

# ZBORNİK RADOVA 14. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA RAZVOJ JAVNE UPRAVE

---

**Edited book / Urednička knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2024**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:150:434691>

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-12**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of University of Applied Sciences  
"Lavoslav Ružička" Vukovar](#)



# 14RJU



## ZBORNİK RADOVA

14. MEĐUNARODNE ZNANSTVENE I STRUČNE KONFERENCIJE  
RAZVOJ JAVNE UPRAVE

---

ŠIBENIK  
23. – 24. svibnja 2024.

ZBORNİK RADOVA / CONFERENCE PROCEEDINGS

14. MEĐUNARODNE ZNANSTVENE I STRUČNE KONFERENCIJE  
14th INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PROFESSIONAL  
CONFERENCE

RAZVOJ JAVNE UPRAVE  
DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION



ŠIBENIK

23. – 24. svibnja 2024.

23<sup>rd</sup> -24<sup>th</sup> of May, 2024.





2024

14. međunarodna konferencija  
„Razvoj javne uprave“

**NAKLADNIK / PUBLISHER**

VELEUČILIŠTE "LAVOSLAV RUŽIČKA" U VUKOVARU / UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES "LAVOSLAV RUŽIČKA" IN VUKOVAR  
Blage Zadre 2, 32 000 VUKOVAR, HR  
+ 385 32 444 688 / vevu.hr / konferencija@vevu.hr

**ZA NAKLADNIKA / FOR THE PUBLISHER**

doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud.

**ORGANIZATOR / ORGANIZED BY**

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU / ŠIBENIK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES  
VELEUČILIŠTE "LAVOSLAV RUŽIČKA" U VUKOVARU / UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES "LAVOSLAV RUŽIČKA" IN VUKOVAR

**TEHNIČKI UREDNIK / TECHNICAL EDITOR**

doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.

**UREDNIČKI ODBOR / EDITORIAL BORAD**

doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud. ; dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.  
doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud. ; doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud.  
izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud. ; dr. sc. Ivana Kardum Goleš, prof. struč. stud.  
Jelena Žaja, mag. oec., v. pred. ; Mia Lemac Kardum, mag. admin. publ. ; Mario Dominik Burić, mag. iur.

**ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE**

dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., PREDSEDNIK / PRESIDENT

doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud. ; izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud. ; dr. sc. Frane Urem, prof. struč. stud. ; dr. sc. Ivana Kardum Goleš, v. pred. ; Ivana Beljo, univ. spec. oec., v. pred. ; dr. sc. Ivan Livaja, prof. struč. stud. ; Sanja Vešić Mirčeta, univ. mag. iur., pred. ; Alen Lalić, univ. mag. iur., pred. ; Mario Dominik Burić, univ. mag. iur. ; Tea Livić, mag. oec. ; Jelena Žaja, mag. oec., v. pred. ; Mia Lemac Kardum, mag. admin. publ. ; doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud. ; doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud. ; dr. sc. Danijela Romić, v. pred. ; Ivan Belaj, mag. iur., v. pred. ; Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred. ; Ana Gavran Lulić, mag. iur., pred. ; Marija Tot

**PROGRAMSKI ODBOR / PROGRAMME COMMITTEE**

izv. prof. dr. sc. Olena Akimova, Fakultet sociologije i prava, Nacionalno tehničko sveučilište Ukrajine „Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute“, UKRAJINA ; prof. dr. sc. Gholamreza Anbarjafari, University of Tartu, ESTONIJA ; doc. dr. sc. Alenka Baggia, Sveučilište u Mariboru, SLOVENIJA ; prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet Osijek, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, HRVATSKA ; prof. dr. sc. Vlad Ciprian, „Dunarea de Jos“ University of Galati, RUMUNJSKA ; doc. dr. sc. Sofia David, „Dunarea de Jos“ University of Galati, RUMUNJSKA ; izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, HRVATSKA ; izv. prof. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet Osijek, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, HRVATSKA ; prof. dr. sc. Dario Đerđa, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, HRVATSKA ; prof. dr. sc. Irene Finocchi, Luiss Guido Carli, ITALIJA ; izv. prof. dr. sc. Stjepan Gadžo, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, HRVATSKA ; doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, HRVATSKA ; prof. dr. sc. Giuseppe F. Italiano, Luiss Guido Carli, ITALIJA ; doc. dr. sc. Gorazd Justinek, Fakultet za državne i europske studije, Nova univerza, SLOVENIJA ; doc. dr. sc. Dorota Kamińska, Lodz University of Technology, POLJSKA ; doc. dr. sc. Michal Kvet, University of Žilina, SLOVAČKA ; prof. dr. sc. Robert Leskovar, Sveučilište u Mariboru, SLOVENIJA ; dr. sc. Ivan Malenica, prof. struč. stud., Ministarstvo pravosuđa i uprave, HRVATSKA ; prof. dr. sc. Anatolii Melnychenko, Fakultet sociologije i prava, Nacionalno tehničko sveučilište Ukrajine „Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute“, UKRAJINA ; prof. dr. sc. Gholamreza Anbarjafari, University of Tartu, ESTONIJA ; prof. dr. sc. Stanislav Nakić, Univerzitet modernih znanosti CKM Mostar, BOSNA I HERCEGOVINA ; izv. prof. dr. sc. Elisabeth T. Pereira, University of Aveiro, PORTUGAL ; izv. prof. dr. sc. Rui Raposo, University of Aveiro, PORTUGAL ; dr. sc. Danijela Romić, v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, HRVATSKA ; dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, HRVATSKA ; doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, HRVATSKA ; doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, HRVATSKA ; izv. prof. dr. sc. Mário Vairinhos, University of Aveiro, PORTUGAL ; doc. dr. sc. Oana Virlanuta, „Dunarea de Jos“ University of Galati, RUMUNJSKA ; izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, HRVATSKA ; doc. dr. sc. Grzegorz Zwoliński, Lodz University of Technology, POLJSKA

**GRAFIČKA PRIPREMA / GRAPHIC DESIGN**

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU / ŠIBENIK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES  
Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik, Republika Hrvatska

*Radovi objavljeni u zborniku referiraju se u: / Papers published in the Proceedings are indexed in:*  
HeinOnline-William S. Hein & Co., Inc.

heinonline.org

*Autori radova nose odgovornost za lekturu i točnost podataka. / The paper authors are liable for the proofreading and data accuracy.*

*Radovi objavljeni u Zborniku su prošli postupak dvije slijepe recenzije. / Papers in the Proceedings have received two blind reviews.*

*Creative Commons Attribution - Non Commercial 4.0.*

*International Licence*

ISBN: 978-953-7734-54-1





# 14RJU

## 14. međunarodna znanstvena i stručna konferencija RAZVOJ JAVNE UPRAVE

ŠIBENIK  
23. – 24. svibnja 2024.

### ORGANIZATORI KONFERENCIJE:

Veleučilište u Šibeniku  
Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru



### RADOVI SE REFERIRAJU U:

HeinOnline – William S. Hein & Co.



### PARTNERI KONFERENCIJE:

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet  
Državna škola za javnu upravu  
Nova univerza, Fakultet za državne i europske studije  
Nacionalno tehničko sveučilište Ukrajine „Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute“, Fakultet sociologije i prava



NOVA  
UNIVERZA  
FAKULTETA ZA DRŽAVNE  
IN EVROPSKE ŠTUDIJE



### POKROVITELJ KONFERENCIJE:

Ministarstvo pravosuđa i uprave



### MEDIJSKI POKROVITELJ:

Novi informator



## SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR .....</b>	<b>7</b>
<b>I. UPRAVNO PRAVO I UPRAVNA ZNANOST.....</b>	<b>8</b>
Iva Parenta <b>PRIMJENA JAMSTAVA PRAVIČNOG POSTUPKA U STEGOVNIM POSTUPCIMA PROTIV DRŽAVNIH SLUŽBENIKA .....</b>	<b>9</b>
Ana Tuta <b>USKLAĐENOST POSEBNIH ZAKONA U PODRUČJU UPRAVNOG PRAVA SA ZAKONOM O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU .....</b>	<b>29</b>
Gordan Struić, Ivan Malenica <b>SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI IZ PERSPEKTIVE HRVATSKE USTAVNOSUDSKE PRAKSE .....</b>	<b>50</b>
Krešimir Nimac <b>TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA.....</b>	<b>65</b>
Danijela Romić, Melita Grüll, Željka Vajda Halak <b>FUNKCIONALNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOPRAVE U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI .....</b>	<b>80</b>
Ivona Šego Marić, Ivana Marušić <b>UPRAVNO PRAVO I ZNANOST O UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI U VRIJEME AUSTRO-UGARSKE MONARHIJE ( 1878.-1918.) .....</b>	<b>94</b>
Marinko Đ. Učur <b>PRAVILNIK O UNUTARNJEM REDU U ZAKONU O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA „N.N“ 155/2023 .....</b>	<b>110</b>
Milan Franić, Franka Viljac Herceg <b>VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM SPORU .....</b>	<b>125</b>
Alen Lalić <b>ELEKTRONIČNA INTEROPERABILNOST JAVNIH REGISTARA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>142</b>
Ante Galić, Sara Jurić-Paić <b>MJESNA SAMOUPRAVA – DANAS I SUTRA.....</b>	<b>163</b>
Ante Vuković <b>NADZOR NAD PROVEDBOM VAŽEĆEG ZAKONA O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA .....</b>	<b>183</b>
Ana Gavran Lulić, Miroslav Mudri, Iva Ižaković <b>PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA .....</b>	<b>203</b>

Sanja Grbić	
<b>DULJINA TRAJANJA UPRAVNIH POSTUPAKA U KONTEKSTU SUDSKE PRAKSE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA.....</b>	<b>220</b>
Damir Juras, Teo Giljević	
<b>DISCIPLINSKI POSTUPAK PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA.....</b>	<b>237</b>
Stjepan Draganić, Marina Lesar	
<b>NOVI SUSTAV PLAĆA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA .....</b>	<b>254</b>
<b>II. MEĐUNARODNO PRAVO I EUROPSKO PRAVO .....</b>	<b>273</b>
Ljubo Runjić	
<b>MEĐUNARODNA TERITORIJALNA UPRAVA – MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I SPOSOBNOST IZVRŠAVANJA JURISDIKCIJE NAD TERITORIJEM .....</b>	<b>274</b>
Ivana Kunda, Danijela Vrbljanac	
<b>SURADNJA U PREDMETIMA PREKOGRANIČNE OBRADJE OSOBNIH PODATAKA: ODREĐIVANJE VODEĆEG NADZORNOG TIJELA.....</b>	<b>294</b>
Ana-Marija Putrić, Nikola Kraljik	
<b>OPĆA UREDBA O ZAŠTITI PODATAKA I OBRADA OSJETLJIVIH PODATAKA O ZDRAVLJU- POGLED U BUDUĆNOST .....</b>	<b>314</b>
Marija Boban	
<b>INFORMACIJSKA SIGURNOST I ZAŠTITA PODATAKA U JAVNOJ UPRAVI NA TEMELJU OPĆE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA (GDPR) .....</b>	<b>330</b>
Sanja Gongeta, Anita Petrović	
<b>UGOVORNO PRAVO U KONTEKSTU DIGITALIZACIJE NA JEDINSTVENOM EUROPSKOM TRŽIŠTU .....</b>	<b>363</b>
Ninoslav Gregurić-Bajza, Karmela Matijević	
<b>UGOVORI O POTROŠAČKIM KREDITIMA U KONTEKSTU DIREKTIVE 2023/2225 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA .....</b>	<b>379</b>
<b>III. GRAĐANSKO I GRAĐANSKO PROCESNO PRAVO.....</b>	<b>396</b>
Vesna Jurin Bakotić, Mirko Škarica, Marko Spahija	
<b>ODNOS MIRNOG RJEŠAVANJA SPORA I PARNIČNOG POSTUPKA U POGLEDU NOVOG ZAKONODAVNOG OKVIRA .....</b>	<b>397</b>
Dejan Logarušić, Ivica Lazović	
<b>MIRNO REŠAVANJE RADNIH SPOROVA – ISKUSTVA SRBIJE, BUGARSKE I SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA .....</b>	<b>414</b>
Jelena Uzelać, Blaženka Deanović	
<b>NOVO ZAKONSKO UREĐENJE MIRNOG RJEŠAVANJA SPOROVA .....</b>	<b>434</b>



Dejan Bodul	
<b>LAW ON THE PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES: NORM ANALYSIS, THEORETICAL DOUBTS AND EMPIRICAL PROBLEMS .....</b>	<b>450</b>
Edin Mutapčić, Ervina Ibrahimović, Jasmina Berbić, Lejla Mašić	
<b>MIRNO RJEŠAVANJE SPOROVA U RIMSKOM PRAVU I PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE .....</b>	<b>466</b>
<b>IV. TRGOVAČKO PRAVO, RADNO PRAVO I FINACIJSKO PRAVO .....</b>	<b>489</b>
Marija Randić	
<b>AKTUALNOSTI U NORMATIVNOM UREĐENJU POREZA NA KUĆE ZA ODMOR .....</b>	<b>490</b>
Mario Dominik Burić	
<b>POSTUPAK UTVRĐIVANJA POREZA NA DOHODAK OSTVAREN OG TRANSAKCIJAMA U KRIPTOVALUTAMA .....</b>	<b>505</b>
Klara Babić	
<b>UČINAK RAPEX SUSTAVA U PODRUČJU ZAŠTITE POTROŠAČA .....</b>	<b>526</b>
Stjepan Gadžo	
<b>TEORIJSKI I PRAKTIČNI PROBLEMI UTVRĐIVANJA „POREZNOG PREBIVALIŠTA“ U REPUBLICI HRVATSKOJ: AHILOVA PETA FINANCIRANJA LOKALNIH JEDINICA? .....</b>	<b>542</b>
Slobodan Stojanović	
<b>UTJECAJ IZMJENE POREZNIH PROPISA NA SUSTAV FINANCIRANJA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....</b>	<b>564</b>
Daglas Koraca, Željko Sudarić	
<b>DIGITALIZATION OF FINANCIAL PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION: IMPACT ON MANAGEMENT AND OPERATIONAL EFFICIENCY.....</b>	<b>586</b>
Sara Madžarov Matijević	
<b>MOŽE LI KONCEPT PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA POSLUŽITI KAO UZOR UREĐENJU PRAVA NA OBAVIJEŠTENOST U DIONIČKOM DRUŠTVU? .....</b>	<b>605</b>
Valentina Vinšalek Stipić, Ivana Arbanas, Stanislav Nakić	
<b>ANALIZA KORIŠTENJA e-SERVISA U POSLOVANJU PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>621</b>
Edita Tolušić	
<b>RAD NA IZDVOJENOM MJESTU RADA .....</b>	<b>636</b>
Matej Galić, Tomislav Horvat, Saša Peranić	
<b>ULOGA STRATEŠKE NABAVE U ODRŽAVANJU KONKURENTNOSTI EUROPSKIH TVRTKI KROZ PRAĆENJE I SMANJENJE ENERGETSKIH TROŠKOVA .....</b>	<b>647</b>
Drago Pupavac	
<b>DEVIJANTNO PONAŠANJE ZAPOSLENIKA U RADNOM OKRUŽENJU .....</b>	<b>663</b>

<b>V. JAVNE POLITIKE I INFORMACIJSKO DRUŠTVO .....</b>	<b>678</b>
Paula Šamanić <b>PRIMJENA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE U POSTUPKU IZRADE PRAVNIH PROPISA.....</b>	<b>679</b>
Tea Livaić, Ivan Livaja, Marko Pavelić <b>SIGURNOSNI RIZICI KORIŠTENJA DIGITALNIH TEHNOLOGIJA U E-UPRAVI.....</b>	<b>696</b>
Ines Matić Matešković, Ivan Belaj <b>PROGRAMSKO FINANCIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ: ANALIZA NOVOG MODELA I EUROPSKIH TRENDOVA .....</b>	<b>707</b>
Marija Radonić, Silvija Maglica <b>DIGITALIZACIJA UREDSKOG POSLOVANJA U OBAVLJANJU JAVNIH OVLASTI USTANOVE PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA.....</b>	<b>731</b>
Sandra Mrvica Mađarac, Zvonimir Filipović, Lana Gubić Kučan <b>LEAN MENADŽMENT U JAVNIM PODUZEĆIMA.....</b>	<b>744</b>
Dragan Zlatović, Zdravko Kedžo <b>KULTURNE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ, MULTIKULTURALNOST I INTERKULTURALNA KOMUNIKACIJA – PREGLED I PRAVNI OKVIR.....</b>	<b>761</b>
Ivica Poljičak <b>DIGITALIZACIJA KULTURNE BAŠTINE: OD PROJEKTA DO POSLOVNOGA PROCESA.....</b>	<b>787</b>
Jelena Dujmović Bocka, Danijela Romić, Željka Vajda Halak <b>PRIMJENA ChatGPT-a U JAVNOJ UPRAVI – MOGUĆNOSTI ZA POBOLJŠANJE.....</b>	<b>805</b>
Mira Majstorović, Mirjana Nedović, Ivana Ivančić <b>MARKETINŠKE STRATEGIJE I NJIHOV UTJECAJ NA ODLUKE STUDENATA.....</b>	<b>820</b>
Vedran Gongeta, Stjepan Draganić, Dalibor Marković <b>PRAVNI OKVIR I MEHANIZMI ZA UPRAVLJANJE KRIZNIM SITUACIJAMA NA JEDINSTVENOM EUROPSKOM TRŽIŠTU.....</b>	<b>835</b>
Marko Banožić <b>UTJECAJ UMJETNE INTELIGENCIJE NA RAZVOJ E-UPRAVE I INFORMACIJSKE SIGURNOSTI....</b>	<b>852</b>
Marina Lesar <b>ANALIZA TEMELJNIH PROPISA VISOKOG OBRAZOVANJA I ZNANOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>865</b>
Vladimir Šipovac, Dalibor Krstinić, Dejan Logarušić <b>INOVACIJE SIGURNOSNIH SUSTAVA RADI SIGURNOSTI KORISNIKA E-UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI .....</b>	<b>882</b>
Jasna Kolar <b>ZELENA I DIGITALNA TRANZICIJA TRŽIŠTA RADA KROZ PROVEDBU MJERA AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA I SUSTAV VAUČERA .....</b>	<b>896</b>

Dana Dobrić Jambrović <b>NEKA OBILJEŽJA URBANE SURADNJE: SUDJELOVANJE GRAĐANA U UPRAVLJANJU PAMETNIM GRADOVIMA .....</b>	<b>912</b>
Nataša Mučalo, Ivana Prgin <b>IZAZOVI UPRAVLJANJA U SUVREMENOJ ARHIVSKOJ PRAKSI .....</b>	<b>926</b>
Leo Fel <b>NAČELO „SAMO JEDNOM“ U KONTEKSTU HRVATSKE JAVNE UPRAVE .....</b>	<b>944</b>
Natko Klanac <b>NAGRAĐIVANJE ZAPOSLENIKA U JAVNOM SEKTORU U SVRHU POVEĆANJA ZADOVOLJSTVA KORISNIKA.....</b>	<b>966</b>
Lucija Petrovčić, Valentina Vinšalek Stipić, Zlatko Česić <b>NOVI ZAKON O PLAĆAMA U DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA S REPERKUSIJOM NA SEKTOR ZDRAVSTVA .....</b>	<b>986</b>
Musa Idris, Shehu Jafaru Salisu, Abdurrazak Yuguda Madu <b>CORRUPTION AND PUBLIC SERVICE DELIVERY IN SELECTED AFRICAN COUNTRIES: A COMPARATIVE PERSPECTIVE.....</b>	<b>1008</b>
Zoia Kornieva, Olha Demydenko <b>CERTIFICATE PROGRAMME IN LEGAL TRASLATION AS AN INNOVATIVE APPROACH TO EDUCATIONAL MANAGEMENT AT IGOR SIKORSKY KYIV POLYTECHNIC INSTITUTE .....</b>	<b>1025</b>
Olena Akimova, Anna Ishchenko <b>DIGITAL TRANSFORMATION AS A FACTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION RESILIENCE IN CRISIS TIMES .....</b>	<b>1037</b>
Dražen Ćućić <b>DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE U PROGRAMSKOM RAZDOBLJU 2021 – 2027 .....</b>	<b>1052</b>
Edina Šehrić, Admir Selesković <b>JAVNA UPRAVA U SLUŽBI GRAĐANA – ŠTO NAM DONOSI DIGITALNA TRANSFORMACIJA?..</b>	<b>1069</b>
Nives Gažo, Martina Prepunić <b>UTJECAJ ZAKONA O UPRAVLJANJU NEKRETNINAMA I POKRETNINAMA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE NA POSTUPANJE I RAD JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE.....</b>	<b>1085</b>
Marina Šimić Karaula <b>DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA DRŽAVNOM IMOVINOM IZ PERSPEKTIVE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE .....</b>	<b>1101</b>
Ivica Luketić <b>MODERNA DRŽAVNA UPRAVA I ZAŠTITA PRAVA ZATVORENIKA .....</b>	<b>1114</b>
Darija Ivanković, Jelena Stjepanović, Goran Bošković <b>ULOGA ŽUPANIJA U OBLIKOVANJU PODUZETNIČKOG EKOSUSTAVA – PRIMJER VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE .....</b>	<b>1130</b>



<b>VI. STUDENTSKI PRILOZI .....</b>	<b>1147</b>
<b>COMPARISON OF THE USE OF ELECTRONIC HEALTH RECORDS IN ESTONIA, CROATIA AND GERMANY – DIFFERENCES AND SIMILARITIES .....</b>	<b>1148</b>
<b>EU ACCESSION AS A FOREIGN POLICY INSTRUMENT .....</b>	<b>1168</b>
<b>STRENGTHENING DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL: A COMPARISON OF APPROACHES OF EUROPEAN CITIES .....</b>	<b>1185</b>
<b>COMPARATIVE ANALYSIS OF MUNICIPAL INTEREST REPRESENTATION: STUTTGART AND ZAGREB WITH IMPLICATIONS FOR TRANSFERABILITY .....</b>	<b>1209</b>

## PREDGOVOR

*Dragi čitatelji, kolege i prijatelji,*

*S velikim zadovoljstvom predstavljam Zbornik radova 14. međunarodne znanstvene i stručne konferencije „Razvoj javne uprave“. Ovogodišnja Konferencija, koju zajednički organiziraju Veleučilište u Šibeniku i Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, po prvi puta se održala u Šibeniku – najstarijem hrvatskom samorodnom gradu i kolijevci hrvatske državnosti. Konferencija je okupila znanstvenike, stručnjake i praktičare iz različitih dijelova svijeta s ciljem razmjene znanja, iskustava i istraživanja usmjerenih na modernizaciju i unaprjeđenje javne uprave u svim njezinim segmentima. Štoviše, upravo je rekordnih 150 sudionika iz više od deset država dalo šibenskom izdanju Konferencije snažni međunarodni pečat.*

*Javna uprava, kao jedna od ključnih ljudskih djelatnosti, suočava se s brojnim izazovima, od digitalizacije, normativnih i organizacijskih promjena, upravljanja ljudskim potencijalima pa sve do transparentnosti i inkluzivnosti. Stoga je i središnja tema ovogodišnje Konferencije, „Javna uprava 2.0 – Pogled u budućnost“, bila usmjerena na istraživanje novih modela upravljanja, inovacija u organizaciji javnih službi, te primjenu novih tehnologija radi poboljšanja kvalitete usluga građanima. Istovremeno, kroz ovu Konferenciju, nastojali smo stvoriti mjesto za suradnju i razmjenu ideja između akademske zajednice, kreatora odnosno provoditelja javnih politika na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i svih drugih zainteresiranih za daljnji razvoj javne uprave. Vjerujem da će i radovi koji se nalaze u ovom Zborniku radova ponuditi rješenja koja mogu pomoći u daljnjem razvoju i unaprjeđenju javne uprave jer to je upravo raison d'être ove Konferencije.*

*Koristim ovu priliku da se zahvalim svim autorima radova, recenzentima, predavačima, kao i partnerima Konferencije. Ipak, nadam se da mi nećete zamjeriti što posebnu zahvalu upućujem članovima Organizacijskog odbora čiji je angažman, posvećenost, entuzijizam i trud bio ključ uspjeha ove Konferencije. Naposljetku, preostaje mi samo poželjeti da ovi radovi pronađu put do svojih čitatelja dok mi već danas započinjemo pripreme za sljedeću Konferenciju.*

*Šibenik, 1. prosinca 2024.*

*Predsjednik Organizacijskog odbora*

*dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud.*





---

**UPRAVNO PRAVO I UPRAVNA ZNANOST**

---



## PRIMJENA JAMSTAVA PRAVIČNOG POSTUPKA U STEGOVNIM POSTUPCIMA PROTIV DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

*Izvorni znanstveni rad*

doc. dr. sc. **Iva Parenta**<sup>1</sup>

*Nakon uvodnog razmatranja u kojemu je sadržano obrazloženje svrhovitosti znanstvene obrade teme rada, u radu se određuje pojam stegovnog djela te ističu najvažnije razlike stegovnog djela naspram kaznenog djela i prekršaja. Imajući na umu da djelo koje je predmet stegovnog postupka u sebi može sadržavati i obilježja bića nekog kaznenog djela ili prekršaja, analizira se i utjecaj vođenja i okončanja stegovnog postupka na eventualni kazneni ili prekršajni postupak za isto djelo. Nadalje se u radu definira struktura javne vlasti u RH, razgraničava pojam državnih službenika od pojma javnih službenika te prikazuju mjerodavne odredbe Zakona o državnim službenicima kojima je regulirana odgovornost za povrede službene dužnosti. Nastavno se analizira primjenjivost na stegovne postupke jamstava pravičnog postupka iz čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, i to u njihovom građanskom i kaznenom aspektu. Posljednji dio rada obuhvaća zaključna razmatranja.*

**Ključne riječi:** *stegovno djelo, stegovna odgovornost, državni službenici, pravičan postupak*

### 1. UVOD

Za razliku od kaznenih i prekršajnih postupaka, stegovnim se postupcima u znanstvenoj literaturi ne pridaje tolika pozornost. Cilj je pravila koja uređuju stegovnu odgovornost sankcionirati različite oblike povreda pravila ponašanja u vršenju određene dužnosti ili obavljanju određenog posla. Postupci u kojima se

---

<sup>1</sup> doc. dr. sc. Iva Parenta, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, iparenta@uniri.hr

utvrđuje odgovornost državnih službenika su od osobitog značaja s obzirom na to da oni u državnim tijelima obavljaju poslove od interesa za državu i društvo u cjelini. Premda se u stegovnom postupku ne mogu izreći kazne inherentne kaznenim i prekršajnim postupcima, poput kazne zatvora, zbog koje se okrivljenicima u tim postupcima osiguravaju specifična jamstva, i pojedine kazne koje se mogu izreći u stegovnom postupku, poput prestanka državne službe, mogu znatno utjecati na počinitelja stegovnog djela. Imajući na umu težinu takve stegovne kazne, cilj je ovoga rada utvrditi primjenjuju li se i u kojoj mjeri jamstva pravičnog postupka na stegovne postupke protiv državnih službenika. S tim u vezi, u radu se prvenstveno polazi od diferenciranja stegovnih djela naspram kaznenih djela i prekršaja, potom se prikazuje normativni okvir stegovnog postupka prema Zakonu o državnim službenicima (dalje u tekstu: ZoDS),<sup>2</sup> dok se u središnjem dijelu rada analizira primjenjivost građanskopravnih i kaznenopravnih jamstava iz čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija)<sup>3</sup> u stegovnim postupcima protiv državnih službenika.

