujemo vam korisničko ime i lozinku
- pristup PROPISIMA I STAJALIŠTIMA Ministarstva financija i drugih – na [rrif.hr](http://rrif.hr).

**RRiF**

[rrif.hr](http://rrif.hr)

**knjiga e**

## Posebni zastarni rokovi za naknadu štete

Damir JELUŠIĆ, dipl. iur.  
UDK 347.5

Autor u članku prikazuje obveznoopravni institut zastare potraživanja kroz prizmu posebnih zakonskih zastarnih rokova za naknadu štete, koristeći se u pravnoj argumentaciji i prezentaciji primjerima iz relevantne vrhovnosudske judikature,

### 1. UVOD

Prema Zakonu o obveznim odnosima<sup>2</sup> tri su posebna zastarna materijalna roka: trogodišnji subjektivni, petogodišnji objektivni i privilegirani zastarni rok za naknadu štete koji se primjenjuje kada je šteta oštećeniku pričinjena učinom kaznenog djela. U članku se, radi prostorne limitiranosti, nećemo baviti inim zastarnim institutima poput, primjerice, prekida i zastoja zastarijevanja, kao ni posebnim rokovima za naknadu štete uređenima posebnim odnosno specijalnim propisima.

### 2. TROGODIŠNJI SUBJEKTIVNI ZAKONSKI ZASTARNI ROK

ZOO propisuje da tražbina naknade štete zastarijeva za tri godine otkad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila<sup>3</sup>. Dakle, prvo, posrijedi je subjektivni rok jer je početak njegova tijeka vezan za trenutak oštećenikova subjektivnog saznanja za činjenice odlučne za početak tijeka roka, a to su činjenica saznanja za štetu i činjenica saznanja za osobu koja ju je pričinila. Drugo, tek uzgredno, *de lege ferenda*, bi sintagmu *...osobu koja je štetu učinila...* trebalo supstituirati odnosno zamijeniti lijepom hrvatskom riječju štetnik. Treće, važno je apostrofirati da rok počinje teći tek kad oštećenik *in cumulo* sazna za obje navedene relevantne činjenice. Odnosno, drugim riječima, rok ne počinje teći ako je saznao samo za nastanak štete ili samo za štetnika. **Primjerice:**

- ... Prema citiranoj odredbi tražbina naknade štete zastarijeva za tri godine otkad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila. Dakle, u smislu ove odredbe, početak subjektivnog roka za tražbinu po osnovu naknade prouzročene štete ovisi istodobno o dvije činjenice:

1. oštećenikovu saznanju za štetu i
  2. oštećenikovu saznanju za osobu koja je štetu počinila<sup>4</sup>...
- ... Saznanje za štetu uključuje u sebi saznanje za počinioca i opseg štete. Saznanje za počinioca štete i opseg štete se ne moraju nužno poklapati s danom kada se desio štetni događaj<sup>5</sup>...

Četvrto, relevantan je trenutak saznanja za štetnika, a ne za odgovornu osobu. Naime, iako se u navedenim

obveznopravnim svojstvima, u pravilu, nalazi ista osoba, to ne mora biti i nije uvijek slučaj. Peto, iako to ZOO-om nije propisano, u relevantnoj je judikaturi zauzeto i opće-prihvaćeno materijalnoopravno shvaćanje prema kojemu se kod činjenice saznanja za štetu misli na činjenicu saznanja za opseg odnosno obujam pretrpljene štete, što je poglavito važno kod trpljenja neimovinske štete.

Drugim riječima, subjektivni zastarni rok ne počinje teći do konačnog utvrđenja štetnog obujma. **Primjerice:**

- ... Prema odredbi čl. 376. st. 1. i 2. Zakona o obveznim odnosima (Nar. nov., broj 53/91., 73/91., 3/94. i 7/96. – dalje: ZOO) potraživanje naknade uzrokovane štete zastarijeva za tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila... Prema usvojenoj sudskoj praksi smatra se da je oštećenik saznao za štetu zbog pretrpljenih fizičkih bolova u trenutku kada su bolovi prestali, a najkasnije danom završetka liječenja pri čemu povremeni bolovi koji traju ulaze u smanjenje životne aktivnosti. Smatra se da je oštećenik saznao za štetu zbog umanjenja životne aktivnosti u trenutku kada se liječenje dovrši te oštećenikovo zdravstveno stanje stabilizira, a kod naruženosti kada je postalo izvjesno da se naruženost ne da više otkloniti niti bitno smanjiti. Kako je kod tužitelja došlo do stabilizacije njegovog zdravstvenog stanja dana 10. listopada 1989. godine upravo tog dana je tužitelj doznao za štetu, pa kako je tužbu radi naknade štete u ovom predmetu podnio 28. prosinca 1994. godine to je protekao rok od tri godine od kada je oštećenik doznao za nematerijalnu štetu pa su nižestupanjski sudovi pravilno primijenili materijalno pravo odbijajući tužbeni zahtjev jer je u ovom predmetu nastupila zastara potraživanja naknade štete<sup>6</sup>...