## **2. ODREĐENJE POJMA STEGOVNOG DJELA I NJEGOVO**

### **RAZLIKOVANJE NASPRAM KAZNENIH DJELA I PREKRŠAJA**

Hrvatsko zakonodavstvo razlikuje tri vrste kažnjivih djela: kaznena djela, prekršaje i stegovna (disciplinska) djela. Kaznena djela predstavljaju ona ponašanja kojima se tako povrjeđuju ili ugrožavaju osobne slobode i prava čovjeka te druga prava i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim pravom da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez kaznenopravne prisile.<sup>4</sup> Prekršaji, pak, predstavljaju ona ponašanja

---

<sup>2</sup> Narodne novine, br. 155/23. Radnopravni status službenika zaposlenih u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređen je Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19.

<sup>3</sup> Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

<sup>4</sup> Čl. 1. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, u daljnjem tekstu: KZ.

kojima se povrjeđuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnogpravnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom.<sup>5</sup> Razlika između kaznenih djela i prekršaja odnosno prekršajnog prava kao dijela kaznenog prava u širem smislu sastoji se u težini (različitog) stupnja kažnjivog neprava. Drugim riječima, razlika između kaznenih djela i prekršaja kvantitativne je naravi u vezi s nepravom koje sadrže u sebi (Bačić, 1998:130). Stegovna djela, kao treća vrsta kažnjivih djela, ne pripadaju kaznenom pravu niti u širem smislu riječi. Ona predstavljaju povredu pravila o ponašanju vezanih uz obavljanje nekog posla ili dužnosti. Stegovna se djela najčešće pojavljuju u obavljanju neke javne službe, ali mogu biti vezana i uz obavljanje rada ili uz određeni status kao što je npr. status studenta (Novoselec i Martinović, 2019:5).

Između kaznenih djela i prekršaja, s jedne strane, te stegovnih djela, s druge strane, postoje značajne razlike, od kojih će se ovdje naznačiti samo neke. Prije svega, kaznena djela i prekršaji, propisuju se isključivo zakonom.<sup>6</sup> Stegovna djela mogu biti propisana zakonom, međutim mogu i internim propisima (npr. pravilnik o stegovnoj odgovornosti nastavnika). Nadalje, opis obilježja pojedinog stegovnog djela ne mora biti, te najčešće i nije, precizan kao opis bića kaznenih djela i prekršaja. Konačno, kaznenopravne i prekršajopravne sankcije su u načelu strože od stegovnih jer uključuju i mogućnost lišenja slobode. Međutim, u sagledavanju težine sankcije, ne smije se umanjiti značaj prestanka državne službe kao stegovne kazne koja također znatno može pogoditi počinitelja stegovnog djela.

---

<sup>5</sup> Čl. 1. Prekršajnog zakona, Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22, u daljnjem tekstu: PZ.

<sup>6</sup> Iznimku predstavlja mogućnost da se prekršaj propiše odlukom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za povredu propisa koje ta tijela donose na temelju svoje nadležnosti. Za te je prekršaje kao prekršajopravnu sankciju moguće propisati isključivo novčanu kaznu. V. čl. 2. i 5. PZ-a.



Kada je riječ o eventualnim sličnostima, bitno je za istaknuti da istom radnjom mogu biti ostvarena obilježja kaznenog djela ili prekršaja i stegovnog djela.<sup>7</sup> U tom se slučaju ne primjenjuje zabrana *ne bis in idem*, odnosno ne postoji zapreka da se počinitelj za isto djelo osudi jednom u kaznenom ili prekršajnom postupku, a drugi puta u stegovnom postupku.<sup>8</sup> Odnos između kaznenog ili prekršajnog te stegovnog postupka određen je načelom autonomije, odnosno međusobne neovisnosti (Pralus-Dupuy, 2003:919). ZoDS u čl. 108. st. 2. izrijekom propisuje da kaznena ili prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenoga ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti, a u čl. 108. st. 3. propisuje da oslobođenje od kaznene ili prekršajne odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povredu službene dužnosti ako je izvršeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti.<sup>9</sup> Praksa Ustavnog suda RH počiva na shvaćanju da su „kaznena i disciplinska odgovornost, naime, međusobno odvojene odgovornosti koje se utvrđuju u dva potpuno neovisna postupka koji ne utječu jedan na drugi (...) U disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela, pa je u tom smislu disciplinska odgovornost šira od kaznene odgovornosti.“<sup>10</sup> Međutim, nema zapreke da se kazna izrečena u stegovnom postupku uzme u obzir kao olakotna okolnost prilikom odmjeravanja kazne u kaznenom ili prekršajnom postupku (Novoselec i Martinović, 2019:6).

---

<sup>7</sup> Sličnost postoji i u činjenici što pojedini zakoni, poput npr. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (čl. 72. st. 1., Narodne novine, br. 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, 16/23, 83/23, 155/23) i Zakona o Državnoodvjetničkom vijeću (čl. 96. st. 1., Narodne novine, br. 67/18, 126/19, 80/22, 155/23) upućuju na supsidijarnu primjenu Zakona o kaznenom postupku.

<sup>8</sup> O primjenjivosti zabrane *ne bis in idem* u slučaju dualiteta kaznenog i prekršajnog postupka v. Martinović, 2019; Josipović i Novak Hrgović, 2016, a u slučaju dualiteta prekršajnog postupka i postupka inspeksijskog nadzora u kojemu je izrečena upravna mjera zabrane obavljanja djelatnosti v. Parenta, 2023.

<sup>9</sup> Slične odredbe sadržane su i u čl. 93. Zakona o policiji (Narodne novine, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19) te čl. 170. Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19, 158/23).

<sup>10</sup> USRH, U-III/953/1998 od 4. veljače 2004. V. i U-III/2601/2004 od 23. studenog 2006., U-III/2761/2012 od 20. lipnja 2012., U-III/1383/2014 od 1. ožujka 2018.

### 3. STEGOVNA ODGOVORNOST DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

U strukturi javne vlasti u Republici Hrvatskoj potrebno je razlikovati pojam javnog službenika od pojma državnog službenika pri čemu je prethodni pojam širi od potonjeg. Polazeći od organizacijskog (formalnog) pojma javnog službenika, Borković među javne službenike ubraja sve one osobe koje u svojstvu službenika obavljaju poslove u državnim tijelima, ali i u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>11</sup> te pravnim osobama s javnim ovlastima.<sup>12</sup> S druge strane, među državne službenike ubraja one koji u svojstvu službenika rade isključivo u državnim tijelima (Borković, 2002:272).

Radnopravni status državnih službenika uređen je ZoDS-om koji predstavlja *lex specialis* u odnosu na Zakon o radu.<sup>13</sup> Međutim, treba napomenuti da su u odnosu na pojedine kategorije državnih službenika, kao što su to npr. policijski službenici,<sup>14</sup> pripadnici Oružanih snaga RH<sup>15</sup> i sl. na snazi posebni zakoni koji uređuju specifičnosti radnopravnog položaja tih službenika, a na koje se ZoDS i Zakon o radu tek podredno primjenjuju. Što se tiče disciplinske odgovornosti policijskih službenika i pripadnika oružanih snaga RH, Zakon o policiji te Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske upućuju na supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku.<sup>16</sup>

U slučaju povrede pravila koja se primjenjuju prilikom obavljanja službene dužnosti, državni službenici mogu biti podložni trima različitim vrstama odgovornosti: kaznenoj, građanskopravnoj te stegovnoj (Borković, 1999:137). Kaznena odgovornost podrazumijeva odgovornost za kaznena djela, i to ona protiv službene dužnosti, koja su propisana isključivo u Kaznenom zakonu, u Glavi XXVIII. Građanskopravna odgovornost podrazumijeva odgovornost za štetu koju državni službenik nanese u službi ili u vezi sa službom. ZoDS tek rubno

---

<sup>11</sup> Županije, gradovi i općine.

<sup>12</sup> Ustanove, trgovačka društva, agencije, udruge, ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima.

<sup>13</sup> Narodne novine, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23.

<sup>14</sup> V. Zakon o policiji. Posebno o stegovnoj odgovornosti policijskih službenika v. Juras, 2017.

<sup>15</sup> V. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske.

<sup>16</sup> V. čl. 100. Zakona o policiji i čl. 184. Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske.

normira građanskopravnu odgovornost državnih službenika i upućuje na primjenu općih propisa obveznog prava, dok najiscrpnije normira stegovnu odgovornost, odnosno odgovornost državnih službenika za povrede službene dužnosti.

Do nastanka odgovornosti za povrede službenih dužnosti dolazi ako državni službenici povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržavaju Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom (čl. 108. st. 1. ZoDS-a).

ZoDS propisuje lake (čl. 111. ZoDS-a) i teške (čl. 112. ZoDS-a) povrede službene dužnosti i u vezi s time razlikuje nadležna tijela za odlučivanje, nastupanje zastare pokretanja i vođenja postupka, propisane kazne, zastaru njihova izvršenja. Tako se za razliku od lakih povreda koje se mogu propisati zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom o unutarnjem redu, teške povrede mogu normirati isključivo zakonom. To je u skladu s težinom kazne koja se može izreći u slučaju da se utvrdi da je državni službenik počinio tešku povredu službene dužnosti, a koja se osim u novčanoj kazni te premještaju na drugo radno mjesto iste razine obrazovanja, može sastojati i u prestanku državne službe (čl. 124. st. 2. ZoDS-a). To je ujedno i u skladu s važnošću izricanja disciplinske kazne koja, osim što pogađa državnog službenika osobno, predstavlja upozorenje drugim državnim službenicima da svoje poslove obavljaju sukladno propisima (Drmić, 2011:57). Za teške povrede službene dužnosti prvostupanjski postupak vodi Službenički sud, a drugostupanjski postupak Viši službenički sud, dok o lakim povredama odlučuje čelnik tijela. U stegovnom postupku zbog lake povrede službene dužnosti kao kazne mogu se izreći pisana opomena i novčana kazna u visini do 10 % plaće u netoiznosu, isplaćene državnom službeniku u mjesecu kad je kazna izrečena (čl. 124. st. 1. ZoDS-a).

U dijelu koji nije uređen ZoDS-om, na postupak zbog povrede službene dužnosti primjenjuju se pravila Zakona o općem upravnom postupku.<sup>17</sup> Postupak

---

<sup>17</sup> Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

zbog povrede službene dužnosti jest hitan postupak u kojem se provodi javna rasprava, a državni službenik ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. Postupak zbog lake ili teške povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili osoba koju on ovlasti, s time da kada je riječ o lakoj povredi, čelnik tijela postupak pokreće zaključkom, a kada je riječ o teškoj povredi, čelnik tijela podnosi zahtjev za pokretanje postupka Službeničkom sudu (čl. 117. ZoDS-a).

U postupku koji se vodi zbog teške povrede službene dužnosti obligatorno je provođenje usmene rasprave i saslušanje državnog službenika. Od ovog se pravila može odstupiti uz kumulativno ispunjenje sljedećih uvjeta: 1) državnom je službeniku uredno dostavljen zahtjev za pokretanje postupka, 2) službenik je dva puta uzastopno uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je opravdao svoj nedolazak, 3) Službenički je sud ocijenio da se na temelju provedenih dokaza može utvrđivati odgovornost državnog službenika za tešku povredu službene dužnosti za koju se tereti (čl. 120. st. 1., 2. i 3. ZoDS-a). O povredi službene dužnosti čelnik tijela ili Službenički sud odlučuju rješenjem (čl. 122. ZoDS-a.). Protiv rješenja čelnika tijela može se izjaviti žalba Službeničkom sudu, a protiv rješenja Službeničkog suda može se izjaviti žalba Višem službeničkom sudu. Protiv drugostupanjskog rješenja u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor (čl. 122. ZoDS-a).

#### **4. PRIMJENA JAMSTAVA IZ ČL. 6. KONVENCIJE ZA ZAŠTITU**

##### **LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA**

Pravo na pravičan postupak iz čl. 6. Konvencije sastoji se od građanskopravnog i kaznenopravnog aspekta, odnosno od jamstava primjenjivih u oba postupka – građanskom i kaznenom, te jamstava primjenjivih isključivo u kaznenom postupku. U čl. 6. st. 1. sadržana su jamstva primjenjiva u oba postupka koja pripadaju svakome „radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo“, a sastoje se od prava da „zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u

razumnom roku ispita njegov slučaj.”<sup>18</sup> S druge strane, u čl. 6. st. 2. propisana je presumpcija okrivljenikove nedužnosti,<sup>19</sup> a u čl. 6. st. 3. minimalna prava okrivljenikove obrane,<sup>20</sup> kao jamstva primjenjiva isključivo u okviru kaznenog postupka. U narednom dijelu rada prvo će se prikazati pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP ili Sud) o mogućnosti primjene jamstava pravičnog postupka na stegovne postupke protiv državnih službenika, a potom uvjeti primjene građanskopravnih pa kaznenopravnih jamstava na te postupke.

#### **4.1. Pravna shvaćanja europskog suda za ljudska prava u vezi primjene čl. 6. Konvencije na stegovne postupke protiv državnih službenika**

Pravna shvaćanja ESLJP-a o primjeni prava na pravičan postupak iz čl. 6. Konvencije na službeničke sporove, uključujući i stegovne postupke, u posljednja su dva desetljeća proživjela više metamorfoza. U vezi s time, u početnom su razdoblju prakse Suda jamstva pravičnog postupka gotovo u cijelosti bila isključena od primjene u službeničkim postupcima. Potom je Sud, uvažavajući „nepravičnost“ takvoga shvaćanja značajno izmijenio svoj pristup, prvo

---

<sup>18</sup> Čl. 6. st. 1. Konvencije propisuje: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

<sup>19</sup> Čl. 6. st. 2. Konvencije propisuje: „Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.“

<sup>20</sup> Čl. 6. st. 3. Konvencije propisuje: „Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava: a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega; b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane; c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde; d) da ispituje ili dade ispitati svjedoke optužbe i da se osigura prisustvo i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe; e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.“



uspostavom funkcionalnog kriterija primjenjivosti, ovisnom o naravi zaposlenikovih prava i obveza, a zatim uspostavom presumpcije primjenjivosti čl. 6. na te postupke. Omejec pitanje primjenjivosti čl. 6. Konvencije na službeničke postupke, odnosno promjene u pravnim shvaćanjima ESLJP-a u vezi s time, razmatra kroz tri faze: praksu ESLJP-a do 1999., zatim onu od 1999., tj. od donošenja presude u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* do 2007. te konačno praksu od donošenja presude u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* 2007. do danas (Omejec, 2013:1287). Prema općem shvaćanju ESLJP-a, do donošenja presude u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* 1999. godine, pitanja koja su se odnosila na zapošljavanje, karijeru i prestanak službe državnih službenika bila su isključena iz opsega primjene čl. 6. Konvencije. Određena odstupanja od tog općeg shvaćanja primjenjivala su se u odnosu na ekonomska prava državnih službenika (Omejec, 2013:1287-1288). Taj je pristup Suda, za većinu službeničkih sporova, djelomično omekšan u predmetu *Pellegrin protiv Francuske* (Schabas, 2017:274). Naime, Sud je u tome predmetu utvrdio kako pitanja koja se odnose na „zapošljavanje, karijeru i prestanak službe“ gotovo uvijek rezultiraju određenim materijalnim posljedicama pa dotadašnji kriterij primjene čl. 6. na sporove „ekonomske naravi“ dovodi do neizvjesnosti. Kako bi se uspostavio jedinstven kriterij, neovisan o razlikama u zapošljavanju u državama strankama Konvencije, odnosno neovisno o tome je li pojedini službenik zaposlen na temelju upravnog akta ili ugovora, ESLJP je uspostavio funkcionalni kriterij koji za potrebe primjene čl. 6. Konvencije uzima u obzir narav zaposlenikovih poslova i odgovornosti. Na taj je način Sud proširio opseg primjene čl. 6. na službeničke sporove, međutim iz opsega primjene je izrijeckom isključio one službenike „čiji poslovi predstavljaju tipičan primjer specifičnih aktivnosti javne službe u mjeri u kojoj ona djeluje kao onaj kome su povjerene javne ovlasti i koji je nadležan za zaštitu općih interesa države i drugih javnih

vlasti". Kao primjer takvih službenika naveo je policiju i oružane snage.<sup>21</sup> Sud je opravdanost isključenja te kategorije državnih službenika argumentirao postojanjem legitimnog interesa države da od tih službenika zahtijeva „poseban odnos povjerenja i odanosti“ (*special bond of trust and loyalty*).<sup>22</sup> Neovisno o isključenju primjene određene kategorije državnih službenika, presuda Suda donesena u ovom predmetu od iznimnog je značaja jer je u njoj prvi put izražen *animus mutandi* (psihološki element kao osnova za preinačenje sudske prakse) koji je rezultirao eksplicitnom preinakom dotadašnjeg shvaćanja i prakse Suda (Omejec, 2013:1294). U predmetu *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske*<sup>23</sup> ESLJP je odlučio preispitati dotadašnji funkcionalni kriterij primjenjivosti čl. 6. Konvencije na državne službenike te 2007. usvojio novo stajalište za koje se navodi da je „dobrodošao korak u pravom smjeru“ (Haris i dr., 2018:389). U tom je predmetu uspostavljena presumpcija primjenjivosti čl. 6. Konvencije te je na državu prebačen teret dokazivanja njegove neprimjenjivosti. Drugim riječima, kako bi država u odnosu na državnog službenika isključila primjenu čl. 6. Konvencije mora dokazati da je 1) nacionalnim zakonodavstvom izrijekom isključena mogućnost pristupa sudu za pojedine kategorije državnih službenika te da je 2) takvo isključenje opravdano objektivnim razlozima u državnom interesu. U odnosu na potonji uvjet, više nije dostatno da se države samo pozovu na postojanje „posebne veze povjerenja i lojalnosti“ između službenika i države kao poslodavca, odnosno da dokažu kako podnositelji sudjeluju u izvršavanju javnih ovlasti, već moraju dokazati opravdanost isključenja prava na pristup sudu postojanjem objektivnih državnih interesa. Drugim riječima, čl. 6. Konvencije primjenjuje se i na stegovne postupke protiv svih kategorija državnih

---

<sup>21</sup> S obzirom na tako uspostavljen kriterij primjenjivosti čl. 6. st. 1. Konvencije, ESLJP je u tom predmetu odlučio da njegova jamstva nisu primjenjiva na podnositelja zahtjeva kao zaposlenika Ministarstva suradnje i razvoja zbog specifičnosti poslova koje obavlja, a koje su svojstvene javnoslužbeničkoj naravi. ESLJP, *Pellegrin protiv Francuske*, br. zahtjeva 28541/95 od 8. 12. 1999., § 66 i 68. V. primjenu funkcionalnog kriterija i u predmetu *Baneković protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 41730/02 od 23. 9. 2004.

<sup>22</sup> *Pellegrin protiv Francuske*, § 65.

<sup>23</sup> ESLJP, *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske*, br. zahtjeva 63235/00 od 19. 4. 2007.

službenika, osim ako države ne uspiju opravdati isključenje od primjene u pojedinom slučaju postojanjem objektivnog interesa.

#### 4.2. Građanskopravni aspekti prava iz čl. 6. Konvencije

Čl. 6. st. 1. Konvencije u svom građanskopravnom aspektu propisuje „radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj...” Procesne pretpostavke obuhvaćene čl. 6. Konvencije, dakle, uključuju poštenost suđenja, javnost rasprave te duljinu trajanja postupka. Kako bi utvrdio je li postupak bio pošten, Sud razmatra jesu li u njemu bili osigurani zahtjevi kontradiktornosti i jednakosti stranaka, kakav je bio postupak ocjene dokaza te obrazloženje odluke. Primjerice, u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske*,<sup>24</sup> ESLJP je utvrdio da disciplinski postupak vođen protiv podnositelja zahtjeva nije bio pošten zbog utvrđenih nedostataka u vezi sa zahtjevima kontradiktornosti i ocjenom dokaza. Podnositelj je u disciplinskom postupku proglašen krivim na temelju iskaza dvaju svjedoka i njegova priznanja danih na policijskom ispitivanju koje je prethodilo pokretanju disciplinskog postupka. Sud je utvrdio da zahtjevi kontradiktornosti nisu zadovoljeni u provedenom postupku jer svjedoci, na čijem je iskazu domaći sud temeljio odluku, nisu bili ispitani u prisutnosti podnositelja zahtjeva i njegovog branitelja već samo pred policijskim službenicima. Ti svjedoci nisu bili naknadno pozvani na sud da svoj iskaz daju pred nadležnim tijelom, podnositelju zahtjeva Disciplinski sud nije dostavio njihove izjave niti je sadržaj tih izjava naveo u bilo kojoj fazi postupka. Time je podnositelju zahtjeva bilo onemogućeno da se očituje o sadržaju navoda koji ga terete.<sup>25</sup> Premda je podnositelj zahtjeva tvrdio da je priznanje dao pod prisilom jer je bio ispitivan cijelu noć bez mogućnosti da stupi u kontakt s odvjetnikom,

---

<sup>24</sup> ESLJP, *Vanjak protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 29889/04 od 14. 1. 2010.

<sup>25</sup> *Vanjak protiv Hrvatske*, §§ 51-56.

nacionalni je sud propustio ispitati te navode podnositelja. Nije pozvao na sud policijske službenike i ispitao ih na okolnost pribavljanja podnositeljeva priznanja, niti je svoju odluku obrazložio na način iz kojeg se mogu razabrati zaključci za prihvaćanje tako danog priznanja podnositelja zahtjeva kao istinitog.<sup>26</sup> Zahtjev kontradiktornosti u svom građanskopravnom aspektu ne podrazumijeva da svjedoci svoje izjave uvijek moraju dati pred sudom, već da je osoba kojoj iskazi tih svjedoka idu na štetu upoznata sa njihovim sadržajem te da joj je pružena mogućnost da ih osporava i komentira.<sup>27</sup> S druge strane, zahtjev za ravnopravnošću stranaka zahtijeva da osoba protiv koje je postupak u tijeku ima jednaku mogućnost kao i njezin protivnik izložiti svoje argumente.<sup>28</sup> Taj zahtjev neće biti zadovoljen u slučaju kada tijelo koje vodi postupak prihvati sve dokazne prijedloge jedne stranke, a nijedan od podnositelja zahtjeva.<sup>29</sup> Zahtjev za jednakošću stranaka u uskoj je vezi s postupkom ocjene dokaza i obrazloženjem odluke jer kada sudovi odbiju zahtjeve za provođenje dokaza, to su dužni valjano obrazložiti.<sup>30</sup>

Nastavno na zahtjev za javnošću rasprave, ESLJP je istaknuo da bi u kontekstu stegovnog postupka odustanak od provođenja javne rasprave trebao biti iznimna mjera valjano obrazložena u skladu s konvencijskom praksom.<sup>31</sup> Nadležno tijelo koje vodi postupak ne može opravdavati isključenje javnosti interesima podnositelja zahtjeva i interesima ugleda sudstva u situaciji kada je podnositelj zahtjeva opetovano zahtijevao provođenje javne rasprave, a o predmetu se u znatnoj mjeri raspravljalo u medijima i to u kontekstu političke motiviranosti postupka.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Vanjak protiv Hrvatske, §§ 57-61.

<sup>27</sup> ESLJP, Trubić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 44887/10 od 2. 10. 2012., § 29.

<sup>28</sup> ESLJP, Olujić protiv Hrvatske, br. zahtjeva 22330/05 od 5. 2. 2009., § 78. Hrdalo protiv Hrvatske, br. zahtjeva 23272/07 od 27. 9. 2011., § 34.

<sup>29</sup> Olujić protiv Hrvatske, § 84.

<sup>30</sup> ESLJP, *Wierzbicki protiv Poljske*, br. zahtjeva 24541/94 od 18. 6. 2002., §§ 39-46.

<sup>31</sup> ESLJP, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, br. zahtjeva 55391/13, 57728/13, 74041/13 od 6. 11. 2018., § 210.

<sup>32</sup> *Olujić protiv Hrvatske*, §§ 69-76.

Pitanje duljine trajanja postupka, odnosno obveze rješavanja predmeta „u razumnom roku“ je *quaestio facti*. Kriteriji koje Sud uzima u obzir prilikom utvrđivanja je li došlo do povrede toga zahtjeva su složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva, ponašanje nadležnih tijela te važnost onoga što se dovodi u pitanje za podnositelja zahtjeva.<sup>33</sup>

#### 4.3. Kaznenopravni aspekti prava iz čl. 6. Konvencije

Kaznenopravni aspekti čl. 6. Konvencije sadržani su u sva tri njegova stavka, s time da su u st. 1. sadržani i građanskopravni i kaznenopravni aspekti, dok su u st. 2. i 3. propisana jamstva primjenjiva isključivo u kaznenim postupcima.

Čl. 6. st. 1. jamči prava svakome „...u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo...“ Pitanje postojanja optužbe za kazneno djelo podložno je autonomnom konvencijskom tumačenju prema kriterijima koje je ESLJP ustanovio u predmetu *Engel i drugi protiv Nizozemske*.<sup>34</sup> Kako bi utvrdio potpada li određeno djelo pod „kazneno“, uzima u obzir 1) klasifikaciju tog djela u nacionalnom zakonodavstvu, 2) prirodu djela, te 3) težinu kazne koja se može izreći.<sup>35</sup> Stegovna djela i stegovne kazne, u načelu su isključeni od primjene kaznenopravnih jamstava iz čl. 6. iz sljedećih razloga. Prvo, ona u nacionalnim zakonodavstvima nisu klasificirana kao kaznena. Drugo, najčešće je riječ o pravilima upućenim određenoj skupini

---

<sup>33</sup> ESLJP, *Frydlender protiv Francuske*, br. zahtjeva 30979/96 od 27. 6. 2000., § 43. U predmetu Šikić protiv Hrvatske ESLJP je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku. U tom predmetu, protiv podnositelja zahtjeva nije bio pokrenut stegovni postupak već je Ministar unutarnjih poslova RH u odnosu na njega, kao policijskog službenika, donio rješenje o prestanku radnog odnosa zbog nesavjesnog obavljanja službe. U povodu toga rješenja, vodio se upravni spor pred upravnim sudom te postupak pred Ustavnim sudom. Cjelokupno trajanje postupka od oko pet godina (od čega tri godine i devet mjeseci pred Ustavnim sudom RH) ESLJP je ocijenio prekomjernim osobito s obzirom na važnost ishoda toga spora za podnositelja zahtjeva koja je uključivala prestanak radnog odnosa. ESLJP, *Šikić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 9143/08 od 15. 7. 2010., §§ 36-38. Do istoga je zaključka Sud došao i u predmetu Olujić protiv Hrvatske, gdje je postupak trajao više od šest godina, a bila je riječ o stegovnom postupku u kojem se raspravljalo o razriješenju s dužnosti podnositelja zahtjeva kao predsjednika Vrhovnog suda RH. *Olujić protiv Hrvatske*, §§ 86-91.

<sup>34</sup> Br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72 od 8. 6. 1976.

<sup>35</sup> *Engel i drugi protiv Nizozemske*, § 82.

adresata s ciljem učinkovitog obavljanja profesionalne djelatnosti.<sup>36</sup> Drugim riječima, propisivanjem pravila stegovnog postupka ne štite se opći interesi društva koji se uobičajeno štite kaznenim pravom. Treće, stegovne sankcije po svojoj težini najčešće nisu takve naravi da ih se može smatrati kaznenim. ESLJP uobičajenim stegovnim sankcijama smatra pisanu opomenu, privremeno udaljenje sa dužnosti, brisanje iz odgovarajućeg registra ili upisnika,<sup>37</sup> pa čak i prisilno umirovljenje.<sup>38</sup> Što se tiče novčane kazne, Sud kao kriterij uzima u obzir najvišu moguću propisanu kaznu za određeno djelo. S obzirom na to da novčane kazne izrečene u stegovnim postupcima, u slučaju neplaćanja, ne mogu biti zamijenjene kaznom zatvora (ili mogu u vrlo ograničenim slučajevima) te se ne unose u policijsku ili kaznenu evidenciju, one najčešće ne dosežu potreban stupanj težine da bi se smatrale kaznenim.<sup>39</sup> Međutim, stegovna kazna koja bi uključivala lišenje slobode, poput tromjesečnog ili četveromjesečnog upućivanja u disciplinsku jedinicu, potpadala bi pod područje primjene kaznenopravnih jamstava čl. 6. Konvencije.<sup>40</sup> U slučaju kada se u stegovnom postupku može izreći kazna koja se po svojoj težini može smatrati kaznenom, tada osobi protiv koje se stegovni postupak vodi pripadaju sva kaznenopravna jamstva pravičnog postupka. Drugim riječima, ona ima pravo na presumpciju nedužnosti propisanu u čl. 6. st. 2.<sup>41</sup> koja, shvaćena u najužem smislu, regulira pitanja vezana uz teret dokazivanja i način rješavanja činjeničnih dvojbi u kaznenom postupku te minimalna prava okrivljenikove obrane propisana čl. 6. st. 3.<sup>42</sup> Kada je riječ o

---

<sup>36</sup> V. npr. ESLJP, *Müller-Hartburg protiv Austrije*, br. zahtjeva 19/02/2013 od 19. 5. 2013., §§ 43-45; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, br. zahtjeva 55391/13, 57728/13, 74041/13 od 6. 11. 2018., § 125.

<sup>37</sup> *Müller-Hartburg protiv Austrije*, § 47.

<sup>38</sup> ESLJP, *Moulet protiv Francuske*, br. zahtjeva 13/09/2007 od 13. 9. 2007. Vidi i *R.S. protiv Njemačke*, br. zahtjeva 19600/15 od 28. 3. 2017., § 33.

<sup>39</sup> *Müller-Hartburg protiv Austrije*, § 47; *Ravnsborg protiv Švedske*, br. zahtjeva 14220/88 od 23. 3. 1994., § 35; *Žugić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3699/08 od 31. 5. 2011., § 68.

<sup>40</sup> *Engel i drugi protiv Nizozemske*, § 85. U istom je predmetu Sud utvrdio da se kazna dvodnevnog strogog i četverodnevnog lakšeg pritvora ne smatra kaznenom. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske u čl. 181. st. 1. t. 5. predviđa kao stegovnu kaznu pritvor do 30 dana. Takva bi sankcija eventualno mogla potpasti pod kazneni aspekt čl. 6. Konvencije.

<sup>41</sup> Za tekst odredbe v. bilj. 18.

<sup>42</sup> Za tekst odredbe v. bilj. 19.

presumpciji nedužnosti, tada treba naglasiti kako njezina primjena nije ograničena samo na kazneni postupak, odnosno kako se na njezino poštivanje imaju pravo pozivati i osobe u postupcima koji se sukladno konvencijskom tumačenju ne smatraju kaznenim. Primjena toga jamstva u praksi ESLJP-a proširena je i na postupke koji se ne vode protiv određene osobe zbog „postojanja optužbe za kazneno djelo“, ali su na neki način povezani s tim postupkom. Riječ je o tzv. paralelnim (*parallel proceedings*) i tzv. naknadnim postupcima (*subsequent proceedings*). Presumpcija nedužnosti, u paralelnim postupcima, ima za cilj spriječiti prejudiciranje krivnje za kazneno djelo u postupcima koji se paralelno vode s kaznenim postupkom.<sup>43</sup> S druge strane, u naknadnim postupcima presumpcija nedužnosti ima za cilj zaštititi osobu koja je u kaznenom postupku oslobođena ili u odnosu na koju je kazneni postupak obustavljen da u postupku koji se vodi nakon njegovog okončanja bude tretirana kao da je osuđena za kazneno djelo koje je bilo predmet optužbe (Trechsel, 2005:182-189; Parenta, 2023:133-135).<sup>44</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Stegovni su postupci protiv državnih službenika sve do 2007. odnosno do donošenja presude u predmetu *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske* u praksi ESLJP-a bili isključeni od primjene jamstava pravičnog postupka. Presudom u tom predmetu, pravno je shvaćanje ESLJP-a znatno evoluiralo te uspostavilo presumpciju primjenjivosti čl. 6. Konvencije, osim u slučajevima u kojima država dokaže da je nacionalnim zakonodavstvom izrijeком isključena mogućnost pristupa sudu za pojedine kategorije državnih službenika te da je takvo

---

<sup>43</sup> U situaciji kada se protiv podnositelja zahtjeva paralelno vodi stegovni i kazneni postupak, do povrede presumpcije nedužnosti će doći ako stegovno tijelo, u stegovnom postupku, iznese meritorni zaključak o krivnji podnositelja zahtjeva za kazneno djelo dok je kazneni postupak koji se protiv njega vodi još u tijeku (uključujući i žalbeni postupak). ESLJP, *Kemal Coşkun protiv Turske*, br. zahtjeva 45028/07 od 28. 3. 2017., § 44 i 53. V. i predmet *Istrate protiv Rumunjske*, br. zahtjeva 44546/13 od 13. 4. 2021., §§ 63-77.

<sup>44</sup> Bez obzira na razloge zbog kojih je okončan kazneni postupak, u stegovnom (i drugom) postupku koji se naknadno vodi ne smije se dovoditi u pitanje kaznenopravna odgovornost. V. ESLJP, *Vanjak protiv Hrvatske*, § 69 i 70; *Šikić protiv Hrvatske*, § 47, 54 i 55; *Hrdalo protiv Hrvatske*, §§ 53-56.

isključenje opravdano objektivnim razlozima u državnom interesu. Građanskopravna jamstva čl. 6., koja su u pravilu primjenjiva u stegovnom postupku protiv državnih službenika, uključuju poštenost suđenja (i u vezi s njime poštivanje načela kontradiktornosti i jednakosti stranaka, nearbitraran postupak ocjene dokaza te adekvatno obrazloženje odluke), javnost rasprave i okončanje postupka „u razumnom roku“.

S obzirom na prirodu djela i težinu sankcije koja se može izreći u stegovnom postupku prema ZoDS-u, kaznenopravna jamstva iz čl. 6. st. 2. i 3. Konvencije u načelu nisu primjenjiva. Potencijalnu aktivaciju kaznenopravnih jamstava u okviru stegovnog postupka mogla bi izazvati, primjerice, stegovna kazna pritvora do 30 dana predviđena čl. 181. st. 1. toč. 5. Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske. Međutim, i izvan kaznenog postupka, u stegovnim je postupcima moguća povreda presumpcije nedužnosti iz čl. 6. st. 2. Konvencije u dva slučaja. Prvi se odnosi na situaciju kada se stegovni postupak vodi paralelno s kaznenim postupkom i u kojem stegovna tijela ne smiju prejudicirati krivnju za kazneno djelo. Drugi se odnosi na situaciju kada se stegovni postupak vodi nakon što je okončan kazneni postupak (oslobađajućom presudom ili obustavom), a u kojem stegovna tijela ne smiju osobu protiv koje se stegovni postupak vodi tretirati kao da je bila osuđena za kazneno djelo. Konačno zauzeto shvaćanje ESLJP-a u predmetu *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske*, kojim se uspostavlja presumpcija primjenjivosti čl. 6. Konvencije, između ostalih, i na stegovne postupke protiv državnih službenika, od iznimnog je značaja za zaštitu prava državnih službenika u tim postupcima. Premda stegovni postupci nisu takve naravi kao kazneni postupci, zbog čega se u njima niti ne jamče prava inherentna okrivljenicima u kaznenom postupku, nužno je da se u stegovnom postupku, s obzirom na mogućnost izricanja stegovne kazne prestanka državne službe, osiguraju građanskopravna jamstva pravičnog postupka. Takva stegovna kazna neposredno utječe na profesionalan, a time posredno i na privatni život



državnog službenika pa je s obzirom na to osiguranje jamstava pravičnog postupka u stegovnim postupcima *conditio sine qua non*.

**LITERATURA***Knjige:*

1. Bačić, F. (1998), Kazneno pravo: opći dio, Peto prerađeno i prošireno izdanje, Zagreb: Informator.
2. Borković, I. (1999), Službeničko pravo, Zagreb: Informator.
3. Borković, I. (2002), Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine.
4. Drmić, A. (2011), Disciplinska odgovornost državnih službenika, Zagreb: Institut za javnu upravu.
5. Harris, D. et al. (2018), Harris, O'Boyle & Warbrick Law of the European Convention on Human Rights, Oxford: Oxford University Press.
6. Novoselec, P. i Martinović, I. (2019), Komentar Kaznenog zakona, I. knjiga: opći dio, Zagreb: Narodne novine.
7. Omejec, J. (2013), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: strasbourški *acquis*, Zagreb: Novi informator.
8. Schabas, W. (2017), The European Convention on Human Rights: A Commentary, Oxford: Oxford University Press.
9. Trechsel, S. (2005), Human Rights in Criminal Proceedings, Oxford: Oxford University Press.

*Radovi u časopisima i zbornicima skupova:*

1. Josipović, I. i Novak Hrgović, K. (2016), „Načelo *ne bis in idem* u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, br. 2, str. 469-507.
2. Juras, D. (2017), „Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, str. 335-354.
3. Juras, D. (2019), „Odvojenost disciplinske i prekršajne odgovornosti policijskih službenika“, Policija i sigurnost, vol. 28, br. 3, str. 413-415.
4. Martinović, I. (2019), „Načelo *ne bis in idem* nakon presude A. i B. protiv Norveške: mogućnost kaznenog progona za djelo o kojem je već odlučeno u prekršajnom postupku“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 26, br. 2, str. 591-620.
5. Parenta, I. (2023), „Pokretanje prekršajnog postupka nakon izricanja mjere zabrane obavljanja djelatnosti u postupku inspekcijskog nadzora u svjetlu načela *ne bis in idem*“, Zbornik radova 13. međunarodna konferencija Razvoj javne uprave, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 278-291.
6. Parenta, I. (2023), „Sadržaj međunarodnih i europskih standarda presumpcije nedužnosti s osvrtom na Republiku Hrvatsku“, Harmonius, str. 117-148.
7. Pralus-Dupuy, J. (2003), „France, les principes du procès pénal et leur mise en oeuvre dans les procédures disciplinaires“, Revue internationale de droit pénal, vol. 74, br. 3, str. 889-923.

*Pravni izvori:*

1. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23.

2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
3. Prekršajni zakon, Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15, 70/17, 118/18, 114/22.
4. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 155/23.
5. Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Narodne novine, br. 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, 16/23, 83/23, 155/23.
6. Zakon o Državnoodvjetničkom vijeću, Narodne novine, br. 67/18, 126/19, 80/22, 155/23.
7. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.
8. Zakon o policiji, Narodne novine, br. 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.
9. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19
10. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, Narodne novine, br. br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19, 158/23.

#### Ustavni sud Republike Hrvatske

1. U-III/953/1998 od 4. veljače 2004.
2. U-III/2601/2004 od 23. studenog 2006.
3. U-III/2761/2012 od 20. lipnja 2012.
4. U-III/1383/2014 od 1. ožujka 2018.

#### Europski sud za ljudska prava

1. *Baneković protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 41730/02 od 23. 9. 2004.
2. *Engel i drugi protiv Nizozemske*, br. zahtjeva 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72 od 8. 6. 1976.
3. *Frydlender protiv Francuske*, br. zahtjeva 30979/96 od 27. 6. 2000.
4. *Hrdalo protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 23272/07 od 27. 9. 2011.
5. *Istrate protiv Rumunjske*, br. zahtjeva 44546/13 od 13. 4. 2021.
6. *Kemal Coşkun protiv Turske*, br. zahtjeva 45028/07 od 28. 3. 2017.
7. *Moulet protiv Francuske*, br. zahtjeva 13/09/2007 od 13. 9. 2007.
8. *Müller-Hartburg protiv Austrije*, br. zahtjeva 19/02/2013 od 19. 5. 2013.
9. *Olujić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 22330/05 od 5. 2. 2009.
10. *Pellegrin protiv Francuske*, br. zahtjeva 28541/95 od 8. 12. 1999.
11. *R.S. protiv Njemačke*, br. zahtjeva 19600/15 od 28. 3. 2017.
12. *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala*, br. zahtjeva 55391/13, 57728/13, 74041/13 od 6. 11. 2018.
13. *Ravnsborg protiv Švedske*, br. zahtjeva 14220/88 od 23. 3. 1994.
14. *Šikić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 9143/08 od 15. 7. 2010.
15. *Trubić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 44887/10 od 2. 10. 2012.
16. *Vanjak protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 29889/04 od 14. 1. 2010.
17. *Vilho Eskelinen i ostali protiv Finske*, br. zahtjeva 63235/00 od 19. 4. 2007.
18. *Wierzbicki protiv Poljske*, br. zahtjeva 24541/94 od 18. 6. 2002.
19. *Žugić protiv Hrvatske*, br. zahtjeva 3699/08 od 31. 5. 2011.

*Summary***FAIR TRIAL GUARANTEES IN DISCIPLINARY PROCEEDINGS  
AGAINST CIVIL SERVANTS***Original scientific paper*

*After introductory considerations containing the rationale for the scientific research of the topic, the paper defines the notion of disciplinary offence in relation to the notions of criminal offence and misdemeanour. As disciplinary proceedings may overlap with criminal or misdemeanour proceedings for the same act, the paper analyses the impact of initiating and concluding disciplinary proceedings in such cases. Furthermore, the paper defines the structure of public authority in the Republic of Croatia, distinguishes the notion of civil servants from the notion of public officials, and presents the relevant provisions of the Law on Civil Servants regulating the responsibility for breaches of official duty. Additionally, it examines whether the guarantees of fair trial from Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms apply to disciplinary proceedings, both in civil and criminal aspects. The last part of the paper contains concluding remarks.*

**Keywords:** *disciplinary offence, disciplinary responsibility, civil servants, fair trial*

## USKLAĐENOST POSEBNIH ZAKONA U PODRUČJU UPRAVNOG PRAVA SA ZAKONOM O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

*Pregledni rad*

**Ana Tuta, mag. iur.**<sup>1</sup>

*Cilj je ovog rada analizirati odnos i usklađenost općeg upravnog postupka i posebnih upravnih postupaka u RH. U radu se najprije u kratkim crtama razmatraju teorijski i praktični aspekti potrebe za diferencijacijom pravila upravnog postupka, a zatim i obrazlažu ograničenja za odstupanje od općih pravila upravnog postupka u RH. Nakon kratkog pregleda dosadašnjih nastojanja u usklađivanju općeg i posebnog zakonodavstva, u središnjem se dijelu rada, primjenjujući deskriptivnu i komparativnu metodu uz kvalitativno istraživanje, analiziraju primjeri odstupanja od pravila općeg upravnog postupka u posebnom zakonodavstvu te iznose zaključci o njihovoj dopuštenosti. U posljednjem dijelu rada ocjenjuje se usklađenost općeg i posebnih upravnih postupaka te ističe potreba za postizanjem veće koherentnosti između općih i posebnih postupovnih pravila.*

**Ključne riječi:** *opći upravni postupak, posebni upravni postupci, odstupanje, usklađenost.*

### 1. UVOD

Odlučivanje u upravnim stvarima jedna je od najučestalijih i najvažnijih djelatnosti javne uprave. S obzirom da odluke u upravnim stvarima imaju neposredan učinak na prava, obveze i pravne interese pojedinaca, u postupku njihova donošenja postoji opasnost od povrede prava i pravnih interesa stranaka. Kako bi se ta prava i interesi učinkovito zaštitili te osiguralo poštivanje načela zakonitosti, postupak koji prethodi donošenju odluke o upravnoj stvari mora biti detaljno propisan i predvidljiv. Međutim, zbog specifičnosti pojedinih posebnih

---

<sup>1</sup> Ana Tuta, mag. iur., Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, e-mail: ajercinov@uniri.hr

upravnih područja, nije moguće jednoobrazno urediti sva pitanja upravnog postupka. Iz tog razloga Zakon o općem upravnom postupku<sup>2</sup> dopušta drukčije urediti pojedina postupovna pitanja posebnim zakonima. Premda je ZUP-om dopuštenost odstupanja od pravila općeg upravnog postupka propisana u prilično ograničenom obliku, stanje u posebnom zakonodavstvu ne odgovara predviđenom. Ovlasti za odstupanje od općih pravila postupka u posebnim zakonima koristile su se neselektivno i ne poštujući propisana ograničenja, što je rezultiralo velikim brojem posebnih upravnih postupaka (Staničić, 2016). U središnjem dijelu ovog rada, uz primjenu deskriptivne i komparativne metode uz kvalitativno istraživanje, analiziraju se upravo odstupanja od pravila općeg upravnog postupka u pozitivnom zakonodavstvu i na temelju te analize donosi zaključak o usklađenosti općeg i posebnih upravnih postupaka u RH.

## **2. *RATIO LEGIS* PROPISIVANJA OPĆIH I POSEBNIH PRAVILA UPRAVNOG POSTUPKA**

U suvremenoj teoriji upravnog prava nesporna je potreba da postupak koji prethodi donošenju odluke o upravnoj stvari bude unaprijed detaljno propisan. Jedino se propisivanjem pravila upravnog postupka može osigurati predvidljivost ishoda postupka za pojedince i zaštititi njihova legitimna očekivanja, slijedom čega ona postaju preduvjetom učinkovite zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca u odnosima s javnom upravom. Istovremeno, propisivanje postupovnih pravila od ključne je važnosti i za obveznike vođenja upravnih postupaka čije je postupanje predmet unutarnjeg i vanjskog nadzora zakonitosti i mora biti transparentno (Rusch, 2009:3-4).<sup>3</sup> Pravila upravnog postupka su, dakle, usmjerena na zaštitu privatnog, ali i javnog interesa te,

---

<sup>2</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. NN 47/09 i 110/21 (dalje u tekstu: ZUP).

<sup>3</sup> Izostanak pravila postupanja u upravnim stvarima, odnosno svojevrijedno postupanje javne uprave predstavljalo bi „...opravdanu opasnost od neobjektivnog, proizvoljnog i pristranog odlučivanja.“ (Đerđa, 2011:2).

pružajući osnovu za donošenje zakonitih upravnih akata, doprinose očuvanju načela zakonitosti uprave i zakonitosti pravnog sustava u cjelini.<sup>4</sup>

## 2.1. Diferencijacija pravila upravnog postupka

Iako se upravni postupci svakodnevno vode u zaista brojnim i raznovrsnim upravnim područjima, zahtjevi pravne sigurnosti i predvidljivosti postupaka nameću potrebu za uspostavom skupa općih, unificiranih pravila, univerzalno primjenjivih u svim upravnim postupcima, bez obzira o kojem se konkretnom upravnom području radi.<sup>5</sup> Jednoobrazni postupak ubrzava odlučivanje u upravnim stvarima, smanjuje troškove i općenito doprinosi povećanju učinkovitosti javne uprave (SIGMA, 2012). Također, opća pravila upravnog postupka primjenjiva u svim upravnim postupcima i na teritoriju cijele države pružaju jedinstvenu podlogu za primjenu materijalnog prava u upravnom rješavanju, što je bitan preduvjet osiguranja zakonitosti, jednakosti svih građana pred zakonom i pravne sigurnosti (Krijan, 2004). Različita pravila vođenja upravnih postupaka u posebnim upravnim područjima dovode u pitanje predvidljivost tijeka postupka za stranke te stvaraju nesigurnost oko pitanja koja će se pravila primjenjivati prilikom odlučivanja o njihovim pravima, obvezama ili pravnim interesima. Ujednačenost upravnih postupaka je stoga jamstvo predvidljivosti djelovanja javne uprave i zaštite od arbitrarnog postupanja njenih tijela, ali i jamstvo zaštite pravne sigurnosti sustava u cjelini (Vlada RH, 2007). Međutim, zbog specifičnosti pojedinih posebnih upravnih područja, opća pravila mogu se pokazati nedostatnim ili neodgovarajućim za rješavanje upravnih stvari, radi čega ipak nije moguće jednoobrazno urediti sva pitanja upravnog

---

<sup>4</sup> Slično vidi i u Krbek, 1950:441.