- ... Saznanje za štetu uključuje u sebi saznanje za počinioca i opseg štete. Saznanje za počinioca štete i opseg štete se ne moraju nužno poklapati s danom kada se desio štetni događaj. Da bi se izveo pravilan zaključak da li je nastupila zastara nematerijalne štete valja utvrditi momenat oštećenikova tužiteljevog saznanja za opseg štete i to za svaki pojedini vid iste. Zbog pogrešnog pravnog stava da potraživanje tužitelja s osnova psihičkih bolova, pretrpljenog straha i smanjenja životne aktivnosti, nisu zastarjela jer da se radi o šteti koju tužitelj i danas trpi, a čiji obim se u cijelosti sa sigurnošću i vještačenjem tijekom postupka nije mogao utvrditi, sudovi su propustili utvrditi odlučnu činjenicu, tj. momenat tužiteljevog saznanja za opseg štete, jer od tada počinje teći tijek zastare. Prema ustaljenoj sudskoj praksi smatra se da zastara počima teći: kod pojačanih napora (čl. 200. st. 1. ZOO), za duševne bolove zbog smanjenja životne aktivnosti, kad se završi liječenje i stabilizira oštećenikovo zdravstveno stanje, odnosno od kada je oštećenik saznao za trajnu posljedicu zadobivenih ozljeda (smanjenje radne sposobnosti i potrebu ulaganja pojačanih napora) i postao svjestan toga da daljnje liječenje ne doprinosi smanjenju traj-

<sup>1</sup> Odvjetnik u Odvjetničkom društvu Vukić, Jelušić

<sup>2</sup> Zakon o obveznim odnosima (Nar. nov., br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15. i 29/18., dalje: ZOO).

<sup>3</sup> ZOO, čl. 230/1.

<sup>4</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev Rev 198/2011-2

<sup>5</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 941/2002-2

<sup>6</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2614/2000-2



nih štetnih posljedica, tj. da se stabiliziralo oštećenikovo – tužiteljevo zdravstveno stanje narušeno štetnim događajem; - kod fizičkih bolova kad se zdravstveno stanje tužitelja stabiliziralo i postalo izvjesno da bolovi ne mogu biti manji, odnosno kad je postalo izvjesno njihovo trajnije postojanje; - kod pretrpljenog straha kad se zdravstveno stanje tužitelja stabiliziralo i postalo izvjesno njegovo trajnije postojanje?<sup>7</sup>...

Šesto, valja akcentirati i judikaturno pravno shvaćanje prema kojemu se dan nastanka šetnog događaja i nastanak štete ne moraju podudarati. Primjerice: ... Nastanak štete, a od kada teče objektivni zastarni rok ne mora se nužno poklapati s trenutkom nastanka šetnog događaja. To je slučaj onda kada posljedica šetnog događaja nastupa naknadno. U takvom slučaju u trenutku nastanka šetnog događaja šteta još nije nastala, a tek njenim nastankom počinje teći i zastarni rok<sup>8</sup>...

### 3. PETOGODIŠNJI OBJEKTIVNI ZAKONSKI ZASTARNI ROK

U kontekstu petogodišnjega objektivnog zastarnog roka ZOO normira da tražbina osnovom naknade štete u svakom slučaju zastarijeva za pet godina od nastanka štete<sup>9</sup>. Prvo, i kod ovog roka, vezano uz početak njegova tijeka, vrijedi pravilo da se dan nastanka šetnog događaja i nastanka štete ne moraju podudarati. Drugo, objektivni se zastarni rok aplicira samo u situacijama u kojima subjektivni rok ističe nakon protoka objektivnog roka ili u situacijama u kojima subjektivni rok zbog nekog razloga još nije ni počeo teći. Primjerice:

➤ ... U st. 1. čl. 376. Zakona o obveznim odnosima (Nar. nov., br. 53/91., 73/91., 3/94., 7/96. i 112/99.) je propisano da potraživanje naknade uzrokovane štete zastarijeva za tri godine od dana kad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila, a st. 2. je propisano da u svakom slučaju ovo potraživanje zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala. Navedeno znači da objektivni rok zastare potraživanja naknade štete od pet godina, računajući od dana nastanka štete se primjenjuje kad subjektivni rok od tri godine nakon saznanja za štetu i počinitelja istječe izvan petogodišnjeg roka. Objektivni rok zastare potraživanja naknade štete počinje teći od nastanka štete. To se vrijeme ne mora podudarati s vremenom učinjene šetne radnje odnosno šetnog događaja. Objektivni rok zastare zahtjeva za naknadu štete počinje teći od trenutka kad su nastale šetne posljedice, a ne od šetnog događaja, kako to smatraju nižestupanjski sudovi. Drugo, objektivni se zastarni rok primjenjuje u materijalnoj pravnoj situaciji u kojoj subjektivni rok ističe nakon protoka objektivnog, te situaciji u kojoj subjektivni rok do protoka objektivnog još nije ni počeo teći<sup>10</sup>...

➤ ... Prema odredbi čl. 376. st. 1. ZOO potraživanje naknade uzrokovane štete zastarijeva za tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila, a prema odredbi st. 2. istog članka u svakom slučaju ovo potraživanje zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala. Početak računanja subjektiv-

nog roka zavisi od oštećenikovog saznanja za štetu i počinitelja štete, koje činjenicu su relevantne za stjecanje mogućnosti oštećenika zahtijevati naknadu štete. Taj rok je kombiniran s objektivnim rokom nakon čijeg isteka oštećenik ne može zahtijevati ispunjenje te obveze iako subjektivni rok još nije protekao ili nije još ni počeo teći<sup>11</sup>...

➤ ... Odredbom čl. 376. st. 1. i 2. ZOO propisano je da potraživanje naknade uzrokovane štete zastarijeva za tri godine od kada je oštećenik doznao za štetu i za osobu koja je štetu učinila. U svakom slučaju ovo potraživanje zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala. Objektivni rok zastare tražbine naknade štete od pet godina kada je šteta nastala primjenjuje se kada subjektivni rok od tri godine od kada je se doznalo za štetu i počinitelja istječe izvan toga roka. Taj rok se primjenjuje i u slučaju kada je oštećenik doznao za štetu no ne i za osobu koja je štetu učinila, jer u tom slučaju subjektivni zastarni rok uopće ne počinje teći, tako da tražbina naknade štete zastarijeva samo zbog protoka objektivnog zastarnog roka<sup>12</sup>...

➤ ... Pravilno je pravno stajalište sudova da je utuženo potraživanje zastarjelo. Ovo, međutim, ne iz razloga što je protekao subjektivni zastarni rok od tri godine iz odredbe st. čl. 376. ZOO, već zbog protoka objektivnog zastarnog roka iz odredbe st. 2. čl. 376. ZOO. Odredbom st. 2. čl. 376. ZOO, propisano je da potraživanje naknade uzrokovane štete u svakom slučaju zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala. Sporna šteta nastala je do rujna 1992. godine, a tužba radi naknade iste, podnesena je 29. prosinca 1999. godine, dakle, nakon isteka objektivnog zastarnog roka od pet godina<sup>13</sup>...

### 4. PRIVILEGIRANI ZASTARNI ROK KOD NAKNADE ŠTETE PRČINJENE KAZNENIM DJELOM

Kad je šteta prouzročena kaznenim djelom, propisano je, a za kazneni progon je predviđen dulji rok zastare, da zahtjev za naknadom štete prema odgovornoj osobi zastarijeva kad istekne vrijeme određeno za zastaru kaznenog progona<sup>14</sup>. Dakle, prvo u kontekstu ovoga zastarnog roka, on u primjenu dolazi ako su *in concreto*, i to kumulativno, ispunjene dvije zakonske pretpostavke:

1. da je šteta prčinjena učinom kaznenog djela i
2. da je za kazneni progon normiran dulji zastarni rok. Dakle, ovaj se rok primjenjuje ako je *in favorem* oštećenika. Primjerice:

➤ ... Kada je šteta učinjena kaznenim djelom, tada valja za svaku vrstu štete – ako se postavi pitanje zastare – utvrditi je li nastala prema odredbi čl. 376. ili 377. ZOO, te primijeniti onaj propis po kojem zastara nije nastala. Pri tom se u primjeni čl. 377. ZOO pri utvrđivanju duljine roka zastare kaznenog gonjenja uzimaju i eventualni prekid i zastoj zastarijevanja kaznenog gonjenja<sup>15</sup>...