<sup>5</sup> Opća pravila i pravila za posebna upravna područja razvijala su se odvojeno, i to u većoj mjeri kroz praksu sudova, nego izričito propisima (Krbek,1957:36).

postupka niti bi to bilo svrsishodno.<sup>6</sup> Bitno je, stoga, postići ravnotežu između potrebe za univerzalno primjenjivim pravilima s jedne strane i nužnosti propisivanja posebnih pravila postupka u posebnim upravnim područjima, s druge strane (Europski parlament, 2015:10).<sup>7</sup>

## **2.2. Odnos općeg i posebnih upravnih postupaka prema ZUP-u**

U RH, kao i u brojnim drugim državama, relativno je rano prepoznata potreba za propisivanjem pravila općeg upravnog postupka.<sup>8</sup> Ta su pravila danas sadržana u ZUP-u te vrlo precizno i detaljno propisuju radnje koje javna uprava poduzima prilikom donošenja upravnog akta, određuju njegov oblik i sadržaj te predviđaju pravne lijekove kojima se zakonitost i svrhovitost takvog akta može osporavati (Đerđa, 2010:9). Međutim, u skladu s prethodno istaknutim zahtjevima za osiguranjem prilagodljivosti, učinkovitosti i ekonomičnosti upravnih postupaka u posebnim upravnim područjima, a poštujući pritom i zahtjeve pravne sigurnosti i jednakosti svih pred zakonom, ZUP dopušta da se pojedina pitanja upravnog postupka zakonom uredi drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako nije protivno temeljnim odredbama i svrsi tog zakona.<sup>9</sup>

Drukčije se, dakle, mogu urediti samo pojedina pitanja upravnog postupka u posebnom upravnim području, što znači da se ovlast odstupanja od pravila općeg upravnog postupka nikako ne odnosi na cijeli postupak ili njegov značajni dio (Turčić, 2010). Nadalje, od odredbi ZUP-a može se odstupiti samo zakonom, ne i drugim podzakonskim propisima i općim aktima, kao što su to, primjerice, uredbe, pravilnici, odluke predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne

---

<sup>6</sup> U literaturi se ističe da je za sve upravne stvari moguće odrediti i postaviti samo zajednička postupovna načela i pravila, dok se detalji postupka u posebnim upravnim područjima trebaju regulirati posebnim propisima i tako prilagoditi specifičnim potrebama konkretne upravne stvari (Krbek, 1950: 441).

<sup>7</sup> O odnosu općeg i posebnih upravnih postupaka vidi i u Đerđa, 2010:25-33 i Ljubanović, 2009.

<sup>8</sup> Zakon o općem upravnim postupku dio je hrvatskog pravnog poretka od preuzimanja iz pravnog sustava SFRJ 1991. godine, a današnji ZUP na snazi je od 1. siječnja 2010. godine.

<sup>9</sup> Čl. 3. st. 1. ZUP-a.



(regionalne) samouprave ili pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i dr. Propisivanje postupovnih pravila podzakonskim propisom ili općim aktom nije dopušteno čak ni u slučaju kada bi sam materijalni zakon koji uređuje pojedino posebno upravno područje to predviđao (Đerđa, 2007:10). Posebnim zakonom pojedina pitanja postupka mogu se urediti drukčije samo ako je to nužno za postupanje u posebnom upravnom području. Ovo ograničenje može se pokazati dvojbena u praksi, s obzirom da se pojam „*nužnosti*“ ne može precizno ni jednoznačno odrediti, već njegovo značenje u određenoj mjeri ovisi o tumačenju, odnosno procjeni subjekta koji o tom pitanju odlučuje. Nadalje se može postaviti pitanje i koji to subjekt procjenjuje je li propisivanje posebnih pravila postupka u nekom upravnom području nužno ili nije? Jesu li to tijela koja vode upravne postupke i primjenjuju pravila u svakodnevnom radu, je li to tijelo koje nad njima obavlja nadzor ili je to zakonodavac? U RH je ovlast procijeniti nužnost propisivanja posebnih pravila podijeljena između nositelja izrade nacrtu prijedloga zakona (resorno ministarstvo) koje mora pokazati da su postupovne odredbe predloženog posebnog zakona u skladu sa ZUP-om i tijela državne uprave nadležnog za nadzor nad provedbom ZUP-a (Ministarstvo pravosuđa i uprave) koje mora izvršiti provjeru i utvrditi je li to doista tako. Preostala dva uvjeta za odstupanje od pravila općeg upravnog postupka nisu ništa manje sporna, s obzirom da je njihova primjena izrazito ovisna o tumačenju pojmova „*temeljnih odredbi*“ i „*svrhe*“ ZUP-a (Šprajc, 2011). Ne iznenađuje, stoga, da su u pravnoj teoriji prisutna različita stajališta oko sadržaja „*temeljnih odredbi*“ i određivanja „*svrhe*“ ZUP-a, posebno ako se uzme u obzir da svrha nijednog postupovnog zakona nije jednostruka ili je preopćenita da bi mogla služiti kao jasan kriterij za procjenu dopuštenosti odstupanja od pravila općeg upravnog postupka.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Vidi, primjerice, Turčić, 2010. i Šprajc, 2011. Kao svrha ZUP-a ističe se postupanje po jedinstvenim pravilima i pojednostavljenje upravnog postupka te preglednost rješavanja i učinkovito ostvarivanje prava građana i drugih stranaka u postupku pa tu svrhu treba imati u vidu prilikom određivanja dopuštenosti odstupanja od pravila općeg upravnog postupka (Hrvatski sabor, 2009:68). Neki autori spominju i “opću svrhu” ZUP-a. Vidi Medvedović, 2009:32.

Iz navedenog se može zaključiti da značaj i opseg ograničenja za odstupanje od pravila predviđenih ZUP-om govori u prilog intenciji zakonodavca da se takva odstupanja i propisivanje posebnih postupovnih pravila ipak svedu na iznimne slučajeve u kojima je to doista potrebno i svrsishodno. Međutim, važno je ovdje istaknuti da pored prethodno analizirane odredbe koja, uz poštivanje ograničenja, predstavlja generalno dopuštenje za odstupanje od pravila općeg upravnog postupka, pojedine odredbe ZUP-a sadrže posebna ovlaštenja za drukčije uređenje određenog postupovnog pitanja posebnim zakonom.<sup>11</sup>

### **3. DOSADAŠNJA NASTOJANJA U USKLAĐIVANJU POSEBNIH ZAKONA SA ZUP-OM**

Brojna odstupanja od pravila općeg upravnog postupka u posebnim zakonima već se duže vrijeme ističu kao jedan od izraženijih problema hrvatskog upravno-postupovnog prava te su bila i jedan od razloga donošenja „*novog*“ ZUP-a 2009. godine.<sup>12</sup> U to je vrijeme, u okviru programa bilateralne pomoći Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Danske „*Potpora razvoju kapaciteta javnog sektora*“, u suradnji s tadašnjim Ministarstvom uprave, realiziran projekt „*Pripreme za implementaciju novog Zakona o općem upravnom postupku*“ te je provedena analiza postojećih posebnih propisa i kategorizacija njihovog odstupanja od odredaba ZUP-a (Hrvatski sabor, 2015). Iako je analiza pokazala da je sa ZUP-om bilo potrebno uskladiti čak 57 od ukupno 104 analizirana posebna zakona, ZUP obvezu usklađivanja posebnih zakona nije propisao, kao ni rok do kojeg bi se ono trebalo provesti. Tek je nekoliko mjeseci nakon stupanja na snagu ZUP-a, zaključkom vlade naloženo ministarstvima uskladiti posebne zakone sa

---

<sup>11</sup> Takve su, primjerice, odredbe o određivanju upravne stvari, dopuštenosti isključenja prava na žalbu, određivanju stvarne nadležnosti javnopravnih tijela, rješavanju upravne stvari bez prethodnog izjašnjavanja stranke ili roku za izjavljivanje žalbe i odgovnom učinku žalbe. Kao zajednički nazivnik ovih odredbi može se odrediti upućivanje na uređenje određenog postupovnog pitanja drugim zakonima. Vidi čl. 2. st. 2, čl. 12, čl. 15. st. 1., čl. 109. i čl. 112. st. 1. ZUP-a.

<sup>12</sup> Usklađivanje posebnih zakona s odredbama ZUP-a bila je i obveza RH za zatvaranje pregovora iz poglavlja pravne stečevine 23. Pravosuđe i temeljna prava za pristup EU (Vlada RH, 2011).

ZUP-om u roku od šest mjeseci (Šimunec, 2013). Uslijedio je opsežan postupak usklađivanja i tijekom 2011. godine izmijenjen je i dopunjen niz posebnih zakona koji su sadržavali postupovna pravila. Iako je iskorak u pozitivnom smjeru učinjen, proveden postupak usklađivanja ipak nije bio potpuno uspješan, s obzirom na to da dio zakona nije uopće usklađen, a kod dijela se zakona radilo samo o formalnom, a ne i suštinskom usklađivanju (Staničić, 2016). Važnu ulogu u daljnjem procesu usklađivanja posebnih zakona sa ZUP-om imali su i Zaključak Vlade RH o obvezi usklađivanja posebnih zakona sa ZUP-om iz 2012. godine te „*Metodologija praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanja upravnih stvari*”, razvijena u okviru tadašnjeg Ministarstva uprave, čiji je jedan od krajnjih ciljeva bio standardizacija upravnih postupaka, kontinuirano smanjivanje broja posebnih postupaka i postizanje veće pravne sigurnosti (Hrvatski sabor, 2015).<sup>13</sup> Međutim, kao možda najkonkretniji i najznačajniji potez može se istaknuti Zaključak Vlade RH iz 2016. godine koji je uveo obvezu središnjih tijela državne uprave da u pripremi nacrtu prijedloga zakona koji sadržava odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka dostave Ministarstvu uprave Izjavu o usklađenosti nacrtu prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredaba sa ZUP-om.<sup>14</sup> Nacrti prijedloga zakona uz koje nije priložena Izjava o usklađenosti, neće biti upućeni u daljnji zakonodavni postupak, već će biti vraćeni na doradu (Ministarstvo uprave, 2016). Izjava se sastavlja na temelju Prikaza usklađenosti čiji sadržaj provjerava tijelo državne uprave nadležno za nadzor nad provedbom ZUP-a (Ministarstvo pravosuđa i uprave).<sup>15</sup> Nakon

---

<sup>13</sup> Metodologija je razvijena u okviru Projekta IPA 2008 „*Potporna provedbi ZUPA-a*”, koji se provodio u razdoblju od 16. studenog 2011. do 31. siječnja 2014. godine (Hrvatski sabor, 2015).

<sup>14</sup> Cilj je ovog Zaključka, u prvom redu, spriječiti nepotrebno i nedopušteno propisivanje postupovnih odredbi u zakonima i podzakonskim propisima i općim aktima koji uređuju pojedina posebna upravna područja te otkloniti probleme uočene u praksi vezane uz primjenu ZUP-a kao općeg zakona (Ministarstvo uprave, 2016:1).

<sup>15</sup> U Prikazu usklađenosti nositelj izrade nacrtu prijedloga zakona mora pokazati da su odredbe predloženog zakona koje uređuju upravni postupak u skladu sa ZUP-om. Ako prilikom provjere Ministarstvo uprave i pravosuđa utvrdi da to nije slučaj, nacrt prijedloga zakona ne bi smio biti prihvaćen, već bi se trebao izmijeniti u skladu s mišljenjem Ministarstva pravosuđa i uprave (Staničić, 2016:2).

kratkog pregleda ranijih i nekih još uvijek aktualnih mehanizama usklađivanja općeg i postupovnog zakonodavstva, preostaje još analizirati njihovu učinkovitost u sprječavanju propisivanja nedopuštenih i nepotrebnih postupovnih pravila u posebnim upravnim područjima.

#### **4. Odstupanje od pravila općeg upravnog postupka:**

##### **Uočeni nedostaci u posebnom zakonodavstvu**

Na temelju analize postupovnih pravila sadržanih u posebnim zakonima, vidljivo je da se njihov odnos prema ZUP-u može značajno razlikovati. Tako se neka od pravila mogu ocijeniti pravno dopuštenim i opravdanim, dok su druga možda pravno dopuštena, ali ne i pravno opravdana i svrhovita. S druge strane, neka su pravila suprotna pravilima ZUP-a, što ih čini pravno nedopuštenim. Treba, međutim, imati na umu da dopuštenost ili opravdanost posebnog pravila upravnog postupka neće uvijek biti lako jednoznačno odrediti, s obzirom na teškoće u tumačenju i primjeni pojedinih uvjeta za odstupanje od pravila općeg upravnog postupka. U nastavku ovog rada analizirat će se neka najčešća i najspornija odstupanja posebnih zakona od pravila ZUP-a.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> U literaturi se kao jedan od problema odnosa općeg i posebnih upravnih postupaka ističe i ponavljanje u posebnim zakonima sadržajno jednakih ili vrlo sličnih odredbi već propisanih ZUP-om, koje se kao opća pravila primjenjuju u svim postupcima. Unošenje ovakvih odredbi u posebne zakone ne može se smatrati odstupanjem od pravila općeg upravnog postupka u „klasičnom“ smislu, s obzirom na to da se pitanja postupka zapravo sadržajno ne uređuju drukčije, već ponavljaju u istom ili sličnom obliku, no, ovakvu bi praksu svejedno trebalo izbjegavati kao nepotrebnu i opterećujuću za pravni sustav i obveznike postupanja po pravilima upravnog postupka. Vidi, primjerice, čl. 176. st. 1. Zakona o reviziji, Narodne novine, br. 127/2017 i čl. 97. i 98. ZUP-a, čl. 115. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine br. 68/2018, 110/2018 i 32/2020., čl. 146. ZUP-a i Đerđa, 2019:121, čl. 35. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 74/14, 69/17 i 98/19. i čl. 8. ZUP-a, čl. 275. st. 1. Pomorskog zakonika, Narodne novine br. 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015 i 17/2019. i čl. 72. st. 1. ZUP-a, čl. 123. st. 1. Zakona o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021 i 119/2022 i čl. 40. i 42. ZUP-a te čl. 6. st. 2. i čl. 7. Općeg poreznog zakona, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020, 114/2022. i čl. 8. i 9. te čl. 30. st. 1. ZUP-a.

#### 4.1. Propisivanje pravila upravnog postupka podzakonskim propisima

Jedan od većih problema sa stajališta načela zakonitosti i hijerarhije pravnih normi u periodu usklađivanja posebnog zakonodavstva sa ZUP-om bilo je propisivanje pravila upravnog postupka podzakonskim propisima i općim aktima, protivno predviđenim pretpostavkama za odstupanje od pravila općeg upravnog postupka (Staničić, 2016). Velik broj nezakonitih odstupanja takve vrste uklonjen je kroz donošenje novih te izmjene i dopune postojećih posebnih zakona, ali unatoč izričitoj zakonskoj zabrani, takve odredbe ni danas nisu u potpunosti nepoznate. Tako pitanja upravnog postupka uređuju, primjerice, Uredba o osnivanju prava građenja i prava služnosti na šumi i šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske<sup>17</sup> ili Pravilnik o izdavanju vodopravnih akata.<sup>18</sup> Ova odstupanja od pravila općeg upravnog postupka pravno su nedopuštena i trebala bi biti u potpunosti uklonjena iz pravnog sustava RH.

#### 4.2. Ograničavanje pravnog položaja stranke

Odredba ZUP-a koja određuje stranku u postupku nalazi se među temeljnim odredbama i nedvojbeno je da se posebnim zakonima od te odredbe ne smije odstupati. Prema ZUP-u, stranka u upravnom postupku jest fizička ili pravna osoba na čiji je zahtjev pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak

---

<sup>17</sup> Ovim je podzakonskim propisom uređeno postupovno pitanje stvarne nadležnosti i roka za donošenje odluke te je propisano da odluku o osnivanju prava građenja donosi ministar nadležan za poslove šumarstva u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Vidi čl. 6. Uredbe o osnivanju prava građenja i prava služnosti na šumi i šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 87/2019

<sup>18</sup> Ovaj podzakonski propis uređuje postupovno pitanje naziva i oblika vodopravnih akata te određuje da vodopravni uvjeti koji su upravni akti i vodopravna dozvola imaju sastavne dijelove propisane za rješenje i nose naziv „Vodopravni uvjeti“, „Vodopravna dozvola za korištenje voda“ i „Vodopravna dozvola za ispuštanje otpadnih voda“. Propisivanje ovakvih odredbi podzakonskim propisom protivno je i čl. 96. st. 2. ZUP-a koji izričito dopušta da samo zakon odredi drugi naziv za akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari, osim naziva „rješenje“. Vidi čl. 3. st. 1. Pravilnika o izdavanju vodopravnih akata, Narodne novine, br. 9/2020 i 39/2022 te čl. 3. st. 1. ZUP-a.

ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo u postupku sudjelovati.<sup>19</sup> Iako se broj takvih odredbi u posebnim zakonima do danas reducirao, primjeri ograničavanja pojma stranke u posebnim postupcima i dalje postoje. Tako stranku definiraju, primjerice, Zakon o gradnji<sup>20</sup>, Zakon o prostornom uređenju<sup>21</sup>, Zakon o rudarstvu<sup>22</sup> ili Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja.<sup>23</sup> Ovakvim odredbama nedopušteno se odstupa od ZUP-a, osobito u pogledu položaja zainteresirane osobe, odnosno osobe koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku u svojstvu stranke.<sup>24</sup> Naime, taksativnim navođenjem osoba koje se smatraju strankom u postupku prema posebnom zakonu, unaprijed se isključuju osobe koje također mogu imati pravni interes za sudjelovanjem u postupku, a ne nalaze se među navedenim osobama. Pravni interes osoba zainteresiranih sudjelovati u postupku najčešće će se očitovati u utjecaju postupka na njihovo zdravlje, privatni i obiteljski život,

---

<sup>19</sup> Stranka može biti i tijelo državne uprave, drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo bez pravne osobnosti, njihova područna jedinica, tj. podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava i obveza o kojima se rješava. Vidi čl. 4. ZUP-a.

<sup>20</sup> Stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole prema ovom zakonu je investitor, vlasnik nekretnine za koju se dozvola izdaje i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje dozvola. Iznimno, stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za građenje građevine od interesa za RH ili koju izdaje ministarstvo je investitor te vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. Vidi čl. 115. st. 1. i 3. Zakona o gradnji, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19.

<sup>21</sup> Prema ovom posebnom zakonu, stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje dozvola. Iznimno, stranke u postupku lokacijske dozvole za provedbu zahvata u prostoru koji je od interesa za RH ili koju izdaje ministarstvo su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. Vidi čl. 144. st. 1. i 2. Zakona o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019 i 67/2023.

<sup>22</sup> U upravnim postupcima koji se vode sukladno odredbama ovog zakona, vlasnicima zemljišnih čestica u odnosu na koje se navedeni postupci provode omogućit će se sudjelovanje s položajem stranke. Vidi čl. 15. Zakona o rudarstvu, Narodne novine, br. 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019 i 83/2023.

<sup>23</sup> Položaj stranke u postupku prema ovom zakonu imaju poduzetnici protiv kojih Agencija vodi postupak iz njezine nadležnosti te poduzetnici sudionici koncentracija. Vidi čl. 36. st. 1. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013, 41/2021 i 155/2023.

<sup>24</sup> Ova osoba u pravnoj literaturi naziva se još i uzgrednom strankom ili intervijentom. Više o različitim položajima stranaka u upravnom postupku vidi u Đerđa, 2011:33-35.

nekretnine ili kvalitetu okoliša u kojem žive (Ofak, 2014:999). Eventualno osiguranje ekonomičnosti postupka u posebnim upravnim postupcima ne može se smatrati legitimnim ni opravdanim ciljem za sužavanje kruga osoba koje mogu imati položaj stranke u upravnom postupku.<sup>25</sup>

### 4.3. Isključenje primjene instituta povrata u prijašnje stanje

Neki posebni zakoni isključuju primjenu povrata u prijašnje stanje, postupovnog instituta iz ZUP-a usmjerenog zaštiti prava stranaka u postupku. Povrat u prijašnje stanje omogućuje stranci koja iz opravdanih razloga propusti rok i izgubi pravo poduzimanja postupovne radnje povrat u stanje postupka prije propuštanja roka.<sup>26</sup> Povrat u prijašnje stanje isključuju, primjerice, Zakon o platnom prometu<sup>27</sup>, Zakon o reviziji<sup>28</sup> ili Pomorski zakonik.<sup>29</sup> Isključenje povrata u prijašnje stanje u posebnim zakonima pravno je dopušteno, s obzirom da ZUP izričito propisuje da se povrat u prijašnje stanje neće dopustiti ako je isključen zakonom.<sup>30</sup> Međutim, s obzirom da se radi o isključenju instituta čiji je cilj zaštititi stranku od štetnih posljedica u slučajevima kad je iz opravdanih razloga propustila prekluzivni rok, da bi isključenje bilo pravno opravdano, mora biti ograničeno samo na slučajeve u kojima je to doista nužno za postupanje u posebnom upravnom području.

---

<sup>25</sup> O ovome vidi i Ofak, 2014:1011.

<sup>26</sup> Povrat u prijašnje stanje dopustit će se i stranci koja je iz neznanja ili očitom pogreškom poslala ili predala podnesak na vrijeme, ali nenadležnom javnopravnom tijelu. Vidi čl. 82. st. 1. ZUP-a.

<sup>27</sup> Prema ovom posebnom zakonu, u upravnom postupku koji vodi Hrvatska narodna banka nije moguće zahtijevati povrat u prijašnje stanje. Vidi čl. 175. Zakona o platnom prometu, Narodne novine, br. 66/18 i 114/22.

<sup>28</sup> Ovim je posebnim zakonom propisano da se u postupku nadzora prema njegovim odredbama ne može zahtijevati povrat u prijašnje stanje. Vidi čl. 70. st. 3. Zakona o reviziji.

<sup>29</sup> Ovaj zakon u postupku upisivanja u upisnik brodova isključuje pravo na povrat u prijašnje stanje zbog propuštanja njime određenih rokova. Vidi čl. 275. st. 3. Pomorskog zakonika.

<sup>30</sup> Čl. 82. st. 5. ZUP-a.

#### 4.4. Drukčije uređenje pravnih lijekova

Pravno uređenje žalbe u posebnim upravnim područjima danas je uglavnom usklađeno sa ZUP-om u pogledu određivanja roka za žalbu protiv prvostupanjske odluke donesene u upravnom postupku. Međutim, izrazito velik broj posebnih zakona drukčije uređuje pitanje dopuštenosti žalbe uopće te pitanje njenog odgodnog učinka. Opće je pravilo da protiv prvostupanjske odluke, odnosno ako javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, kao i da žalba odgađa pravne učinke rješenja do dostave rješenja o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano.<sup>31</sup> Međutim, žalba nije dopuštena, primjerice, protiv određenih rješenja donesenih prema Zakonu o strancima<sup>32</sup>, Zakonu o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske<sup>33</sup>, Zakonu o vodama<sup>34</sup>, Zakonu o zdravstvenoj zaštiti<sup>35</sup>, Zakonu o elektroničkim medijima<sup>36</sup>, Zakonu o zaštiti okoliša<sup>37</sup> i brojnim drugim posebnim zakonima. Isto tako, brojni

---

<sup>31</sup> Vidi čl. 12. i čl. 112. st. 1. ZUP-a. U slučajevima kad žalba protiv odluke nije dopuštena, pravna zaštita stranke osigurana je u upravnom sporu. Vidi čl. 12. st. 2. ZUP-a.

<sup>32</sup> Tako, primjerice, žalba nije dopuštena protiv putnog lista koji se izdaje za državljane treće zemlje, putne isprave za osobe bez državljanstva ili rješenja o oduzimanju putne isprave za državljane treće zemlje, rješenja o odobrenju ulaska u RH na temelju posebnih okolnosti i dr. Vidi čl. 7. st. 3., 4. i 6., čl. 9. st. 3., čl. 11. st. 2., čl. 48. st. 2. i 5. Zakona o strancima, Narodne novine, br. 133/2020, 114/2022 i 151/2022.