➤ ... Prema odredbi čl. 377/1. ZOO kad je šteta uzrokovana kaznenim djelom, a za kazneni gonjenje je predviđen dulji rok zastare, zahtjev za naknadu štete

prema odgovornoj osobi zastarijeva kad istekne vrijeme određeno za zastaru kaznenog gonjenja. Prema 377/2. ZOO prekid zastarijevanja kaznenog gonjenja povlači za sobom i prekid zastarijevanja za naknadu štete. U konkretnom slučaju šteta je uzrokovana kaznenim djelom za koje je počinitelj vozač automobila u vlasništvu II-tuženika pravomoćno osuđen presudom Općinskog suda u Zagrebu od 4. lipnja 1990. godine broj Ks-923/89 za kazneni djelo iz čl. 168/4. KZSRH koja je presuda postala pravomoćna dana 8. studenog 1990. godine. Prema tome, a pozivom na čl. 377/2. ZOO zastara zahtjeva za naknadu štete bila je prekinuta kaznenim gonjenjem počinitelja i zastara zahtjeva za naknadu štete ponovno je počela teći nakon pravomoćnosti presude u kaznenom postupku od dana 9. studenog 1990. godine<sup>16</sup>...

➤ ... Prema odredbi čl. 377. st. 1. ZOO-a kad je šteta prouzročena krivičnim djelom, a za krivično gonjenje je predviđen dulji rok zastare, zahtjev za naknadu štete zastarijeva kad istekne vrijeme određeno za zastaru krivičnog gonjenja, a prema st. 2. istog članka prekid zastarijevanja krivičnog gonjenja povlači za sobom i prekid zastarijevanja zahtjeva za naknadu štete. U konkretnom slučaju pokretanje i vođenje kaznenog postupka protiv osiguranika tuženice prekida i zastarijevanje kaznenog gonjenja, pa povlači za sobom i prekid zastarijevanja zahtjeva za naknadu štete. To zastarijevanje, koje je bilo prekinuto počinje ponovno teći kad je presuda kojom je osiguranik tuženice oglasen krivim postala pravomoćna<sup>17</sup>...

Treće, važno je apostrofirati da krivnja počinitelja kaznenog djela odnosno šetnika mora biti dokazana i utvrđena pravomoćnom kaznenom presudom, uz iznimku slučajeva u kojima se kazneni postupak nije mogao provesti zbog procesnih smetnji. Primjerice:

➤ ... Zastara potraživanja naknade štete uzrokovane krivičnim djelom prosuđuje se prema odredbi čl. 377. ZOO samo kad je pravomoćnom osuđujućom presudom krivičnog suda utvrđeno postojanje krivičnog djela i odgovornosti počinitelja (šetnika). To u slučaju da krivični postupak nije proveden ili je proveden, ali nije završio osuđujućom presudom. Samo iznimno, u slučaju da su postojale procesne smetnje zbog kojih ne bi bilo moguće protiv počinitelja provesti krivični postupak (npr. smrt šetnika ili neka slična procesna zapreka za provođenje postupka) parnični sud bi bio ovlašten – radi ocjene da li je nastupila zastara zahtjeva za potraživanje naknade štete uzrokovane krivičnim djelom – sam ispitati je li šteta učinjena radnjama koje sadrže biće krivičnog djela<sup>18</sup>...

➤ ... Nisu u pravu I. do III. tužitelji kada smatraju da je u konkretnom slučaju valjalo u pogledu zastare predmetnog potraživanja primijeniti odredbu čl. 387. st. 1. ZOO. Prema navedenoj zakonskoj odredbi kada je šteta uzrokovana krivičnim djelom, a za krivično gonjenje je predviđen dulji rok zastare, zahtjev za naknadu štete prema odgovornoj osobi zastarijeva kad istekne vrijeme određeno za zastaru krivičnog gonjenja. Prema navedenoj zakonskoj odredbi riječ je dakle, o do-

datnoj zaštiti oštećenika, jer predviđada kada je šteta uzrokovana kaznenim djelom, a za kazneni gonjenje je predviđen dulji rok zastare, zahtjev za naknadu štete prema odgovornoj osobi zastarijeva kada istekne vrijeme određeno za zastaru kaznenog gonjenja. No, taj dulji zastarni rok smije se primijeniti samo onda kad je kaznenom presudom utvrđeno da šteta potječe od kaznenog djela. S toga ovu iznimku predstavlja pravo parničnog suda utvrditi je li šteta uzrokovana kaznenim djelom samo kad su postojale procesne smetnje zbog koje se protiv odgovorne osobe nije mogao provesti kazneni postupak<sup>19</sup>...