<sup>33</sup> Žalba se ne može izjaviti protiv rješenja vojnostegovog suda. Vidi čl. 185. st. 6. Zakona o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, Narodne novine 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19, 158/23 i 14/24.

<sup>34</sup> Žalba nije dopuštena protiv rješenja kojima se utvrđuje pripadnost zemljišta vodnom dobru, rješenja o ispunjenju posebnih uvjeta obavljanja posebnih djelatnosti za potrebe upravljanja vodama i rješenja o ukidanju uvjeta. Vidi čl. 11. st. 1., 2. i 5., čl. 210. st. 1. i 7. te čl. 211. st. 2. Zakona o vodama, Narodne novine, br. 66/2019, 84/2021 i 47/2023.

<sup>35</sup> Prema ovom zakonu žalba se ne može izjaviti protiv, primjerice, rješenja o utvrđivanju uvjeta za obavljanje ljekarničke djelatnosti u mobilnoj ljekarni, rješenja o ispunjavanju normativa i standarda turističke ambulante u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme ili rješenja o prestanku obavljanja privatne prakse po sili zakona. Vidi čl. 39c. st. 5. i 6., čl. 50. st. 3. i 5. i čl. 67. st. 4. i 5. Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/2018, 125/2019, 133/2020, 147/2020, 136/2021, 119/2022, 156/2022, 33/2023 i 145/2023.

<sup>36</sup> Protiv odluka, opomena i drugih upravnih akata Agencije za elektroničke medije nije dopuštena žalba, ali se protiv njih može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Vidi čl. 82. st. 2. Zakona o elektroničkim medijima, Narodne novine, br. 111/2021 i 114/2022.

<sup>37</sup> Žalba prema ovom zakonu nije dopuštena protiv, primjerice, suglasnosti za obavljanje grupe stručnih poslova ili više grupa stručnih poslova i ukidanju te suglasnosti, protiv dozvola za rad



posebni zakoni određuju neodgodni učinak žalbe, kao što je to, primjerice, Zakon o strancima<sup>38</sup>, Zakon o mirovinskom osiguranju<sup>39</sup>, Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva<sup>40</sup>, Zakon o zaštiti okoliša<sup>41</sup>, Zakonu o udrugama<sup>42</sup>, Zakon o gospodarenju otpadom<sup>43</sup> i mnogi drugi posebni zakoni. Isključenje prava na žalbu u posebnim upravnim područjima pravno je dopušteno, no postavlja se pitanje je li baš u svakom od slučajeva nužno i pravno opravdano, odnosno opravdano s aspekta osiguranja prava stranaka na pravni lijek i s aspekta upravnog prava općenito. Uskraćivanjem stranci prava na žalbu i automatskim upućivanjem u upravni spor radi osporavanja donesenog rješenja, smanjuje se broj dostupnih pravnih lijekova i potencijalnih instanci koje će odlučivati o zakonitosti rješenja te se na taj način u određenoj mjeri ograničuje pravna zaštita građana protiv odluka javne uprave. Također, s obzirom na relativno kratak rok za donošenje drugostupanjskog rješenja propisan ZUP-om, žalba omogućuje brže ostvarivanje pravne zaštite, u usporedbi s onom osiguranom kroz upravni spor.<sup>44</sup> Isto tako, brojnost posebnih zakona koji, suprotno općem pravilu, predviđaju neodgodni učinak žalbe, govori u prilog vrlo čestog i neselektivnog odstupanja od pravila

---

postrojenja ispod graničnih vrijednosti pokazatelja i protiv okolišne dozvole. Vidi čl. 42. st. 1. i 5., čl. 43. st. 2. i 5, čl. 100. st. 1. i 6. i čl. 105. st. 2. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018 i 118/2018.

<sup>38</sup> Žalba, primjerice, ne odgađa izvršenje odluke o odbijanju produljenja kratkotrajne vize, odluke o poništenju ili ukidanju zrakoplovno-tranzitne ili kratkotrajne vize ni odluke o odbijanju, poništenju ili ukidanju dugotrajne vize državljanina treće zemlje koji nije ušao u RH. Vidi čl. 31. st. 8., čl. 34. st. 2. i 4. i čl. 43. st. 1. i 3. Zakona o strancima.

<sup>39</sup> Žalba protiv rješenja o pravima i obvezama iz mirovinskog osiguranja ne odgađa izvršenje rješenja, osim u zakonom određenim slučajevima. Vidi čl. 133. st. 1. i 2. Zakona o mirovinskom osiguranju.

<sup>40</sup> Žalba protiv rješenja o obračunu vodnih naknada ne odgađa njegovo izvršenje. Vidi čl. 70. st. 3. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, Narodne novine, br. 153/2009, 90/2011, 56/2013, 154/2014, 119/2015, 120/2016, 127/2017 i 66/2019.

<sup>41</sup> Žalba protiv rješenja inspektora ne odgađa izvršenje rješenja. Vidi čl. 250. st. 2. Zakona o zaštiti okoliša.

<sup>42</sup> Žalba protiv rješenja o upisu u registar udruga ne odgađa izvršenje rješenja. Vidi čl. 25. st. 4. Zakona o udrugama, Narodne novine br. 74/2014, 70/2017, 98/2019 i 151/2022.

<sup>43</sup> Žalba izjavljena protiv rješenja tržišnog inspektora i rudarskog inspektora te rješenja inspektora zaštite okoliša ne odgađa izvršenje rješenja. Vidi čl. 160. st. 1. i 2. Zakona o gospodarenju otpadom, Narodne novine, br. 84/21 i 142/23.

<sup>44</sup> Rješenje o žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što je prije moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od predaje uredne žalbe, ako zakonom nije propisan kraći rok. Vidi čl. 121. ZUP-a.

općeg upravnog postupka koje se teško može ocijeniti nužnim i opravdanim u svakom pojedinom slučaju.<sup>45</sup>

Brojni posebni zakoni propisuju i dodatne, specifične razloge za primjenu izvanrednih pravnih lijekova. Propisivanje posebnih razloga za primjenu pojedinih izvanrednih pravnih lijekova u načelu je pravno dopušteno, s obzirom na to da među razlozima za oglašivanje rješenja ništavim ZUP propisuje i nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi razlog za ništavost rješenja te, između ostalog, dopušta ukidanje zakonitog rješenja kojim je stranka stekla neko pravo ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom.<sup>46</sup> Takve odredbe izričito upućuju na dopustivost propisivanja razloga za ništavost ili ukidanje rješenja posebnim zakonima. Međutim, neki od tih razloga ne mogu se smatrati opravdanim s aspekta zaštite prava stranaka i zaštite pravne sigurnosti, kao temeljnih vrijednosti upravnog prava, kao što je to, primjerice, slučaj u Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama<sup>47</sup>, Zakonu o komunalnom gospodarstvu<sup>48</sup> ili Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade.<sup>49</sup> Ovi zakoni predviđaju prestroge

---

<sup>45</sup> O ovome vidi i Šikić, Staničić, 2009:49.

<sup>46</sup> Vidi čl. 128. st. 1. toč. 6. i čl. 130. st. 1. toč. 1. ZUP-a.

<sup>47</sup> Prema ovom posebnom zakonu, kada je davatelj koncesije jedinica područne (regionalne) samouprave, ona je dužna od resornog ministarstva zatražiti predlaganje jednog člana stručnog povjerenstva za koncesije, čije članove imenuje njeno predstavničko tijelo na prijedlog izvršnog tijela. Ako to ne učini, postupak dodjele koncesije je nezakonit, a odluka o dodjeli koncesije poništiti će se kao nezakonita u roku od dvije godine od dana dostave rješenja stranci. Osim činjenice da pogreška u sastavu stručnog povjerenstva nije navedena kao razlog za poništavanje rješenja, niti je ZUP propisao da se zakonom mogu odrediti drugi razlozi za poništavanje, takva vrsta pogreške ne opravdava primjenu izvanrednog pravnog lijeka na štetu stranke. Vidi čl. 51. st. 8. do 10. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/2023. i Đerđa, 2023:155.

<sup>48</sup> Ovaj posebni zakon propisuje sadržaj rješenja o komunalnom doprinosu i određuje ništavim rješenje koje takav propisani sadržaj nema. Nedostatak u sadržaju rješenja teško se može smatrati dovoljno ozbiljnom pogreškom koja bi opravdala njegovu ništavost, s obzirom da je ništavost najstroža sankcija koja bi trebala biti rezervirana za najteže pogreške, koje se zbog stupnja povrede zakonitosti pravnog sustava u cjelini ne mogu ispraviti. Isto vrijedi i za određivanje ništavosti rješenja o komunalnoj naknadi koje nema propisani sadržaj. Vidi čl. 85. i 101. Zakona o komunalnom gospodarstvu.

<sup>49</sup> Prema ovom posebnom zakonu, pravomoćno rješenje o izvlaštenju može se poništiti na zahtjev prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine, ako korisnik izvlaštenja u zakonom određenom roku nije započeo izgradnju građevine ili izvođenje radova radi kojih je nekretnina izvlaštena ili nekretninu ne koristi sukladno tom zakonu. Vidljivo je, dakle, da zakon dopušta poništenje

ili neodgovarajuće sankcije za pogreške učinjene prilikom donošenja upravnih odluka, odnosno propisuju razloge za primjenu izvanrednih pravnih lijekova koje je teško opravdati. Zadiranje u pravomoćna rješenja putem izvanrednih pravnih lijekova negativno utječe na pravnu sigurnost, radi čega razlozi za njihovu primjenu uvijek moraju biti malobrojni, taksativno propisani i doista nužni za očuvanje zakonitosti u pravnome sustavu.

Konačno, postoje i posebni zakoni koji predviđaju ZUP-u potpuno nepoznate pravne lijekove, kao što je to, primjerice, Opći porezni zakon<sup>50</sup> ili Zakon o mirovinskom osiguranju, koji također i modificira jedan postojeći pravni lijek, ali ostavlja nejasnim i nedorečenim okolnosti za njegovu primjenu.<sup>51</sup> Ovakva odstupanja, iako nisu pravno nedopuštena, mogu se ocijeniti nepoželjnim jer se uvođenjem novih pravnih lijekova i različitom, a nedovoljno jasnom regulacijom postojećih, stvara nesigurnost u vezi uvjeta za primjenu izvanrednih pravnih lijekova prema posebnom zakonu i time unosi određeni stupanj neizvjesnosti u sustav pravnih lijekova u upravnom postupku. Upitno je, također, koliko ovi posebni pravni lijekovi uopće omogućuju bolju pravnu zaštitu stranaka upravnih postupaka u posebnim područjima koja bi opravdala njihovo propisivanje i drukčije uređenje posebnim zakonima.

---

zakonitog pravomoćnog rješenja zbog nevršenja ovlasti dodijeljene rješenjem, dok ZUP predviđa poništavanje kao sankciju samo za nezakonita rješenja, a zakonita je rješenja moguće samo ukinuti. Ovakva je odredba stoga suprotna ZUP-u i predviđa prestrogu sankciju za nevršenje ovlasti, s obzirom da se radi o zakonitom rješenju. Vidi čl. 45. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade i Romić, Horvat, Vajda Halak, 2017:915.

<sup>50</sup> Ovaj posebni zakon poznaje institut mijenjanja i poništavanja rješenja u vezi s upravnim sporom, koji pod određenim uvjetima omogućuje izmjenu i poništavanje rješenja protiv kojeg je izjavljena tužba za vrijeme trajanja upravnog spora. Taj je pravni lijek poznavao prethodni Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/1956, Službeni list SFRJ, br. 10/1965, 4/1977, 11/1978, 9/1986, 16/1986, Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996 i 47/2009 (čl. 261.), no u ZUP-u on nije prihvaćen. Vidi čl. 190. Općeg poreznog zakona.

<sup>51</sup> Prema ovom posebnom zakonu, rješenje kojim je utvrđeno svojstvo osiguranika i mirovinski staž podliježe reviziji. Također, ako se nakon pravomoćnosti rješenja sazna za nove činjenice ili se stekne mogućnost upotrebe novih dokaza koji bi sami ili u vezi s već izvedenim ili upotrijebljenim dokazima mogli dovesti do drugačijeg rješenja da su bili izneseni ili upotrijebljeni u prijašnjem postupku, može se iznimno od uvjeta i rokova iz ZUP-a obnoviti postupak iz mirovinskog osiguranja. Zakon, međutim, ne propisuje poseban ni drukčiji rok za korištenje tog izvanrednog pravnog lijeka. Vidi čl. 134. i 136. Zakona o mirovinskom osiguranju.

## 5. ZAKLJUČAK

Značaj i uloga pravila upravnog postupka u zaštiti prava i pravnih interesa stranaka te osiguranju zakonitosti pravnog sustava u cjelini u današnje vrijeme nije sporna. Također, nije sporno da pored općih pravila upravnog postupka primjenjivih u svim upravnim područjima, specifičnosti nekih posebnih upravnih područja zahtijevaju drukčije reguliranje pojedinih pitanja postupka rješavanja upravnih stvari. Sporno je jedino pitanje kako postići ravnotežu između zahtjeva za općim, unificiranim pravilima koja doprinose pravnoj sigurnosti stranaka u upravnim postupcima i zahtjeva za prilagodljivosti postupanja u posebnim upravnim područjima?

Ova se ravnoteža nastojala postići određivanjem prilično uskog prostora za odstupanje od općih pravila postupka sadržanih u ZUP-u. Međutim, broj posebnih zakona koji sadrže postupovne odredbe nije odgovarao predviđenim ograničenjima te je predstavljao jedan od najznačajnijih problema hrvatskog upravno postupovnog prava. Iz tog su razloga u razdoblju od donošenja „*novog*“ ZUP-a, uloženi značajni naponi s ciljem smanjivanja broja posebnih postupovnih pravila i usklađivanja općeg i posebnog upravnog zakonodavstva. Imajući u vidu u ovom radu provedenu analizu postupovnih odredbi u pojedinim posebnim zakonima, postupak usklađivanja može se ocijeniti relativno uspješnim. Iz posebnog zakonodavstva je tijekom posljednjih 15 godina uklonjen velik broj nedopuštenih i neopravdanih odstupanja od pravila općeg upravnog postupka. No, postupak usklađivanja još nije dovršen. Brojni posebni zakoni i dalje sadrže postupovne odredbe kojima se nepotrebno, neopravdano ili čak pravno nedopušteno odstupa od pravila općeg upravnog postupka.

Može se, dakle, zaključiti da u hrvatskom pravnom sustavu i dalje postoji potreba za smanjenjem broja posebnih postupovnih pravila i usklađivanjem općeg i posebnog upravnog zakonodavstva u brojnim upravnim područjima, i to prvenstveno kroz uklanjanje pravno nedopuštenih odstupanja od pravila općeg upravnog postupka. Jedino se na taj način može postići potrebno jedinstvo

između postupovnih normi općeg i posebnih zakona, osigurati ujednačenost i predvidljivost upravnih postupaka za stranke, a time ujedno i pravna sigurnost.

**LITERATURA***Knjige*

1. Derđa, D. (2010), Opći upravni postupak u RH, Zagreb: Inženjerski biro
2. Derđa, D. (2011), Upravni postupak, Rijeka: Veleučilište u Rijeci
3. Krbek, I. (1950), Osnovi upravnog prava FNRJ, Zagreb: JAZU
4. Krbek, I. (1957), Upravni akt, Zagreb: JAZU
5. Krijan, P. (2004.), Komentar Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb: Novi informator d.o.o.
6. Turčić, Z. (2010), Komentar Zakona o općem upravnom postupku: s komentarima, priložima i abecednim kazalom pojmova, Zagreb: Organizator

*Radovi u časopisima i zbornicima skupova*

1. Derđa, D. (2007), „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1., vol. 28, str. 407-439.
2. Derđa, D. (2019), „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1., vol. 40., str. 113-143.
3. Derđa, D. (2023), „Neka pitanja upravnog prava u novom uređenju pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj“, u: Zbornik radova 11. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Zagreb: Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Organizator d.o.o., str. 137-174.
4. Ljubanović, B. (2009), „Postupanje po novom Zakonu o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci“, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Koprić, I., Đulabić, V. (ur.), Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 143-154.
5. Medvedović, D. (2009), „Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku“, u: Novi zakon o općem upravnom postupku, Zagreb: Novi informator d.o.o., str. 19-74.
6. Ofak, L. (2014), „Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima“, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 4., vol. 14., str. 987- 1014.
7. Romić, D., Horvat, B., Vajda Halak, Ž. (2017), „Neusklađenost posebnih postupovnihodredbi u postupcima izvlaštenja sa Zakonom o općem upravnom postupku“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 4., vol. 54., str. 903-920.
8. Rusch, W. (2009), „Administrative Procedures in EU Member States“, Budva: Conference on Public Administration Reform and European Integration, OECD-Sigma
9. Staničić, F. (2016), „Nastavak napora za usustavljanje uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj“, Informator, br. 6441.
10. Šimunec, R. (2013), „Implementacija novog ZUP-a u pravni sustav Republike Hrvatske i nadzor nad njegovom primjenom“, Informator, br. 6115.
11. Šprajc, I. (2011), „Uvjeti propisivanja posebnog upravnog postupka; usporedba novog i starog ZUP-a“, Hrvatska pravna revija, br. 1., vol. 11, str. 58-65.
12. Šikić, M., Staničić, F. (2009), „Uređenje žalbe u posebnim upravnim postupcima“, Hrvatska pravna revija br. 4., vol. 9., str. 43–52.

*Ostali izvori*

1. Europski parlament (2015), „The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union’s institutions, bodies, offices and agencies“, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL\\_STU%282016%29536487\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU%282016%29536487_EN.pdf) (12.3.2024.)
2. Hrvatski sabor (2009), Konačni prijedlog Zakona o općem upravnom postupku, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075903/PZE\\_168.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075903/PZE_168.pdf) (19.3.2024.)
3. Hrvatski sabor (2015), Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine, br. 70/2015.
4. Ministarstvo uprave (2016), Obavijest o obvezi dostave Izjave o usklađenosti nacрта prijedloga zakona sa Zakonom o općem upravnom postupku, <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//MURH%20arhiva/Istaknute%20teme//Obavijest%20ZUP.pdf> (19. 3. 2024.)
5. SIGMA (2012), „Good Administration through a Better System of Administrative Procedures“, [https://www.sigmaweb.org/publications/Comments\\_LawAdminProceduresKosovo\\_JN\\_Oct2012\\_Eng%20%20.pdf](https://www.sigmaweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf) (4.3.2024.)
6. Vlada RH (2007), „Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske“, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, br. 1., vol. 7., <https://hrcak.srce.hr/file/299471> (12.3.2024.)
7. Vlada RH (2011), Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 23. - Pravosuđe i temeljna prava Zagreb, <https://image.dnevnik.hr/media/document/60454961.pdf> (21.2.2024.)

*Propisi*

1. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 42/2020 i 114/2022.
2. Pomorski zakonik, Narodne novine, br. 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015 i 17/2019.
3. Pravilnik o izdavanju vodopravnih akata, Narodne novine, br. 9/2020 i 39/2022.
4. Uredba o osnivanju prava građenja i prava služnosti na šumi i šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 87/2019.
5. Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/1956, Službeni list SFRJ, br. 10/1965, 4/1977, 11/1978, 9/1986, 16/1986, Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996 i 47/2009.
6. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. NN 47/09 i 110/21.
7. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21.
8. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, Narodne novine, br. 70/2015, 127/2017 i 33/2023.
9. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/2023.
10. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine, Narodne novine br. 68/2018, 110/2018 i 32/2020.
11. Zakon o strancima, Narodne novine br. 133/2020, 114/2022 i 151/2022.

12. Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 73/13, 75/15, 50/16, 30/18, 125/19, 158/23 i 14/24.
13. Zakon o vodama, Narodne novine, br. 66/2019, 84/2021 i 47/2023.
14. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Narodne novine, br. 100/2018, 125/2019, 133/2020, 147/2020, 136/2021, 119/2022, 156/2022, 33/2023 i 145/2023.
15. Zakon o elektroničkim medijima, Narodne novine, br. 111/2021 i 114/2022.
16. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018 i 118/2018.
17. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021 i 119/2022.
18. Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva, Narodne novine br. 153/2009, 90/2011, 56/2013, 154/2014, 119/2015, 120/2016, 127/2017 i 66/2019.
19. Zakon o udrugama, Narodne novine, br. 74/2014, 70/2017, 98/2019 i 151/2022.
20. Zakon o gospodarenju otpadom, Narodne novine, br. 84/21 i 142/23.
21. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 74/14, 69/17 i 98/19.
22. Zakon o mirovinskom osiguranju, Narodne novine br. 157/2013, 151/2014, 33/2015, 93/2015, 120/2016, 18/2018, 62/2018, 115/2018, 102/2019, 84/2021 i 119/2022.
23. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19.
24. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019 i 67/2023.
25. Zakon o rudarstvu, Narodne novine, br. 56/2013, 14/2014, 52/2018, 115/2018, 98/2019 i 83/2023.
26. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, br. 79/2009, 80/2013, 41/2021 i 155/2023.
27. Zakon o platnom prometu, Narodne novine, br. 66/18 i 114/22.
28. Zakon o reviziji, Narodne novine, br. 127/2017.



*Summary*

**COMPLIANCE OF SPECIAL LAWS IN THE FIELD OF  
ADMINISTRATIVE LAW WITH THE GENERAL ADMINISTRATIVE  
PROCEDURE ACT**

*Review paper*

*The aim of this paper is to analyze the relationship and conformity between the general administrative procedure and special administrative procedures in the Republic of Croatia. Initially, the paper briefly discusses theoretical and practical aspects of the necessity for differentiation of rules of administrative procedure as well as limitations in prescribing special rules of administrative procedure. After brief consideration of the process of harmonizing general and special legislation, in its central part, the paper analyzes examples of deviations from the rules of the general administrative procedure in special legislation and conclusions are drawn regarding their permissibility. In the final part, conformity of general and special administrative procedures is evaluated, highlighting the need for achieving greater coherence between general and special procedural rules.*

**Keywords:** *general administrative procedure, special administrative procedures, deviation, coherence.*

## SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI IZ PERSPEKTIVE HRVATSKE USTAVNOSUDSKE PRAKSE

*Pregledni rad*

**Gordan Struić**, mag. iur. univ. spec. pol.<sup>1</sup>

dr. sc. **Ivan Malenica**, prof. struč. stud.<sup>2</sup>

*Pri donošenju općih akata i drugih dokumenata strateške ili planske naravi koji utječu na interese građana i pravnih osoba, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su provesti savjetovanje s javnošću. Riječ je o jednom od najkorištenijih instrumenata participacije javnosti čija su dosadašnja istraživanja ukazala na postojanje zaokruženoga normativnog okvira, ali i na mogućnost nenormativnog pristupa poput dobre prakse izrade smjernica s ključnim izazovima u provedbi savjetovanja i edukativnih aktivnosti usmjerenih na snažniji dijalog s javnošću. Iako je za puno razumijevanje značaja i svrhe savjetovanja s javnošću u oblikovanju javnih politika važna i uloga ustavnosudske prakse, napose u etabliranju načela participacije javnosti i proceduralnih standarda u postupcima donošenja pravnih normi, riječ je o pitanju koje dosad nije bilo predmet zasebnog istraživanja. Imajući to u vidu, u ovom radu pobliže se razmatraju stajališta koja je u vezi sa savjetovanjem s javnošću zauzeo Ustavni sud, ali i mogućnost njihove primjenjivosti na normotvorne postupke na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini vlasti. U tom cilju, nastojeći pritom potaknuti znanstveni interes za daljnja istraživanja o ovoj temi, nakon prvoga, uvodnog dijela rada, u drugom dijelu izlaže se pravni okvir, u trećem dijelu analizira se ustavnosudska praksa, dok se u četvrtom dijelu daju zaključna razmatranja.*

**Ključne riječi:** *savjetovanje, javnost, Ustavni sud*

---

<sup>1</sup> Gordan Struić, mag. iur. univ. spec. pol., Savjetnik predsjednika Hrvatskoga sabora – osobni savjetnik, gordan.struic@gmail.com

<sup>2</sup> dr. sc. Ivan Malenica, prof. struč. stud., Ministar pravosuđa i uprave, ivan.malenica7@gmail.com

## 1. UVOD

Savjetovanje s javnošću jedan je od danas najkorištenijih instrumenata sudjelovanja javnosti u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata koji se temelji na dvosmjernom odnosu između tijela vlasti i javnosti.<sup>3</sup> U tom odnosu tijelo vlasti objavljuje tekst predloženog akta kako bi o njemu od javnosti dobilo povratnu informaciju, dok javnost daje povratnu informaciju tijelu vlasti kroz prijedloge, primjedbe itd. (Struić, 2021). Savjetovanje s javnošću može biti provedeno tradicionalnim putem, poput javnih rasprava, anketa, konzultativnih sastanaka, ali i posredstvom interneta, poput e-savjetovanja, e-anketa, e-panela itd. (npr. Tomkova, 2009: 2-3). U hrvatskom pravnom sustavu savjetovanje s javnošću mora provesti tijelo državne uprave, ali i drugo državno tijelo, pravna osoba s javnim ovlastima i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Najveći broj savjetovanja provodi se upravo na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini vlasti čija su tijela najbliža građanima, odlučujući o pitanjima izravno vezanim uz njihovu svakodnevicu. No, iako dosadašnja istraživanja ove teme ukazuju na postojanje zaokruženoga normativnog okvira (Struić, 2022), iz izvješća Povjerenika za informiranje o provedbi zakona kojim je uređena obveza provedbe savjetovanja s javnošću<sup>4</sup> te analitičkih izvješća o praćenju njegove provedbe u odnosu na pojedine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>5</sup> (dalje: jedinice samouprave) proizlazi da je, unatoč pozitivnim pomacima, u proteklom desetljeću zabilježen nizak stupanj provedbe savjetovanja u jedinicama samouprave, a među ključnim izazovima istaknuti su, između ostalog, identifikacija akata koji podliježu obvezi savjetovanja, trajanje savjetovanja i obrazloženost prijedloga koji nisu prihvaćeni (*ibid.*). Pored toga,

---

<sup>3</sup> Više o instrumentima sudjelovanja i ulozi javnosti u normotvornim postupcima: Struić, 2017, 2019, 2020.

<sup>4</sup> Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenika za informiranje dostupna su na adresi: <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> (pristupljeno: 3.3.2024.).

<sup>5</sup> Analitička izvješća o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama dostupna su na adresi: <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/analiticka-izvjesca/> (pristupljeno: 3.3.2024.).

analiza odluka Visokoga upravnog suda u postupku ocjene zakonitosti općih akata jedinica samouprave (Struić, 2023) pokazala je kako je u proteklom desetljeću donesen relativno mali broj ukidajućih presuda zbog propusta u provedbi savjetovanja s javnošću pri njihovu donošenju, ali uz tendenciju rapidnog rasta. S time u vezi, u istom istraživanju ukazano je na mogućnost nenormativnog pristupa, poput dobre prakse izrade smjernica s ključnim izazovima u provedbi savjetovanja i edukativnih aktivnosti usmjerenih na snažniji dijalog s javnošću te potrebu boljeg razumijevanja značaja i svrhovitosti savjetovanja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini vlasti (*ibid.*). Iako je za cjelovito razumijevanje značaja i svrhe savjetovanja s javnošću u oblikovanju javnih politika važna i uloga ustavnosudske prakse, napose u etabliranju načela participacije javnosti i proceduralnih standarda u postupcima donošenja pravnih normi, riječ je o pitanju koje dosad nije bilo predmet zasebnog istraživanja. Važnost ustavnosudskog etabliranja tih načela posebice izvire iz toga što ona mogu poslužiti kao putokaz pri interpretaciji pravnih normi (Britvić Vetma i Malenica, 2023a), izražavajući one „temeljne vrijednosti s kojima moraju biti u skladu i prema kojima se moraju tumačiti sve ostale pravne norme“ (Britvić Vetma i Malenica, 2023b). Imajući u vidu navedeno, u radu se pobliže razmatraju stajališta koja je u vezi sa savjetovanjem s javnošću zauzeo Ustavni sud, ali i mogućnost njihove primjenjivosti na normotvorne postupke na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini. U tom cilju, nastojeći potaknuti znanstveni interes za daljnja istraživanja ove teme, nakon prvoga, uvodnog dijela rada, u drugom dijelu izlaže se pravni okvir, u trećem dijelu analizira se ustavnosudska praksa, dok se u četvrtom dijelu rada daju zaključna razmatranja.

## 2. PRAVNI OKVIR

Savjetovanje s javnošću najprije je regulirano 2009. Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (dalje: Kodeks). U skladu s tim pravno neobvezujućim dokumentom, koji se odnosi, *inter alia*, i na tijela jedinica samouprave pri

donošenju općih akata u svrhu izravnog ostvarenja potreba građana ili drugih pitanja od opće dobrobiti fizičkih i pravnih osoba s njihova područja, nacrti spomenutih akata objavljuju se na internetskoj stranici ili se drugim načinom trebaju učiniti javno dostupnim kako bi zainteresirana javnost u roku od najmanje 15 dana od dana objave mogla dati svoja očitovanja koja se javno objavljuju s obrazloženjima neprihvaćenih primjedbi. Zakonska regulacija savjetovanja s javnošću uslijedila je 2013. donošenjem Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI) koji je izmijenjen i dopunjen 2015. i 2022. Njime je u članku 11. stavku 1. propisana obveza tijela državne uprave, drugih državnih tijela, jedinica samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima da provedu savjetovanje s javnošću prilikom donošenja zakona i podzakonskih propisa, a kod donošenja općih akata i drugih dokumenata strateške ili planske naravi onda kad je predviđen njihov utjecaj na interese građana, kao i pravnih osoba. U tom cilju, nacрте akata, odnosno dokumenata potrebno je objaviti na mrežnim stranicama ili na središnjem državnom portalu e-Savjetovanja, i to tako da budu lako pretraživi i u strojno čitljivu obliku, sadržavajući obrazloženje razloga i cilja njihovoga donošenja, podatke o sastavu radne skupine koja ih je pripremala te poziv javnosti za dostavljanje mišljenja i prijedloga, u pravilu u roku od 30 dana.<sup>6</sup> Po isteku tog roka, jedinice samouprave moraju izraditi i na mrežnoj stranici ili portalu e-Savjetovanja objaviti izvješće o savjetovanju sa svim zaprimljenim primjedbama i prijedlozima i razlozima njihova neprihvaćanja.<sup>7</sup> Naposljetku, jedinice samouprave donose i na svojoj mrežnoj stranici objavljuju plan savjetovanja s javnošću najkasnije do proteka prethodne kalendarske godine te na isti način moraju objaviti i njegove izmjene, a nastalu dokumentaciju dužne su čuvati prema pravilima postupanja s arhivskim gradivom.<sup>8</sup> Iako se savjetovanje s javnošću iz članka 11. ZPPI-ja može upotpuniti i drugim

---

<sup>6</sup> Članak 11. stavci 2. i 3. ZPPI-ja. Iako se rokovi u Kodeksu i ZPPI-ju ne poklapaju, rok koji je utvrđen ZPPI-jem ima prednost, i to ne samo po vremenskom (kao *lex posterior*), već i po hijerarhijskom kriteriju (kao *lex superior*).

<sup>7</sup> Članak 11. stavak 4. ZPPI-ja.

<sup>8</sup> Članak 11. stavci 5. i 7. ZPPI-ja.

procedurama utvrđenima posebnim propisima,<sup>9</sup> time se ne bi uklonilo potrebu za provedbom savjetovanja koje predviđa ZPPI onda kad je riječ o suštinski različitim procedurama, već bi se moralo provesti i savjetovanje po posebnom propisu, poput javne rasprave, i savjetovanje koje predviđa članak 11. ZPPI-ja (Musa i suradnici, 2016: 16). S druge strane, ako je riječ o procedurama koje su u bitnom podudarne, ne bi bilo potrebe za provedbom savjetovanja primjenom članka 11. ZPPI-ja (*ibid.*). Pritom, od formalnog savjetovanja, koje se provodi na temelju propisane obveze (savjetovanje u užem smislu), valjalo bi razlikovati ostale, neformalne oblike, poput anketa i konzultativnih sastanaka, čija primjena nije obvezna, ali nije i isključena (savjetovanje u širem smislu).

### 3. USTAVNOSUDSKA PRAKSA

Kako bi se razmotrilo stajališta koja je u vezi sa savjetovanjem s javnošću zauzeo Ustavni sud, u radu su analizirani njegovi akti (odluke, rješenja i izvješća) objavljeni u Narodnim novinama<sup>10</sup> i na mrežnoj stranici Ustavnog suda.<sup>11</sup> Pritom je uzeta u obzir okolnost da savjetovanje s javnošću može biti provedeno u užem, ali i širem smislu, tradicionalnim i/ili internetskim putem na temelju posebnog propisa, kao i da je savjetovanje s javnošću provođeno i prije stupanja na snagu važećeg ZPPI-ja. Stoga je istraživačka pažnja usmjerena na podatke iz ustavnosudske prakse koji se tiču savjetovanja s javnošću u širem smislu, i to ne samo za razdoblje od stupanja na snagu ZPPI-ja, tj. od 8. ožujka 2013., već i za razdoblje koje tome prethodi,<sup>12</sup> do datuma dovršetka ovog rada.<sup>13</sup> Iz ustavnosudske prakse u razmotrenom razdoblju izdvojeno je 13 ustavnosudskih akata u vezi sa savjetovanjem s javnošću u kojima su izražena relevantna

---

<sup>9</sup> Npr. primjenom članka 166. Zakona o zaštiti okoliša.

<sup>10</sup> Za pretragu je korištena mrežna stranica <https://narodne-novine.nn.hr/> (pristupljeno: 3.3.2024.).

<sup>11</sup> Za pretragu je korištena mrežna stranica <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf> (pristupljeno: 3.3.2024.), budući da se pojedini akti Ustavnog suda ne objavljuju i u Narodnim novinama, već samo na stranici Ustavnog suda.

<sup>12</sup> Počevši od prvih javno dostupnih ustavnosudskih akata koji su objavljeni na mrežnoj stranici Ustavnog suda (10. siječnja 1991.) i prvog broja Narodnih novina dostupnog na mrežnoj stranici Narodnih novina (16. siječnja 1990.). Cilj je bio ispitati je li i prije zakonskog uređenja ove materije Ustavni sud zauzimao stajališta o ovoj temi.

<sup>13</sup> Zaključno s 3. ožujka 2024.

stajališta, koja su ponovno istaknuta i u nekim kasnijim aktima Ustavnog suda.<sup>14</sup> Pritom je utvrđeno da se (ne)uključivanjem javnosti u normotvorne postupke provedbom široke i svima dostupne javne rasprave unutar primjerenoga vremenskog okvira Ustavni sud najčešće bavio u provedbi apstraktne ustavnosudske kontrole<sup>15</sup> (kontrole ustavnosti zakona te ustavnosti i zakonitosti drugih propisa), ili s time u vezi,<sup>16</sup> dok je u dva akta Ustavni sud izrazio stajališta prateći ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti<sup>17</sup> u skladu s člankom 129. podstavkom 5. Ustava Republike Hrvatske (dalje: Ustav) i člankom 104. stavkom 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Ustavni sud prvi put je iznio svoje stajalište u vezi sa savjetovanjem s javnošću (u širem smislu) još 2001., pri odlučivanju o prijedlogu da se odgodi prestanak važenja pojedinih odredbi Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine koje su 1999. ukinute ustavnosudskom odlukom i rješenjem. Polazeći od prosječnog trajanja zakonodavnog postupka te od namjere predlagatelja da o zakonskom prijedlogu provede širu raspravu, Ustavni sud (2001) zauzeo je stajalište da „svaki oblik javne, a osobito stručne rasprave, provedene prije izglasavanja prijedloga zakona u Hrvatskom saboru, doprinosi ostvarivanju najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske utvrđenih u članku 3. Ustava“. U istom smislu, Ustavni sud (2013a) u Izvješću o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskoga sabora iz 2013. prisnažio je da se učestalom praksom donošenja zakona primjenom hitnog postupka „narušava samu bit parlamentarizma“, „obezvrjeđuje značenje demokratskih procedura i obvezu njihova poštovanja te onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabeći time i osnove za razvitak i unapređenje dijaloške kulture bez koje ne postoji demokratsko društvo“ (*ibid.*). Na toj podlozi, Ustavni sud smatra

---

<sup>14</sup> S obzirom na to da potonji ustavnopravni akti u razmatranom smislu ne čine *novum*, već su u njima, u bitnom, ponovljena ranije zauzeta stajališta Ustavnog suda, na njih se u ovom radu neće posebno osvrutati.

<sup>15</sup> Vidi: Ustavni sud, 2013b; 2013c; 2015; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022; 2023a; 2023b.

<sup>16</sup> Vidi: Ustavni sud, 2001.

<sup>17</sup> Vidi: Ustavni sud, 2013a; 2013d.

da u zakonodavnim postupcima moraju biti poštovani „standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito široke javne rasprave, kao i duh parlamentarizma izražen u ustavnim postulatima o Republici Hrvatskoj kao demokratskoj višestranačkoj državi“ (*ibid.*), i to u skladu s ustavnim normama o najvišim vrednotama (članak 3.) i parlamentu kao predstavničkom tijelu i nositelju zakonodavne vlasti (članak 71. Ustava). Iste godine Ustavni sud je odlučivao i o ustavnosti i zakonitosti Odluke o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama te je, ukazujući na temeljna načela demokratskog društva promatrana iz perspektive članaka 1. i 3. Ustava (pluralizam, toleranciju i slobodoumlje), posebno istaknuo njihov proceduralni aspekt. Pritom je Ustavni sud (2013b) poentirao da „demokracičnost procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ih neprihvatljiv“, ali i da zadaća Ustavnog suda nije u ocjeni javnih politika, već procesa i ishoda pravne regulacije pojedinih područja na koja se te politike odnose. Stoga je Ustavni sud, uz ostalo, ocijenio neprihvatljivim da nije bilo javne rasprave u demokratski organiziranoj institucionalnoj proceduri te je ukinuo konkretnu Odluku. Iste, 2013. godine Ustavni sud je donio još dva važna akta za ovu temu. U prvom je pri ukidanju Pravilnika o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja obrazložio, između ostalog, da je poštovanje „propisane procedure, ali i demokratskih standarda pri donošenju zakona, drugih propisa i općih akata najmanja (...) mjera zahtjeva koja se pred njihove donositelje postavlja u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava“ (Ustavni sud, 2013c). Uz to je istaknuo da pitanja o ustrojstvu, organizaciji i sastavu te načinu rada tijela, upravnog sustava ili njegova dijela ne mogu činiti opravdanje za zaobilaženje pravila donošenja nekog akta i/ili pojedinoga općeg demokratskog proceduralnog standarda kao esencijalnih zahtjeva koji proizlaze iz vladavine prava. Kako je to izostalo, Ustavni sud je utvrdio da provedeni postupak nije u skladu s člankom 1. Ustava (o



demokratskom uređenju države) i člankom 3. Ustava (o vladavini prava kao vrednoti). U sljedećem aktu iz iste godine Ustavni sud je, ocjenjujući postupak javne rasprave od šest dana prilikom promjene Ustava kratkim, utvrdio da je vremenski okvir javne rasprave bitan preduvjet demokratske procedure i usko povezan s naravi demokratske države koja se temelji na vladavini prava. Stoga, javna rasprava treba trajati barem onoliko koliko traje po pozitivnim propisima (i) za zakonske prijedloge, pri čemu ne treba *a priori* isključiti ni produljenje jer „postupak promjene Ustava ne smije biti okovan formalnim rokovima na štetu temeljnih vrijednosti demokratskog društva, a posebno ne na štetu širokog konsenzusa o ustavnim vrijednostima izvedenog iz pluralistički ustrojene javne rasprave“ (Ustavni sud, 2013d). S time u vezi, dvije godine kasnije Ustavni sud izrazio je stajalište da načelo vladavine prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava, traži poštovanje pravila demokratske procedure jer ona predstavljaju preduvjet razvoja pluralizma i demokracije te „posebno obvezuje nositelje vlasti da ovlasti koje imaju na temelju Ustava i uloge koje imaju u danim okolnostima koriste poštujući pravila demokratske procedure kao njezina sastavnog dijela“ (Ustavni sud, 2015). Njima se suštinski promiču i štite osnovne demokratske vrijednosti društva pa svaki gubitak demokratske procedure znači i supstancijalni gubitak demokracije. Takva obveza nositelja vlasti ne ostvaruje se samo pri donošenju Ustava i zakona, već i drugih propisa, ali i, primjerice, kako je to primijetio Ustavni sud (2018), općih akata. Nadalje, čak i onda kada za postupak donošenja konkretnog propisa ili akta nisu izravno pravno relevantne norme propisa koji uređuju obvezu provedbe savjetovanja s javnošću, to nipošto ne znači da će određeni normativni procesi ostati izuzeti od minimalnih demokratskih standarda javnosti i transparentnosti jer, kako tumači Ustavni sud (2020), „temeljna načela koja proizlaze iz Kodeksa (...) uvijek je potrebno uvažavati“. S druge strane, Ustavni sud iznio je 2019. stajalište da pojedini nedostatak *per se* nije dostatan za ocjenu neustavnosti cjelokupnog zakona, već bi podnositelji zahtjeva za ocjenu suglasnosti zakona s

Ustavom trebali dovesti okolnosti određenog propusta u međusobnu vezu i ujedno objasniti u čemu se sastoje ustavnopravno relevantne posljedice – pravne i faktične – nekoga proceduralnog propusta, kako se taj propust odražava na sadržaj zakona te kakav je njegov utjecaj na adresate zakona i kako je zbog toga u suprotnosti s javnim interesom (Ustavni sud, 2019). Na tom tragu, godinu dana kasnije, odbacujući zahtjev podnositelja za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Ustavni sud (2020) utvrdio je da u „slučaju konkretnog zakonskog prijedloga, koji je potekao iz redova saborskih zastupnika, (...) ne nalazi da bi izostanak javne rasprave u strogo formalnopravnom smislu (...) te upućivanje prijedloga u hitnu parlamentarnu proceduru bili, sami po sebi, dostatni za ocjenu o postojanju pokazatelja formalne neustavnosti zakona u cjelini“. Iako je Ustavni sud u dosad izloženim primjerima načelno isticao važnost uključivanja javnosti u normotvornim postupcima dominantno iz perspektive demokratskih zahtjeva, u smislu potrebe za snažnijom participacijom javnosti u tim postupcima, važnost tog uključivanja Ustavni sud je isticao i iz perspektive doprinosa kvaliteti propisa, pa tako i doprinosa boljitku zajednice i njenih građana. No, ukazujući na razliku između propisa koji se primarno odnose na užu javnost i propisa koji se dominantno odnose na širu (opću) javnost, Ustavni sud (2021) je u obrazloženju rješenja o neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Pravilnika o stavljanju izvan snage Pravilnika o osnovama financiranja visoke naobrazbe na javnim visokim učilištima ocijenio ustavnopravno prihvatljivim navode iz očitovanja resornog ministarstva kako je smisao javne rasprave u normotvornim postupcima upoznati zainteresiranu javnost s novim sadržajem koji na novi, odnosno drugačiji način uređuje materiju za određenu skupinu ili sustav. Kako se u konkretnom slučaju radilo o stavljanju izvan snage podzakonskog akta, Ustavni sud ocijenio je prihvatljivim shvaćanje ministarstva da je riječ o tehničkom, a ne sadržajnom pitanju „s kojim treba biti upoznata zainteresirana javnost“ (*ibid.*), kao i da se javne rasprave „ne trebaju provoditi za

puko formalno usklađivanje“ (*ibid.*). Međutim, ako se ne bi radilo o nekom tehničkom pitanju, provedba javnog savjetovanja u svrhu participacije predstavnika stručne javnosti u normotvornom postupku predstavljala bi važan dio u transparentnoj i zakonitoj proceduri. Iako bi osnivanje stručne radne skupine za potrebe izrade kvalitetnog teksta određenoga zakonskog prijedloga svakako tome moglo doprinijeti, po stajalištu Ustavnog suda koje je izloženo 2023. pri ocjeni suglasnosti s Ustavom Obiteljskog zakona sâma činjenica da jedna takva radna skupina nije osnovana ne može utjecati na ustavnosudsku ocjenu o formalnoj nesuglasnosti zakona s Ustavom, ali pod uvjetom da je u preostalom dijelu formalna procedura poštovana te da se stručna javnost mogla očitovati o tekstu nacрта zakona (Ustavni sud, 2023b). S time u vezi, vrijedi uočiti i shvaćanje Ustavnog suda kako se postupak savjetovanja s javnošću u širem smislu katkada može odvijati i prije formalnog savjetovanja s javnošću u užem smislu, a po logici normotvornog postupka, u cijelosti, i nakon potonjeg savjetovanja, i to kroz daljnje sugestije javnosti upućene predlagatelju. Naime, pri ustavnosudskoj ocjeni odlučna je isključivo činjenica jesu li aktivnosti prije donošenja zakona „sinergijski bile takve da su kvalitativno (a što, dijalektički, uključuje i odgovarajuću kvantitetu) zadovoljile standarde koje pri donošenju zakona, sa stajališta demokratskog uređenja (...) i vladavine prava, nameću odredbe članka 1. stavka 1. i članka 3. Ustava“ (Ustavni sud, 2022). S obzirom na to da je svrha savjetovanja s javnošću da se javnost upozna s predloženim normativnim rješenjima, uputi svoje primjedbe i prijedloge te bude upoznata s ishodom rasprave prije stupanja na snagu predloženog zakona, drugog propisa i akta, Ustavni sud (2023a) smatra „nespojivim s vladavinom prava i standardima dobre uprave da se izvješća o provedenom e-savjetovanju objave nakon stupanja propisa na snagu“ jer bi takvo postupanje bilo protivno svrsi savjetovanja s javnošću.

#### 4. ZAKLJUČAK

Razmatrajući stajališta Ustavnog suda u vezi sa savjetovanjem s javnošću najprije je utvrđeno da se (ne)uključivanjem javnosti u normotvorne postupke provedbom široke i svima dostupne javne rasprave unutar primjerenoga vremenskog okvira Ustavni sud najčešće bavio u provedbi apstraktne ustavnosudske kontrole. U tim stajalištima načelno je istaknuta važnost uključivanja javnosti u normotvornim postupcima dominantno s aspekta demokratskih zahtjeva utemeljenih na članku 1. Ustava, kojim se regulira demokratsko uređenje države, i članku 3. Ustava u kojem je vladavina prava navedena kao jedna od najviših vrednota hrvatskoga ustavnog poretka, kao i temelj za tumačenje Ustava koji zahtjeva pridržavanje pravila demokratske procedure, budući da ona čine preduvjet razvoja pluralizma i demokracije. Pored toga, važnost tog uključivanja Ustavni sud je isticao i s aspekta doprinosa kvaliteti propisa, pa tako i boljitku zajednice i njenih građana. Ujedno, tim svojim stajalištima Ustavni sud je širio i produbljavao odgovore na pojedina načelna pitanja koji se, između ostalog, odnose na potrebu za nijansiranjem razloga dostatnosti određenih proceduralnih nedostataka za ocjenu o formalnoj neustavnosti cjelokupnog zakona i, napose u tom smislu, na nužnost razlučivanja: tehničkih od sadržajnih pitanja koja su predmet normiranja, uže od šire (opće) javnosti na koju se odnosi normirano rješenje, kao i savjetovanja shvaćenog u užem i širem smislu te njihova vremenskog okvira. S obzirom na načelnu narav izloženih stajališta Ustavnog suda i doseg normi Kodeksa i ZPPI-ja, a posebice imajući u vidu pojedine ustavnosudske akte iz kojih posve jasno proizlazi da se obveza nositelja vlasti za provođenjem savjetovanja s javnošću ne ostvaruje samo pri donošenju Ustava i zakona, već i drugih propisa te općih akata,<sup>18</sup> može se zaključiti da je riječ o stajalištima koja su primjenjiva na sva državna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima, kao i jedinice samouprave. U tom smislu, ustavnosudska praksa doista potvrđuje kako ima važnu ulogu u

---

<sup>18</sup> Tako npr. u: Ustavni sud, 2018.

etabliranju načela participacije javnosti i proceduralnih standarda u postupcima donošenja pravnih normi, i to na svim razinama vlasti, kao i u širenju i produbljivanju odgovora na pojedina načelna pitanja koja bi mogla doći do izražaja upravo na razini vlasti čija su tijela najbliža građanima. Dodatno, time bi se u praksi moglo preventivno djelovati na pojavu nepravilnosti u provedbi savjetovanja, ali i, posljedično, izbjeći potrebu za kasnijim intervencijama Povjerenika za informiranje i Visokoga upravnog suda u slučaju povrede zakonske obveze savjetovanja s javnošću. Naposljetku, iako bi se uz ovu temu moglo otvoriti još poneko pitanje, primjerice, iz perspektive usporedne ustavnosudske prakse ili, pak, provedbe savjetovanja s javnošću kroz okular različitih pristupa u usporednom pravu i praksi, takvim i sličnim pitanjima predlaže se posvetiti potrebnu pažnju nekim od sljedećih, zasebnih istraživanja ove teme.