Četvrto, pridjev privilegirani koji se veže uz ovaj zakonski rok je kolokvijalan, ali i uvriježen u judikaturi. Primjerice:

➤ ... Kako u ovom slučaju kazneni postupak nije vođen ne može se niti primijeniti privilegirani zastarni rok iz odredbe čl. 377. ZOO-a (tako i ovaj sud u Rev-1914/89 od 27. prosinca 1989.)<sup>20</sup>...

Peto i zaključno u kontekstu ovog posebnog roka, prekid i zastoj zastare kaznenog progona rezultiraju prekidom i zastojem zastarijevanja zahtjeva za naknadom štete<sup>21</sup>. Primjerice:

➤ ... U smislu čl. 377. st. 2. ZOO prekid zastarijevanja kaznenog gonjenja povlači za sobom i prekid zastarijevanja zahtjeva za naknadu štete samo u situaciji kad je kazneni postupak završen osuđujućom presudom, što konkretno nije slučaj...<sup>22</sup>

➤ ... Kada je šteta učinjena kaznenim djelom, tada valja za svaku vrstu štete – ako se postavi pitanje zastare – utvrditi je li nastala prema odredbi čl. 376. ili 377. ZOO, te primijeniti onaj propis po kojem zastara nije nastala. Pri tom se u primjeni čl. 377. ZOO pri utvrđivanju duljine roka zastare kaznenog gonjenja uzimaju i eventualni prekid i zastoj zastarijevanja kaznenog gonjenja. Kako je predmetni šetni događaj skrivio II-tuženik za koji je u kaznenom postupku proglašen krivim, u konkretnom slučaju se treba ocijeniti koji zastarni rok je za tužitelja povoljniji. Istina je da je zastarni rok u smislu čl. 376. ZOO duži od zastarnog roka za krivično gonjenje prema austrijskom kaznenom pravu, no valja imati u vidu da prema odredbi čl. 377. st. 2. ZOO prekid zastarijevanja krivičnog gonjenja povlači za sobom i prekid zastarijevanja zahtjeva za naknadu štete. To znači da presuda kaznenog suda dovodi do prekida zastarijevanja koje ponovno počinje teći od pravomoćnosti presude kaznenog suda<sup>23</sup>...

### 5. ZAKLJUČAK

Uz opći i čitav niz posebnih zastarnih rokova, ZOO-om su normirani i posebni zastarni rokovi vrijedeći kod potraživanja na osnovi naknade štete. Posrijedi su tri posebna zastarna materijalna roka: trogodišnji subjektivni, petogodišnji objektivni i privilegirani zastarni rok za naknadu štete koji se primjenjuje kada je šteta oštećeniku prčinjena učinom kaznenog djela. Trogodišnji subjektivni zastarni rok počinje teći od trenutka oštećenikova ku-

<sup>7</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 941/2002-2

<sup>8</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1156/00-2

<sup>9</sup> ZOO, čl. 230/2.

<sup>10</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 812/01-1

<sup>11</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 84/2007-2

<sup>12</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 921/2007-2

<sup>13</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 370/2005-2

<sup>14</sup> ZOO, čl. 231.

<sup>15</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 404/2006-2

<sup>16</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 3023/2000-2

<sup>17</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 33/2003-2

<sup>18</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2379/1999-2

<sup>19</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 2465/2012-2

<sup>20</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 1973/2010-2

<sup>21</sup> ZOO, čl. 231/2. i 3.

<sup>22</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 481/09-2

<sup>23</sup> Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 404/06-2



mulativnog saznanja za štetnika i opseg štete, a objektivni petogodišnji zastarni rok od trenutka nastanka štete kao objektivne činjenice, uz opasku da se objektivni zastarni rok aplicira samo u situacijama u kojima subjektivni rok ističe nakon proteka objektivnog roka ili situacijama u kojima subjektivni rok zbog nekog razloga još

nije ni počeo teći. Privilegirani, pak, zakonski zastarni rok za naknadu štete dolazi u primjenu ako su u konkretnom slučaju, i to kumulativno, ispunjene dvije zakonske pretpostavke: prva, da je šteta pričinjena učinom kaznenog djela i druga, da je za kazneni progon normiran dulji zastarni rok.



## UPRAVNO PRAVO

# Posebne procedure u inspekcijskim postupcima u svjetlu Zakona o Državnom inspektoratu

Milan STIPIĆ, dipl. iur.  
UDK 342.951

**Na zanimljiv i transparentan način autor u članku razmatra posebne procedure u inspekcijskim postupcima u svjetlu novog Zakona o Državnom inspektoratu.**

**Za potrebe ovoga članka izdvojene su opće odredbe o poslovima državne uprave u vezi s inspekcijskim nadzorom koje se posebnim zakonom i drugim propisima razrađuju za pojedina upravna područja.**

### 1. UVOD

Smisao ustanovljenja sustava državne uprave ogleda se u tome što se normativnim zakonskim uređenjem uspostavljaju pretpostavke za zakonito, svrhovito, djelotvorno i učinkovito obavljanje poslova državne uprave.

Sa stajališta Zakona o sustavu državne uprave<sup>1</sup>, poslovi državne uprave, ovisno o vremenu i okolnostima u kojima se donosio Zakon, mijenjalo se određenje tih poslova. Ne ulazeći u oblike definiranja, opća sistematizacija tih poslova uvijek je obuhvaćala izradu nacrtu prijedloga zakona, donošenje provedbenih propisa, rješavanje u upravnim stvarima, upravni i inspekcijski nadzor, vođenje službenih evidencija, izdavanje potvrda te druge upravne i stručne poslove.

Inspekcijski nadzor koji neposredno provode službene osobe (dalje: inspektori) obuhvaća postupke kojim se provodi uvod u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba te poduzimanje mjera, s ciljem da se poslovanje subjekata nadzora odvija u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Radi dokazivanja položaja službene osobe, identiteta i ovlasti, inspektor se izdaje službena iskaznica, odnosno službena značka inspektora čiji izgled i sadržaj izdaje čelnik nadležnog tijela državne uprave u kojem je inspektor zaposlen.

Pravo inspektora propisano je zakonom i drugim propisima, a donosi se na to da inspektor kod nadzirane osobe može pregledati poslovne prostore, spise, zgrade i druge

gradevine, predmete, robu i druge stvari, saslušati osobe u upravnom postupku, zatražiti i pregledati isprave radi utvrđivanja identiteta osobe te obavljati i druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora.

Pri obavljanju inspekcijskog nadzora inspektor je obvezan pridržavati se odredaba propisa o zaštiti osobnih podataka te propisa o tajnosti podataka, pri čemu ga je nadzirana osoba obvezna upozoriti na akte i podatke klasificirane odgovarajućim stupnjem tajnosti.

Kad inspektor u nadzoru utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, njegovo je pravo i obveza, u skladu sa zakonom: narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka ostavljajući primjeren rok za izvršenje naredene mjere, protiv počinitelja prekršaja pokrenuti prekršajni postupak, protiv počinitelja kaznenog djela podnijeti kaznenu prijavu te poduzeti i druge mjere za koje je posebnim zakonom ovlašten. Inspektor je odgovoran za povredu službene dužnosti ako ne poduzme propisane mjere i radnje.

O obavljanom inspekcijskom nadzoru inspektor je obvezan sastaviti zapisnik iz kojeg je vidljivo utvrđeno stanje u vezi s poslovanjem te koje su mjere i radnje poduzete. Primjerak zapisnika inspektor dostavlja nadziranoj osobi, a posebnim se zakonom može predvidjeti sastavljanje zapisnika u skraćenom obliku.

Ako prilikom nadzora dođe do fizičkog otpora inspektoru ili nekoga drugog ometanja koje sprječava postupanje inspektora, inspektor će zatražiti pomoć od policijskih službenika nadležne policijske uprave.

### 2. OBVEZNICI PRIMJENE PRAVILA OPĆEUPRAVNOG POSTUPANJA I DRUGIH PRAVILA U POSTUPKU

Koristeći se ovdje navedenim propisanim ovlastima i ovlastima iz posebnih zakona, inspektor se u nadzoru i u povodu nadzora obvezan pridržavati pravila o općeupravnom postupanju na temelju kojih tijela državne uprave u okviru zakonom propisanog djelokruga postupaju i rješavaju u upravnim stvarima<sup>2</sup>, s tim da se samo pojedina postupovna pitanja u postupanju u upravnim stvarima mogu

<sup>2</sup> Prema čl. 2. Zakona o općem upravom postupku (Nar. nov., br. 47/09., dalje: ZUP).