**LITERATURA:**

1. Britvić Vetma, B. i Malenica, I. (2023a) „Načelo zakonitosti u hrvatskom i poredbenom upravnom pravu“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, vol. 44, str. 87-104. <https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.1.4>.
2. Britvić Vetma, B. i Malenica, I. (2023b) „Upravnosudska praksa – instrument kontrole kvalitete pravne norme“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, vol. 60, str. 355-366. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2023.60.148.355>.
3. Musa, A., Vidačak, I., Volmut, I. i Pernar, S. (2016), Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zagreb: Povjerenik za informiranje. Dostupno na: <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Prirucnik-za-savjetovanja-e-izdanje.pdf?x57830> (pristupljeno: 3.3.2024.).
4. Struić, G. (2017) „Uloga i način uređenja javnosti u hrvatskom parlamentarnom pravu od 1947. do 1953.“, Pravni vjesnik, br. 2, vol. 33, str. 101-122. <https://doi.org/10.25234/pv/5111>.
5. Struić, G. (2019) „Suvremeni *homo politicus* u izradi propisa“, U: Identiteti - kulture - jezici, Godišnjak Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Mostar: Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru, str. 102-118.
6. Struić, G. (2020) „Digitalni dijalog s parlamentom – primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije u kontekstu participacije građana u zakonodavnom postupku“, U: Identiteti - kulture - jezici, Godišnjak Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Mostar: Filozofski fakultet Sveučilišta u Mostaru, str. 78-99.
7. Struić, G. (2021) „Uloga knjižnica u postupku savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, drugih propisa i akata“, Knjižničar/Knjižničarka, br. 12, vol. 12, str. 31-57. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/271954> (pristupljeno: 3.3.2024.).
8. Struić, G. (2022) „E-savjetovanje u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: uređenje, izazovi i perspektive“, U: Zbornik radova 12. međunarodne konferencije "Razvoj javne uprave", Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 260-271. Dostupno na: [https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2022/11/Zbornik-radova-RJU-2022\\_za-objavu.pdf](https://www.vevu.hr/wp-content/uploads/2022/11/Zbornik-radova-RJU-2022_za-objavu.pdf) (pristupljeno: 3.3.2024.).
9. Struić, G. (2023) „Omissions in the Implementation of Public Consultations in the Procedure of Adopting General Acts Through the Practice of the High Administrative Court of the Republic of Croatia“, European Journal of Law and Political Science, br. 2, vol. 5, str. 1-7. <https://doi.org/10.24018/ejpolitics.2023.2.5.103>.
10. Tomkova, J. (2009) „E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness“, European Journal of ePractice, br. 7, vol. 7, str. 1-10. Dostupno na: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=496f4a16ac758806d9b43d561fc24c39a1663211> (pristupljeno: 3.3.2024.).

*Propisi i drugi akti:*

1. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, broj 140/09.).
2. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10. i 5/14.).
3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99., 29/02. i 49/02.).

4. Ustavni sud (2001) Odluka broj: U-I-673/1996 i dr. od 28. ožujka 2001. (Narodne novine, broj 27/01.).
5. Ustavni sud (2013a) Izvješće o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskoga sabora, broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. (Narodne novine, broj 12/13.).
6. Ustavni sud (2013b) Odluka broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. (Narodne novine, broj 63/13.).
7. Ustavni sud (2013c) Odluka broj: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013. (Narodne novine, broj 99/13.).
8. Ustavni sud (2013d) Izvješće o javnoj raspravi u postupku promjene Ustava, broj: U-X-5730/2013 od 26. studenoga 2013. (Narodne novine, broj 144/13.).
9. Ustavni sud (2015) Odluka i Rješenje broj: U-I-1625/2014 i dr. od 30. ožujka 2015. (Narodne novine, broj 40/15.).
10. Ustavni sud (2018) Odluka broj: U-II-1871/2016 od 19. lipnja 2018. (<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12582B3002EDC42/%24FILE/U-II-1871-2016.pdf>; pristupljeno: 3.3.2024.).
11. Ustavni sud (2019) Rješenje broj: U-I-4188/2018 od 9. travnja 2019. (<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12583DE002776C9/%24FILE/U-I-4188-2018.pdf>; pristupljeno: 3.3.2024.).
12. Ustavni sud (2020) Rješenje broj: U-I-378/2016 od 7. srpnja 2020. (<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12585A00037426C/%24FILE/U-I-378-2016.pdf>; pristupljeno: 3.3.2024.).
13. Ustavni sud (2021) Rješenje broj: U-II-3334/2019 od 4. svibnja 2021. (<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586D10028F2E1/%24FILE/U-II-3334-2019.pdf>; pristupljeno: 3.3.2024.).
14. Ustavni sud (2022) Rješenje broj: U-I-411/2019 i dr. od 29. ožujka 2022. (<https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C125881500355990/%24FILE/U-I-411-2019%20i%20dr.pdf>; pristupljeno: 3.3.2024.).
15. Ustavni sud (2023a) Odluka broj: U-II-627/2022 i dr. od 7. veljače 2023. i dva izdvojena mišljenja sudaca (Narodne novine, broj 23/23.).
16. Ustavni sud (2023b) Odluka i Rješenje broj: U-I-3941/2015 i dr. od 18. travnja 2023. i dva izdvojena mišljenja sudaca (Narodne novine, broj 49/23.).
17. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13., 85/15. i 69/22.).
18. Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine, broj 80/13., 153/13., 78/15., 12/18. i 118/18.).

*Summary*

**PUBLIC CONSULTATIONS IN LOCAL AND REGIONAL SELF-  
GOVERNMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE CROATIAN  
CONSTITUTIONAL COURT'S PRACTICE**

*Review paper*

*When adopting general acts and other strategic or planning documents that affect the interests of citizens and legal entities, local and regional self-government units are obliged to consult with the public. It is one of the most widely used instruments of public participation, whose research so far has indicated the existence of a rounded normative framework, but also the possibility of a non-normative approach, such as the good practice of creating guidelines with key challenges in the implementation of consultations, and educational activities aimed at a stronger dialogue with the public. Although the role of Constitutional Court's practice is also important for a full understanding of the significance and purpose of consulting the public in shaping public policies, especially in establishing the principle of public participation and procedural standards in procedures for adopting legal norms, such issue has not been the subject of research so far. Bearing that in mind, the paper examines the positions taken by the Croatian Constitutional Court in relation to public consultation, and the possibility of their applicability to norm-making processes at the local and regional level of government. To this end, while trying to stimulate scientific interest in further research on this topic, after the first, introductory part, the second part explains the legal framework; the third part analyzes the Constitutional Court's practice, while in the fourth part concluding remarks are stated.*

**Keywords:** *consultation, public, Constitutional Court*



## TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

*Stručni rad*

mr.sc. **Krešimir Nimac**<sup>1</sup>

*Vladavina prava jedna je od najvećih ustavnih vrednota u Republici Hrvatskoj. Otvorenost institucija kao jedno od načela dobre vladavine znatno pridonosi vladavini prava, a jedan od čimbenika otvorenosti institucija jest i pristup njihovim informacijama. Kao demokratsko načelo i pravo svih građana u suvremenim demokracijama pristup informacijama omogućava razvoj transparentne i otvorene javne vlasti, jača odgovornost javnog sektora, suzbija korupciju i povećava legitimitet institucija te jača povjerenje građana u vlast. Pravo na pristup informacijama ostvaruje se proaktivnim objavljivanjem informacija od strane tijela javne vlasti na internetskim stranicama tijela ili temeljem zahtjeva za pristup informacijama koji tijelu javne vlasti može podnijeti svaki građanin. Pravo na pristup informacijama nije apsolutno pravo, a tijela javne vlasti dužna su postupajući po zahtjevu korisnika za pristup informacijama obvezno provoditi test razmjernosti i javnog interesa. U ovom radu autor ukazuje na probleme pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, iznosi sudsku praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava te predlaže određena legislativna rješenja kako bi test razmjernosti i javnog interesa postao središnji institut pri postupanju po zahtjevu za pristup informacijama.*

**Ključne riječi:** *informacija, pristup informacijama, test razmjernosti i javnog interesa*

### 1. UVOD

Vladavina prava predstavlja sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju Ustava, zakona i drugih propisa kako od strane građana tako i od samih nositelja državne vlasti (Smerdel, 2020.). Kao jedna od temeljnih vrednota

---

<sup>1</sup>mr.sc. Krešimir Nimac, Policijska uprava šibensko-kninska, e-mail: kresonimac@gmail.com

Ustava i temelj za njegovo tumačenje načelo vladavine prava utvrđeno je u članku 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) Vladavina prava predstavlja i temelj za tzv. dobru vladavinu. Europska komisija 2001. godine u dokumentu „Bijela knjiga o vladavinskom sustavu“ (European Governance A White Paper dostupna na [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)) kao polazište za raspravu o daljnjoj izgradnji upravljačkih institucija Europske unije formulirala je više načela dobre vladavine među kojima je i načelo otvorenosti odnosno transparentnosti vladavinskih institucija. Pristup informacijama predstavlja temeljno demokratsko načelo i pravo svih građana u svim demokracijama koje omogućuje razvoj transparentne i otvorene javne vlasti, jača odgovornost javnog sektora, potiče korisnički orijentirano djelovanje javne uprave, suzbija korupciju i povećava legitimitet institucija i povjerenje građana u vlast (Povjerenik za informiranje, Ostvari svoje pravo na informaciju, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, 2016.) Pravo na pristup informacijama temeljno je ljudsko pravo koji se percipira kao dio veće grupe građanskih i političkih prava, odnosno kao komponenta temeljnog prava na slobodu izražavanja koje zahtijeva od vlasti da se suzdrži od svakog zadiranja u slobodan protok informacija. S druge strane, pravo na pristup informacijama usko je povezano s mogućnošću ostvarenja drugih temeljnih ljudskih prava, a djeluje i kao preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju (Odić i Galović, 2015.). Prvi povijesni pravni akt povezan s pravom na pristup informacijama jest Milostiva Ordodansa Njezinog Veličanstva izdana u Švedskoj 1766. godine. U Sjedinjenim Američkim Državama prvi akt vezan uz „freedom of information“ je donesen 1966. godine, a u Europskoj uniji donošenjem Povelje o temeljnim pravima Europske unije iz 2000. godine (dostupna na [66](https://eur-</a></p></div><div data-bbox=)

lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO) kreće se k transparentnoj i otvorenoj javnoj upravi koja uključuje slobodu izražavanja i slobodu pristupa informacijama. Pravo na slobodu misli, slobodu mišljenja i izražavanja izrijekom jamče svi relevantni međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i slobodama te ustavi suvremenih demokratskih zemalja poput Opće deklaracije o pravima čovjeka, Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Atlantske deklaracije i akcijski plan za unaprjeđenje prava na pristup informacijama. Posebno ističemo Konvenciju o pravu na pristup službenim dokumentima (dostupna na [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty\\_detail&treatynum=205](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty_detail&treatynum=205)) koji predstavlja prvi obvezujući instrument međunarodnog prava u području prava na pristup službenim dokumentima kojim se nastoji osigurati informiranost javnosti, omogućiti kvalitetnije donošenje odluka i razumijevanje društvenih prilika. Do danas je stotinjak zemalja donijelo propise o pravu na pristup informacijama, a među njima je i Republika Hrvatska koja je donijela Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine br. 25/13, 85/15, 69/22, u daljnjem tekstu ZPPI) u kojem su implementirane i odredbe Direktive 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL. L. 172), a sa ZPPI osigurava se i provedba Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL. L. 145).

## **2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Ustav Republike Hrvatske u članku 38. jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a određuje i da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Ovu ustavnu odredbu razrađuje ZPPI donesen 2013. godine čiji je cilj

omogućiti i osigurati ostvarivanje ustavno zajamčenog prava na pristup informacijama putem otvorenosti i javnosti djelovanja javne vlasti (članak 3.) Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom (članak 5. stavak 1. točka 5). ZPPI informaciju definira kao svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan, koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti (članak 5. stavak 1. točka 3.). Zakonsko uređivanje prava na pristup informacijama temelji se na načelima javnosti i slobodnog pristupa (članak 6.), načelima pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija (članak 7.), načelu jednakosti (članak 8.), načelu raspolaganja informacijom (članak 9.) te načelu međusobnog poštovanja i suradnje (članak 9. a). Obveznici primjene ZPPI su tijela javne vlasti koja uključuju: tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, odnosno iz javnih sredstava kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo (članak 5. stavak 2.). Temeljne obveze tijela javne vlasti su objavljivati dokumente i informacije na internetskim stranicama na lako pretraživ način i dostavljati dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (članak 10.), provoditi javno savjetovanje prilikom izrade nacrtu zakona i drugih propisa i akata (članak 11.), osigurati javnost rada svojih tijela informirajući

javnost o svojim sjednicama, vremenu održavanja, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana (članak 12.), odrediti službenika za informiranje koji se brine o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (članak 13.), voditi upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacije (članak 14.). Povjerenik za informiranje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacije (članak 35.). Povjerenika bira Hrvatski sabor na vrijeme od 5 godina, a njegove osnovne ovlasti su: drugostupanjsko je tijelo u rješavanju žalbi, obavlja nadzor, provodi inspekcijski nadzor nad provedbom ZPPI, predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unaprjeđivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, informira javnost o ostvarivanju prava korisnika, predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje, inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenje prava na pristup informacijama, podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi ZPPI te podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog. Protiv rješenja Povjerenika nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (članak 35. stavak 3.). Budući da je zakonodavna regulativa samo okvir koji uređuje pravo na pristup informacijama, za njegovo ostvarenje iznimno važnu ulogu imaju sudovi o kojima ovisi hoće li ono biti afirmirano u praksi i dovesti do toga da se državna tijela počnu sve više otvarati javnosti i osigurati transparentno upravljanje, kao i temeljnu pretpostavku ideala otvorene vlade u funkciji građana (Odić i Galović, 2015.).

### **3. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

Pravo na pristup informacijama nije apsolutno već sloboda informiranja podliježe ograničenjima kako bi se određene vrste informacija zaštitile od otkrivanja. Reguliranjem ustavnog jamstva prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti bilo koje ograničenje tog prava sukladno članku 16. Ustava Republike Hrvatske podliježe primjeni načela proporcionalnosti (tzv.

trodijelni test – propisanost zakonom, razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te potreba zaštite slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja). Također, članak 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske propisuje da ograničenje prava na pristup informacijama mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužno u slobodnom i demokratskom društvu. Navedena pretpostavka uz spomenuti trodijelni test, primjenjuje se kao generalni kriterij ustavnosti propisa kojim je normirano ograničenje pristupa te kao individualni kriterij (ne)dopuštenosti pristupa u svakom pojedinom slučaju (Rajko, 2010.). ZPPI u članku 15. stavku 1. propisuje apsolutno ograničenje prava na pristup informacijama, prema kojem će tijela javne vlasti ograničiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka. Relativna ograničenja prava na pristup informacijama ZPPI klasificira u tri skupine ovisno o stupnju diskrecije tijela javne vlasti prilikom odlučivanja. Sukladno članku 15. stavku 2. tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama u sljedećim slučajevima: ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka; ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna sukladno zakonu; ako je informacija porezna tajna sukladno zakonu; ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje područje zaštite osobnih podataka; ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka nositelja prava; ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili se radi o informaciji nastaloj u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama do završetka postupka ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa te u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom. U pogledu druge skupine iznimaka sukladno članku 15. stavku 3. tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi

njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskoga, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne; onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti. Kod treće skupine sukladno članku 3. stavku 4. tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade te ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova. Analizom relativnih ograničenja po ZPPI vidljivo je da propisivanje manjeg broja ograničenja kao i njihovo uže definiranje daje veću mogućnost ostvarenju prava na pristup informacijama, kao i da tijelima javnih vlasti koja odlučuju o pojedinom zahtjevu ostavlja manji diskrecijski prostor pri odlučivanju o uskrati prava na pristup informacijama. Međutim, odredba iz članka 15. stavka 2. točke 7. ostavlja mogućnost propisivanja ograničenja drugim zakonima što može predstavljati podlogu za eventualnu zlouporabu kod uskrate prava na pristup informacijama.

#### **4. TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA**

ZPPI definira test razmjernosti i javnog interesa kao procjenu razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informaciji ako prevladava javni interes (članak 5. stavak 1. točka 7.) Načelo razmjernosti predstavlja temeljno načelo u pravnom sustavu Europske unije dok je u hrvatskom pravnom uređenju razmjernost gotovo nepoznata u teorijskom, načelnom i praktičnom smislu (Bagić, 2013.). Provedba testa razmjernosti i javnog interesa proizlazi iz potrebe da ograničenje prava bude proporcionalno, opravdano i potrebno, te da se time ne šteti interesu

kojeg je u konkretnoj situaciji potrebno više štiti (Odić i Galović, 2015.). Prema testu razmjernosti javna vlast mora utvrditi i opravdati činjenicu da otkrivanje informacija prijeti određenom zaštićenom interesu te da interes koji se štiti uskraćivanjem informacija preteže nad drugim interesima, a država ga mora opravdati i predstaviti ga legitimnim. Ograničenje mora biti povezano s utvrđenom legitimnom svrhom, kojoj bi u suprotnom bila počinjena supstancijalna šteta koja mora biti dovoljno određena, konkretna, neizbježna, i izravna. Razmjernost zahtijeva da se usporede suprotstavljani interesi, interes zaštite podataka i javni interes. Premda ne postoji definicija „javnog interesa“ u hrvatskom zakonodavstvu prevladava stajalište kako „javni interes“ obuhvaća opću dobrobit i blagostanje zajednice što se suštinski razlikuje od privatnih i partikularnih interesa. Test razmjernosti i javnog interesa ne provodi se kod apsolutnog ograničenja prava na pristup informacijama iz članka 15. stavka 1. ZPPI. Tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke. 2., 3., 4., 5., 6., i 7. i stavaka 3. i 4. ZPPI (opisano u prethodnom poglavlju rada) dužno je prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. (informacija klasificirana stupnjem tajnosti) dužan je provesti test razmjernosti i javnog interesa, ali po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (članak 16. stavak 1.). ZPPI u članku 16. stavku 3. utvrđuje iznimku od provedbe testa razmjernosti i javnog interesa čak kad je riječ i o nekom od relativnih ograničenja. Naime, test se neće provoditi u slučaju kad se zahtjevom traži pristup informaciji o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava osim ako nije riječ o informaciji koja predstavlja klasificirani podatak. Test razmjernosti i javnog interesa provodi tijelo javne vlasti (u pravilu službenik za informiranje) koje je zaprimilo zahtjev i mora ga riješiti u skladu s odredbama ZPPI, a može se provesti i u postupku po žalbi koju rješava Povjerenik za informiranje, kao i u upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom. U slučaju provedbe testa rok za



ostvarivanje prava na pristup informaciji može se uz redovni rok od 15 dana od dana zaprimanja zahtjeva produžiti za još 15 dana u prvom stupnju. Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku ima rok od 60 dana za provedbu testa, donošenje rješenja o žalbi i dostave stranci, dok Visoki Upravni sud odluku o tužbi protiv rješenja Povjerenika za informiranje mora donijeti u roku od 90 dana. Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3., i 4. ZPPI (opisano u prethodnom poglavlju rada), bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom (članak 16. stavak 2.). Iz ove zakonske definicije vidljivo je da postoji nekoliko faza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. U prvoj fazi (identificiranje zaštićene informacije) tijelo javne vlasti po zahtjevu za pristup informacijama utvrđuje potpada li zatražena informacija pod neko od zakonom definiranih relativnih ograničenja propisanih ZPPI. Samo utvrđenje da je riječ o informaciji koja je podložna zakonskom ograničenju, još uvijek ne znači da se pristup takvoj informaciji treba ograničiti i donijeti rješenje kojim se odbija zahtjev korisnika. Naprotiv, s obzirom da se radi o relativnom ograničenju potrebno je pristupiti testu razmjernosti i javnog interesa u kojem se potreba ograničenja stavlja u odnos s pravom na pristup informacijama. U drugoj fazi (utvrđivanje povrede za zaštićeni interes) tijelo javne vlasti u svakom pojedinačnom i konkretnom slučaju utvrđuje vjerojatnost da omogućavanje pristupa informaciji stvarno i ozbiljno može povrijediti interes zaštićen relativnim ograničenjem. Tijelo javne vlasti mora argumentirati vjerojatnost da bi za zaštićeni interes nastala šteta odnosno da je u javnom interesu zaštititi informaciju od pristupa javnosti s tim da nije dovoljno pozivanje samo na zakonska ograničenja, već je razloge potrebno obrazložiti. Riječ je primjerice o razlozima koji upućuju na nastanak stvarne i ozbiljne štete

za: državne gospodarske interese ili interese nacionalne sigurnosti i obrane; međunarodne diplomatske odnose i „tihu diplomaciju“ čiji bi napori na ostvarivanju strateških nacionalnih interesa bili ugroženi omogućavanjem pristupa informacijama; fizičku osobu i njezinu privatnost s obzirom da tražena informacija predstavlja informaciju iz njezine privatne sfere koja nije povezana s njezinim javnim djelovanjem; gospodarski interes tijela javne vlasti ili privatnog poduzetnika; provedbu sudskog postupka jer bi dokazni materijal izazvao reakcije javnosti koja bi vršila pritisak na konačni ishod sudske odluke. U trećoj fazi (vaganje razloga potrebe zaštićenog interesa i javnog interesa da se informacija učini dostupnom) tijelo javne vlasti treba ocijeniti odnos između razloga koji govore u prilog ograničenju i javnog interesa da se informacija učini dostupnom. Ovo je središnji i najvažniji dio testa razmjernosti i javnog interesa. Kako bi se mogli odvagnuti razlozi i staviti ih u međusobni odnos, prvenstveno je potrebno utvrditi koji razlozi govore u prilog javnom interesu za dostupnošću informacije. Uobičajeni razlozi koji govore u prilog omogućavanja pristupa na način da informacija ukazuje na okolnost koji pridonosi javnom interesu su informacije koje se prvenstveno odnose na: pitanje jednakosti građana pred zakonom; pitanje javnog zdravlja, javne sigurnosti ili zaštite okoliša; način raspolaganja javnim sredstvima; nezakoniti ili nepravilni rad institucija; mogući sukob interesa; korupcija, zlouporaba ovlasti ili drugo kazneno djelo itd. Nakon utvrđivanja razloga zbog kojih bi informacija trebala biti dostupna javnosti, tijelo javne vlasti pristupa konačnoj procjeni treba li u konkretnom slučaju dati prednost zaštićenom interesu ili javnom interesu vodeći računa da to treba učiniti objektivno kako bi odluka bila kvalitetna čime bi se smanjila mogućnost njezina pobijanja. Pri ocjeni težine pojedinog argumenta u prilog ili protiv dostupnosti informacije, odnosno ograničenja pristupa, tijelo javne vlasti prvenstveno uzima u obzir vjerojatnost povrede zaštićenog interesa, ozbiljnost povrede zaštićenog interesa, vrijeme nastanka informacije, u kojoj je mjeri zatražena informacija povezana s javnim interesom i nalazi li se informacija već

u javnoj sferi. Temeljem testa javnog interesa, odnosno ocjene prevladava li u konkretnom slučaju javni interes za objavom informacije nad mogućom štetom koja bi mogla nastati za zaštićene interese, tijelo javne vlasti donijeti će odluku o dostupnosti informacija zatraženih zahtjevom. Ako prevladava javni interes, informaciju će učiniti dostupnom (Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Test razmjernosti i javnog interesa, 2017.). Iz Izvješća o provedbi ZPPI Povjerenika za informiranje za 2022. godinu vidljivo je da su tijela državne uprave tijekom 2022. godine zaprimile 23 275 zahtjeva za pristup informacijama od čega je 71% zahtjeva usvojeno. Povjerenik za informiranje zaprimio je 1551 žalbu na rješenja tijela javne vlasti, a pred Visokim upravnim sudom pokrenuto je 69 upravnih sporova. Premda nema dovoljno recentne sudske prakse Ustavnog suda, iz nekoliko njegovih Odluka (primjerice Odluka broj: U-III-2599/2012. od 07. 04. 2016., broj: U-III-5112/2011 od 07. 04. 2016. i broj: U-III-1267/2015 od 21. 11. 2017.) vidljivo je da su se ustavne tužbe podnosile upravo zbog toga što tijela javne vlasti, Povjerenik za informiranje ili Visoki upravni sud nisu provodili test razmjernosti i javnog interesa povodom zahtjeva stranaka o pravu na pristup informacijama. Valja spomenuti i presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu Šeks protiv Hrvatske (Zahtjev broj 39325/20 od 03. 02. 2022.) u kojem je podnositelj Zahtjeva također kao argument za uskratu prava na pristup informacijama naveo izostanak provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u prethodnim postupcima.