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

(2) Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.

zakonom urediti drukčije, ako i kad je to nužno za pojedino upravno područje te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a, a predstavljaju pozitivne smjernice za sadržaj drukčijeg uređenja.

S obzirom na prirodu inspekcijskog nadzora koja se očituje ne samo u poduzimanju upravnih mjera nego i poduzimanju kaznenih mjera, a prvenstveno se to odnosi na pokretanje prekršajnog postupka, u nastavku slijedi prikaz uređenja određenih pitanja koja po svom sadržaju odstupaju od općih pravila za postupanje inspektora.

Kao posebne procedure<sup>3</sup> u inspekcijskim postupcima, osim u svjetlu pojedinih odredaba novog Zakona o Državnom inspektoratu<sup>4</sup> pri rješavanju upravne stvari, posebne se procedure prikazuju i za inspektora kao služenu osobu koja nastupa u ime tijela državne uprave kao ovlaštenog tužitelja pri podnošenju optužnog prijedloga, prema Prekršajnom zakonu<sup>5</sup>.

### 3. IZVRŠENJE IZVRŠNOG RJEŠENJA JE FAZA INSEKCIJSKOG POSTUPKA KOJA SE OSTVARUJE PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

Suvremena demokratska društva na jednoj strani zahtijevaju državnu upravu kao čuvara javnog interesa, a s druge strane čuvanje javnog interesa je djelatnost državne uprave kao servisa usmjerenog prema građanima, poduzetnicima i široj društvenoj zajednici, u čemu poseban položaj imaju inspekcijski poslovi.

Zaštita javnog interesa u inspekcijskim stvarima znači da se postupak pokreće i vodi po službenoj dužnosti, da država osniva tijela za vođenje postupka i uređuje pravila za postupanje i rješavanje te da je postupak vođen u javnom interesu za stranku u pravilu besplatan.

U tom je smislu i odredba čl. 135. st. 1. ZUP-a, u kojoj je prva rečenica normirana: *Izvršenje se provodi po službenoj dužnosti kad to nalaže javni interes.*

Nasuprot tomu, u čl. 101. st. 2. podst. 7. Zakona o Državnom inspektoratu propisano je: *U provedbi inspekcijskog nadzora građevinski inspektor je ovlašten zatražiti pisano izvješće stranke o poduzetim mjerama naređenim u provedbi inspekcijskog nadzora.*

Potrebno je odgovoriti je li takvo odstupanje od pravila općega upravnog postupka dopušteno ako građevinski inspektor zatraži od stranke pisano izvješće o izvršenju rješenja.

Prema našem mišljenju obveza kontrole izvršenja naredene upravne mjere ne može se prepustiti pisanom izvješću stranke o izvršenju naredene mjere građevinskog inspektora. Pouzdanost takva izvješća građevinski inspektor ipak treba provjeriti pa uvođenje u postupak radnje kojom se od stranke traži izvješće o tome je li stranka izvršila izvršno rješenje nije u skladu ni s načelom učinkovitosti i ekonomičnosti u upravnom postupanju. Bilo bi potpuno nepouzdan kad bi građevinski inspektor u vezi s izvršenjem rješenja poklonio vjeru izvješću koje mu dostavi stranka – sada izvršenik; zato se takvo izvješće ne može smatrati kontrolom izvršenja rješenja. Nije dopušteno

<sup>3</sup> Procedura (lat.), niz službeno propisanih radnja za izvedbu kakva složenoga posla, postupak, Hrvatski leksikon 2017.

<sup>4</sup> Nar. nov., br. 115/18.

<sup>5</sup> U smislu čl. 109. Prekršajnog zakona (Nar. nov., br. 107/07., 39/13., 157/13., 110/15., 70/17. i 118/18.) ovlašteni tužitelji jesu: državni odvjetnik, tijelo državne uprave, pravna osoba s javnim ovlastima, oštećenik te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (službe i odjeli) za prekršaje iz njihove nadležnosti. A prema stavku 2. članka 111. Prekršajnog zakona, tijelo državne uprave kao podnositelj optužnog prijedloga poduzima sve radnje u postupku na koje je po zakonu ovlašteno putem ovlaštene osobe.

prenošenje ovlasti kontrole izvršenja izvršnog rješenja sa službene osobe, na stranku. Prije nego li se pristupi izvršenju rješenja, pouzdano i nedvojbeno mora se utvrditi je li stranka izvršila rješenje uopće ili je možda djelomično izvršila rješenje. Tek kad se inspektor uvjeri u to da stranka nije izvršila rješenje ili ga je izvršila djelomično, može pristupiti izvršenju na način i primjenom sredstava koja su najblaža za izvršenika, a dovodi do cilja izvršenja.

Kod propisivanja ovlasti inspektora, takvo uređenje nalazimo još u nekim drugim propisima kojima se uređuju inspekcijske ovlasti, a u ovom zakonu samo za građevinske inspektore<sup>6</sup>. Zakonske odredbe takva sadržaja potencijalno unose ozbiljne probleme za praksu, osobito sa stajališta objektivnosti kad bi se od stranke zahtijevalo izvješće o izvršenju upravne mjere inspektora.

Takvim zakonskim odredbama narušeno je načelo koje izražava stajalište da se postupak uvijek dovršava prema pravilima prema kojima je i započet, pa ako je inspekcijski postupak pokrenut po službenoj dužnosti, i kontrolu izvršenja upravne mjere potrebno je provesti na jednak način – po službenoj dužnosti. Tako se osigurava jedinstvo postupanja u upravnoj stvari, jer je izvršenje, kao završna faza upravnog postupanja, sastavni dio tog postupka.

Posebne odredbe za postupanje inspektora u vezi sa zahtjevima stranci da izvjesti o izvršenju rješenja, prema našem mišljenju, nisu ni u suglasju sa st. 1. čl. 3. ZUP-a, jer je riječ o uređenju protivnom temeljnim odredbama i svrsi pravnog uređenja općeupravnog postupanja.

### 4. RJEŠAVANJE UPRAVNE STVARI OSTVARUJE SE OBAVJEŠĆIVANJEM (KOMUNIKACIJOM) JAVNOPRAVNOG TIJELA I STRANKE

Od osobitog je značenja kako tijela državne uprave komuniciraju sa strankama. Ovim su pitanjima posvećene odredbe čl. 83. – 95. ZUP-a, a glava iz Zakona označena je kao obavješćivanje. U navedenim su odredbama riješena brojna pitanja obavješćivanja stranaka od strane javnopravnih tijela kamo svakako spadaju i tijela državne uprave. Ovdje ćemo posebno izdvojiti st. 1. čl. 83. kojim su propisani oblici obavješćivanja.

Prema toj odredbi: *Službena osoba<sup>7</sup> može stranku i druge sudionike u postupku obavijestiti o tijeku i radnjama u postupanju usmeno, elektroničkim putem, neposredno uručenjem pismena ili slanjem pismena poštom ili na drugi prikladan način<sup>8</sup>.*

<sup>6</sup> No, i u drugim zakonskim tekstovima nalazimo sadržajno jednake norme. Članak 180. st. 1 t. 3. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, Nar. nov., br. 112/18. Odredba glasi: *Geodetski inspektor ili ovlaštenik državnog službenik može od nadzirane osobe zahtijevati da mu se: ... 3. u određenome roku dostavi dokaz o otklanjanju utvrđenih nepravilnosti*“ ili, članak 27. stavak 2. Zakona o upravnoj inspekciji, Nar. nov. broj 63/08. Odredba glasi: *“ (2) Čelnik nadzirane osobe dužan je u roku od 15 dana od isteka roka za poduzimanje zapisnikom izrečenih mjera dostaviti upravnom inspektoratu izvješće i dokaze o izvršenju mjera.*

<sup>7</sup> Definiciju službene osobe nalazimo u odredbama čl. 23. ZUP-a u kojem se navodi:

(1) U upravnom postupku postupa službena osoba u opisu poslova koje je vođenje tog postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, sukladno propisima o ustrojstvu javnopravnih tijela.

(2) U javnopravnim tijelima službena osoba koja vodi postupak ili rješava o upravnim stvarima mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit.

(3) Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari, rješenje donosi čelnik tijela.

<sup>8</sup> Ostale odredbe ovoga članka glase:

(2) Obavješćivanje elektroničkim putem smatra se obavljenim u trenutku kad je zabilježeno na poslužitelju za primanje takvih poruka.