## 5. ZAKLJUČAK

U suvremenim pravnim porecima u kojima je na djelu vladavina prava i visok stupanj demokracije pravo na pristup informacijama označeno je kao jedno od temeljnih ljudskih prava i kao kvalitetna podloga za kontrolu i ostvarenje načela transparentnosti, odgovornosti rada javnih tijela i participacije građana u javnopravnim odnosima. Nažalost, u Republici Hrvatskoj ZPPI se najčešće u javnosti percipira kao akt koji je prvenstveno namijenjen medijima u svrhu njihova prodora u tajne poslovanja javnog sektora, a ne kao snažan alat svakoga

građanina da se informira o postupanju i radu tijela javne vlasti, pa se smatra da je to pravo tek programatske naravi jer su mehanizmi i mogućnost stvarne provedbe prilično ograničeni. Između ostalog to je i jedan od razloga što je u siječnju 2022. godine započela provedba projekta „Unaprjeđenje provedbe ZPPI“ koji kao jedna od mjera iz „Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.“ ima za cilj utvrditi mogućnosti za unaprjeđenje pojedinih zakonskih rješenja za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Analogno navedenom i odredbe ZPPI o provođenju testa razmjernosti i javnog interesa u praksi nisu adekvatno zaživjele kako prilikom odlučivanja hoće li se test u konkretnom slučaju uopće provesti tako i u svezi načina na koji se provodi. Očito je nužan protek određenog razdoblja da se isti kvalitetnije počne provoditi. U praksi tijela javne vlasti provode test samo formalno i uskrate traženu informaciju prebacujući odgovornost na više instance, odnosno na Povjerenika za informiranje i Visoki Upravni sud. Tijela javne vlasti često na mjesta službenika za informiranje postavljaju osobe koje nisu dovoljno kompetentne prvenstveno glede pravne naobrazbe što često dovodi da se postupci nepotrebno razvlače jer se ulažu žalbe na rješenja tijela javne vlasti u prvom stupnju, a iz primjera rješenja o zahtjevima za pristup informacijama vidljivo je i nepoznavanje metodologije primjene testa od strane tijela javne vlasti. U smislu unaprjeđenja provedbi odredbi ZPPI koje se odnose na provedbu testa razmjernosti i javnog interesa predlaže se da se za službenika za informiranje propišu adekvatni uvjeti u pogledu stručne spreme, godina radnog staža kao i da se propiše obvezno polaganje ispita za službenika za informiranje. Također se predlaže da se u obrazloženjima rješenja u kojima se odlučuje o zahtjevu za pristup informacijama, a gdje je proveden test razmjernosti i javnog interesa, detaljno i argumentirano obrazlože razlozi koji su prevagnuli u korist potrebe zaštićenog interesa u odnosu na javni interes. Predlaže se i objavljivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima na internetskim stranicama tijela javne vlasti u cilju smanjenja broja istovjetnih pojedinačnih zahtjeva kao i proaktivnog upoznavanja javnosti. U konačnici

potrebno je sustavno usmjeravati tijela javne vlasti i inzistirati na adekvatnom provođenju zakonskih odredbi prvenstveno testa razmjernosti i javnog interesa, kako bi se na njima utemeljenim odlukama pridonijelo ostvarenju ideala otvorene vlasti i njezinim temeljnim komponentama, transparentnosti i participaciji.

**LITERATURA**

1. Bagić, S. (2013.), Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i njegov utjecaj na praksu sudova u Hrvatskoj, Zagreb, doktorski rad
2. Boban, M., (2012.), Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 49 No. 3
3. Odić, N., Galović, R., (2015.), Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama (načela transparentnosti) i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet
4. Rajko, A. (2010.), Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, Zagreb, Hrvatska javna uprava, god. 10 (2010.), br. 3.
5. Rodin, S. (2000.), Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena, Zagreb, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 50 (2000.)
6. Smerdel, B. (2020.), Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, Narodne novine
7. Povjerenik za informiranje (2016.), Ostvari svoje pravo na informaciju, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb
8. Povjerenik za informiranje (2017.), Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Test razmjernosti i javnog interesa, Zagreb,
9. Povjerenik za informiranje (2022.), Izvješće o provedbi Zakona o pravu pristupa na informacije za 2022. godinu, Zagreb
10. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
11. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine br. 25/13, 85/15, 69/22)
12. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-2599/2012 od 07. 04. 2016.
13. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-5112/2011 od 07. 04. 2016.
14. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-1267/2015 od 21. 11. 2017.
15. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Šeks protiv Hrvatske (Zahtjev br. 39325/20) od 03. veljače 2020.
16. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10) od 26.02.2024.
17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> od 27.02.2024.
18. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=205> od 27.02.2024.

*Summary***TEST OF PROPORTIONALITY AND PUBLIC INTEREST***Professional paper*

*The rule of law is one of the greatest constitutional values in the Republic of Croatia. The openness of institutions as one of the principles of good governance significantly contributes to the rule of law, and one of the factors of the openness of institutions is access to their information. As a democratic principle and the right of all citizens in modern democracies, access to information enables the development of transparent and open public authority, strengthens the responsibility of the public sector, suppresses corruption and increases the legitimacy of institutions and strengthens citizen's trust in government. The right of access information is exercised by proactive publication of information by the public authority on the authority's website or based on a request for access to information that any citizen can submit to the public authority. The right to access information is not an absolute right, and public authorities are obliged to carry out a test of proportionality and public interest when acting on a user's request for access to information. In this paper, the author points out the problems in implementing the test of proportionality and public interest, presents the judicial practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the European Court of Human Rights, and proposes certain legislative solutions so that the test of proportionality and public interest becomes a central institution when dealing with requests for access to information.*

**Keywords:** *information, access to information, test of proportionality and public interest*

## FUNKCIONALNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOPRAVE U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI

*Stručni rad*

dr. sc. **Danijela Romić**, v. pred.<sup>1</sup>

**Melita Grüll**, univ. spec. admin. publ.<sup>2</sup>

**Željka Vajda Halak**, mag. iur., v. pred.<sup>3</sup>

*Funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave radi lakšeg i kvalitetnijeg obavljanja poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga nije novina u našem zakonodavstvu, ali je u fokus šire javnosti došlo nakon što je Vlada Republike Hrvatske, u srpnju 2021. godine, usvojila Nacionalni plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Jedan od ciljeva Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026. je i funkcionalna i održiva lokalna samouprava. Ovim ciljem se želi uspostaviti kvalitetan i djelotvoran sustav kroz funkcionalno povezivanje, odnosno dobrovoljno ili stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave radi što boljeg pružanja usluga građanima te kako bi građani imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira u kojoj jedinici lokalne samouprave žive. U srpnju 2022. godine donesena je Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, temeljem koje je u rujnu 2022. objavljen Javni poziv za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave. Cilj ovog rada je istražiti koliko se jedinica lokalne samouprave funkcionalno spojilo tijekom 2022. i 2023. godine u Osječko-baranjskoj županiji, na koji način, te koliko je dodatnih financijskih sredstva ostvareno u lokalnim proračunima temeljem funkcionalnog spajanja.*

**Ključne riječi:** *lokalna samouprava, funkcionalno povezivanje, stvarno spajanje, Osječko-baranjska županija*

---

<sup>1</sup> dr. sc. Danijela Romić, v. pred., Veleučilište Lavoslav Ružička, e-mail: dromic@vevu.hr

<sup>2</sup> Melita Grüll, univ. spec. admin. publ., Općina Viljevo, e-mail: procelnik@viljevo.hr

<sup>3</sup> Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred., Veleučilište Lavoslav Ružička, e-mail: zvhacak@vevu.hr



## 1. UVOD

Radi ublažavanja ekonomskih i društvenih posljedica pandemije, na razini Europske unije uspostavljen je poseban instrument s pratećim financijskim sredstvima koji državama članicama treba osigurati ubrzan gospodarski oporavak te digitalnu i zelenu transformaciju radi održivijeg razvoja i veće otpornosti društva i gospodarstva na buduće krize. U svibnju 2020. godine Europska komisija predložila je plan oporavka za Europu, a čelnici država članica Europske unije su u srpnju 2020. godine postigli dogovor o planu oporavka pod nazivom „EU sljedeće generacije“, te o Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027.<sup>4</sup> U okviru „EU sljedeće generacije“ uveden je Mehanizam za oporavak i otpornost iz kojeg će se državama članicama, kroz vlastite nacionalne planove za oporavak i otpornost omogućiti korištenje bespovratnih sredstava i zajmova radi financiranja reformi i povezanih investicija kojima se ubrzava oporavak te povećava otpornost gospodarstva i društva. Temeljem donesenih dokumenata na razini Europske unije, Vlada Republike Hrvatske je usvojila Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.,<sup>5</sup> koji je odobren od strane Europske komisije u srpnju 2021. godine. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.- 2026. (dalje u tekstu: NPOO) sastoji se od 5 komponenti i jedne inicijative. Komponentama su obuhvaćena različita područja kojima bi se doprinijelo poboljšanju života, kako pojedinca tako i cijele zajednice. Komponente NPOO su: gospodarstvo; javna uprava, pravosuđe i državna imovina; obrazovanje, znanost i istraživanje; tržište rada i socijalna zaštita i zdravstvo, dok se inicijativa odnosi na obnovu zgrada. Svaka od ovih komponenti sastoji se od nekoliko podkomponenti. U okviru komponente Javna uprava, pravosuđe i državna imovina je i podkomponenta „Daljnje unapređenje učinkovitosti javne uprave“ s reformom koja se odnosi na funkcionalnu i održivu lokalnu

---

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-recovery-plan/timeline/>, pristup 10. 3. 2024.

<sup>5</sup> Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026., dostupno na <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, pristup 10. 3. 2024.

samoupravu kako bi se nezadovoljavajuća razina kvalitete pružanja usluga u jedinicama lokalne samouprave, slab administrativni i fiskalni kapacitet te loša transparentnost trošenja proračunskih sredstava, poboljšali kroz funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave. Za provedbu NPOO u državnom proračunu su osigurana sredstva za financijsko poticanje stvarnog spajanja za minimalno 20% jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS), odnosno funkcionalnog spajanja minimalno 40% JLS tijekom razdoblja do 2026. godine. Cilj ovog rada je istražiti i prikazati koliko se JLS u Osječko-baranjskoj županiji funkcionalno spojilo i na koji način tijekom 2022. i 2023. godine te koliko je dodatnih financijskih sredstva ostvareno u lokalnim proračunima temeljem funkcionalnog spajanja.

## **2. OPĆENITO O FUNKCIONALNOM SPAJANJU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Znanstvena i stručna rasprava o različitim oblicima spajanja i povezivanja JLS konstantna je u teoriji lokalne samouprave. Ona svoje utemeljenje nalazi u pokušaju oblikovanja takve lokalne samouprave koja će svojim građanima pružati usluge kvalitetno, brzo i učinkovito, poštujući demokratske ideale i temelje lokalne samouprave. Dijapazon oblika koji se mogu primijeniti ide od potpunog spajanja dvije ili više JLS u jednu veću (amalgamacija), razdvajanja jedne velike u više manjih jedinica (fragmentacija), međumunicipalne suradnje, zajedničkih upravnih odjela, osnivanja regionalnih tijela i drugo (Koprić, 2012a; 1182-1184). Koji god od modela bio prihvaćen, on mora imati široku podršku javnosti (Beer, Zaidan, 2021) jer je svaka reforma politički proces (Ebinger i suradnici, 2018; Reingewertz, Serritzlew, 2019; 607). Na probleme i nedostatne kapacitete hrvatskih JLS sustavno se ukazuje zadnja dva desetljeća (Koprić, 2012b; 23) i funkcionalno povezivanje moglo bi biti jedno od rješenja. Naime, municipalna suradnja u području pružanja usluga značajna je zbog postojanja mnogo malih lokalnih jedinica (Koprić i suradnici, 2016; 207). Funkcionalno povezivanje JLS je takav način organizacije uprave gdje postoji podjela

organizacija po zadacima koje one obavljaju, a koje se mora uklopiti u teritorijalno načelo organizacije lokalne samouprave, odnosno vezanost JLS za neko područje i korisnike (Pusić, 2002; 192-193). U postojeći odnos birač – tijela JLS (politička, upravna i izvršna) uključuje se još jedan ili više takvih odnosa čime se problemi raspona kontakata i vertikalnih veza značajno multipliciraju (Pusić, 2002; 193-195). Do jačanja trenda funkcionalnog povezivanja JLS dolazi nakon dvojbenih rezultata amalgamacijskih procesa u Europi. U zapadnoj Europi procesi amalgamacije JLS provodili su se u različitim vremenskim periodima (Wollmann, 2011 i Mackie, Zhijs, 2021), posljednji trend uočen je početkom 21. stoljeća (Ladner i suradnici 2015). Ekonomija skale i jačanje upravnih kapaciteta JLS ključni su argumenti za amalgamaciju (Swianiewicz, 2022) i neki empirijski dokazi ukazuju na smanjenje relativnih troškova (Bel, Warner, 2015), dok drugi smatraju da su ekonomski učinci vrlo upitni (Reingewertz, Serritzlew, 2019; 608). Ostale posljedice amalgamacije su povećanje jediničnih i demokratskih troškova (odnosno gubitak veze birača i njihovih izabраниh predstavnika) (Mackie, Zhijs, 2021), pojavu koordinacijskih problema i pitanje podjele koristi od zajedničkog obavljanja neke usluge (Feiock, 2013; 406), gubitak pozitivne percepcije lokalne demokracije (Beeri, Zaidan, 2021) i gubitak osjećaja lokalnog identiteta (Zeedan, 2017; 8). Funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave radi lakšeg i kvalitetnijeg obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga nije novina u našem zakonodavstvu, niti u znanstvenim krugovima, ali je u fokus šire javnosti došlo usvajanjem NPOO-a. Još davne 1995. godine kada je donesen prvi Zakon o komunalnom gospodarstvu,<sup>6</sup> propisano je kako više JLS mogu obavljanje komunalnih djelatnosti organizirati zajednički putem trgovačkog društva ili ustanove u vlasništvu JLS ili službe – komunalnog pogona. Također, donošenjem Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>7</sup> 2001. godine, u članku 54. određeno je kako dvije ili više JLS, osobito one koje su

---

<sup>6</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine 36/1995.

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001.

prostorno povezane u jedinstvenu cjelinu, mogu obavljanje pojedinih poslova iz svog samoupravnog djelokruga organizirati zajednički kroz osnivanje zajedničkog tijela, upravnog odjela ili službe, zajedničkog trgovačkog društva ili mogu zajednički organizirati njihovo obavljanje u skladu s posebnim zakonima, a međusobni odnosi u takvom zajedničkom obavljanju poslova uređuju se posebnim sporazumom. Zakon o savjetima mladih<sup>8</sup> iz 2014. godine je isto dao mogućnost osnivanja zajedničkog savjeta mladih za više JLS.<sup>9</sup> Unatoč postojanju pravnih pretpostavki, do nekog od oblika zajedničkog obavljanja poslova rijetko je dolazilo.

### **3. PRAVNA PODLOGA FUNKCIONALNOG SPAJANJA TEMELJEM NPOO-a**

Temeljem usvojenog NPOO-a, Vlada Republike Hrvatske je, na sjednici održanoj 28. srpnja 2022. godine, donijela Odluku o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: Odluka) koja je stupila na snagu 30. srpnja 2022. godine.<sup>10</sup> Odlukom su utvrđeni kriteriji za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave s ciljem unaprjeđenja učinkovitog i transparentnog pružanja usluga. Iz samog naziva Odluke vidljivo je kako su njome predviđena dva načina spajanja JLS: a) dobrovoljno funkcionalno spajanje – zajedničko obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga putem zajedničkog službenika, upravnog odjela ili službe, te zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove i b) dobrovoljno stvarno spajanje – odnosno pripajanje jedne JLS drugoj na način određen zakonom kojim se uređuje područno ustrojstvo Republike Hrvatske.<sup>11</sup> Nadležnost

---

<sup>8</sup> Zakon o savjetima mladih, Narodne novine 41/2014.

<sup>9</sup> Više o temi vidjeti u Romić i suradnici, 2022.

<sup>10</sup> Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, Narodne novine broj: 88/2022.

<sup>11</sup> Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj: 86/2006, 125/2006 – ispravak, 16/2007 – ispravak, 95/2008, 46/10 – ispravak, 145/2010, 37/2013, 44/2013, 45/2013 i 110/2015.

za provedbu Odluke dana je Ministarstvu financija koje je u roku od 60 dana od njezina stupanja na snagu bilo u obvezi objaviti javni poziv jedinicama lokalne samouprave za iskaz interesa za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje. Ministarstvo financija je dana 8. rujna 2022. godine objavilo Javni poziv za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: javni poziv).<sup>12</sup> Predmet javnog poziva određen je kao dodjela pomoći iz državnog proračuna u skladu s kriterijima propisanim Odlukom, a sredstva pomoći su bespovratna i namjenska. Dobrovoljno funkcionalno spajanje u javnom pozivu označeno je kao Model A, dok je dobrovoljno stvarno spajanje označeno kao Model B. Budući da je tema ovog rada funkcionalno spajanje JLS u Osječko-baranjskoj županiji, autorice neće ulaziti u razmatranje dobrovoljnog spajanja, odnosno pripajanja područja jedne ili više JLS drugoj, u javnom pozivu označenom kao Model B. Kako bi ostvarile pravo na dodjelu sredstava pomoći prema Modelu A, JLS moraju sklopiti i provoditi sporazum o zajedničkom obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga putem zajedničkog službenika, upravnog odjela ili službe, odnosno zajednički organizirati poslove putem trgovačkog društva ili ustanove. Budući da se radi o namjenskim sredstvima, ista se koriste za u sufinanciranju troškova plaća te ostalih materijalnih prava zaposlenih. Kao podkriterij za određivanje postotka sufinanciranja uzima se u obzir broj stanovnika neke JLS, tako da JLS s manjim brojem stanovnika ostvaruju veći postotak sufinanciranja. Nakon podnošenja zahtjeva s pripadajućom dokumentacijom<sup>13</sup> ovisno o modelu spajanja, Ministarstvo financija donosi odluku o dodjeli pomoći na ime poticaja za

---

<sup>12</sup> <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/ZajmoviJLPRS/Javni%20poziv%20za%20dodjelu%20pomo%C4%87i%20na%20ime%20poticaja%20za%20dobrovoljno%20funkcionalno%20odnosno%20stvarno%20spajanje%20jedinica%20lokalne%20samouprave.pdf>, pristup 10.03.2024.

<sup>13</sup> Sporazum o zajedničkom obavljanju poslova, izjava čelnika tijela da je sporazum važeći u tekućoj godini, izjava čelnika tijela pod materijalnom i kaznenom odgovornošću kojom se jamči točnost dostavljenih podataka, izjava čelnika tijela o iznosu izvršenog godišnjeg troška za financiranje plaća zaposlenih, a koji se financira iz izvora 11 – opći prihodi i primici.

dobrovoljno funkcionalno spajanje kojom određuje visinu sredstava pomoći sve dok provode sporazum o zajedničkom obavljanju poslova, u razdoblju od pet godina. Kako bi JLS nastavile kontinuirano primati sredstva pomoći, svake godine, najkasnije do 31. kolovoza tekuće godine dostavljaju Ministarstvu financija dokaze da će i u toj godini imati trošak provedbe sporazuma, koje isplaćuje sredstva najkasnije do 30. rujna tekuće godine.

#### **4. FUNKCIONALNO SPAJANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI**

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je 428 općina i 127 gradova, odnosno ukupno 555 JLS i Grad Zagreb.<sup>14</sup> U Osječko-baranjskoj županiji ustrojeno je 35 općina i 7 gradova, odnosno 42 JLS<sup>15</sup> što predstavlja 7,57% od ukupno ustrojenih JLS u Republici Hrvatskoj. S obzirom na velik broj JLS u Republici Hrvatskoj (ako se u obzir uzme površina i ukupan broj stanovnika), pa tako i u Osječko-baranjskoj županiji, postavlja se pitanje kakvi su njihov administrativni kapaciteti (struktura zaposlenih službenika s obzirom na razinu obrazovanja, njihova učinkovitost, motivacija i slično), fiskalni kapaciteti (proračunska sredstva koja ostvaruju temeljem različitih vrsta primitaka) te kvaliteta usluga koje pružaju svojim građanima. Prema Popisu stanovništva 2021. godine, JLS u Osječkoj-baranjskoj županiji uglavnom su u kategoriji vrlo malih i malih jedinica.<sup>16</sup> Naime, od ukupno 42 JLS, čak 32 JLS (odnosno njih 76,19%) pripadaju kategoriji malih jedinica (3 JLS ispod 1.000 stanovnika, 23 JLS između 1.000 i 2.999 stanovnika i 6 JLS između 3.000 i 4.999 stanovnika).<sup>17</sup> Polazeći od rezultata istraživanja (Swianiewicz, 2002; Bel, Warner, 2015; Mackie, Zhijs, 2021) i mišljenja stručnjaka (Kersting i suradnici, 2009; Ott, 2021), upravo male jedinice imaju

---

<sup>14</sup> <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>, pristup 10. 03. 2024.

<sup>15</sup> <https://www.obz.hr/index.php/zupanija/lokalna-samouprava>, pristup 10. 03. 2024.

<sup>16</sup> Prema uobičajenim kriterijima koje navodi Pavić, 2014, malim jedinicama smatraju se jedinice s manje od 5.000 stanovnika.

<sup>17</sup> Izračun autorica prema podacima Državnog zavoda za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/media/bz5hplcj/gradovi-u-statistici.xlsx>, pristup 27.1.2023.

najviše koristi od funkcionalnog spajanja i ono može biti rješenje dijela njihovih problema. Obzirom na političku nepopularnost bilo koje vrste povezivanja i spajanja JLS, ovakve aktivnosti moraju biti praćene financijskim poticajima od strane države (Swianiewicz, 2002). Prema NPOO kroz funkcionalno povezivanje JLS cilj je uspostaviti kvalitetan i učinkovit sustav pružanja usluga građanima kako bi oni imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira gdje žive. Na mrežnim stranicama Ministarstva financija<sup>18</sup> u kategoriji Dokumenti objavljen je pregled isplaćenih sredstava za dobrovoljno funkcionalno spajanje JLS. Po svim A Modelima u 2022. godini isplaćeno je ukupno 841.825,92 €, dok je u 2023. godini isplaćeno ukupno 2.955.622,67 €. Uspoređujući isplaćena sredstva u prethodno navedene dvije godine, može se zaključiti kako JLS prepoznaju važnost funkcionalnog spajanja jer je iz državnog proračuna u 2023. godini isplaćeno više od 2.000.000,00 € više u odnosu na 2022. godinu. Što se tiče funkcionalnog spajanja po Modelu B, dobrovoljnog stvarnog spajanja, za sada niti jedna JLS službeno nije iskazala interes.

Obzirom da je cilj ovoga rada analiza funkcionalnog spajanja JLS u Osječko-baranjskoj županiji, za potrebe rada ekstrahirani su podaci iz objavljenog Pregleda isplaćenih sredstava za dobrovoljno funkcionalno spajanje za JLS u Osječko-baranjskoj županiji. Rezultati su prikazani u tablici 1. iz koje se može zaključiti kako su općine i gradovi u sastavu Osječko-baranjske županije također prepoznali važnost funkcionalnog spajanja i njegove financijske benefite. Tako se u 2022. godini po Modelu A funkcionalno spojilo 10 JLS (8 općina i 2 grada), odnosno 23,81%, dok se do kraja 2023. godine ukupno funkcionalno spojilo 18 JLS (16 i 2 grada), odnosno 42,86%. Analizirajući podatke iz Tablice 1. može se zaključiti kako su se JLS uglavnom spajale temeljem zajedničkog službenika (zajednički poljoprivredni i komunalni redar i zajednički komunalni djelatnik) i zajedničke ustanove (dječji vrtići radi provedbe predškolskog odgoja). Niti jedna

---

<sup>18</sup> Pregled isplaćenih sredstava za dobrovoljno funkcionalno spajanje JLS, <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/105>, pristup 10. 3. 2024.

JLS nije pokazala interes za funkcionalno spajanje putem zajedničkog upravnog odjela ili službe ili zajedničkog trgovačkog društva. Također je potrebno istaknuti kako su se od ukupno 7 gradova, funkcionalno spojila samo 2 grada (Belišće i Donji Miholjac) sa susjednim općinama i to kroz organiziranje poslova predškolskog odgoja. Od svih promatranih JLS na području Osječko-baranjske županije, Općina Ernestinovo svakako prednjači budući da se spojila s drugim JLS čak tri puta (zajednički poljoprivredni i komunalni redar, zajednički komunalni djelatnik te zajednička ustanova – dječji vrtić). Ukupan iznos sredstava pomoći JLS u 2022. godini u Osječko-baranjskoj županiji je iznosio je 217.129,14 €, dok je u 2023. godini iznosio 287.088,96 € te se uočava tendencija porasta. Zanimljivo će biti usporediti ove rezultate s rezultatima na kraju 2024. godine i vidjeti hoće li se nastaviti tendencija rasta ili će možda doći do stagnacije, pa čak i pada.



Tablica 1. Popis JLS koje su se funkcionalno spojile, svrhe spajanja i pripadajući financijski transferi. Izradile autorice na temelju podataka Ministarstva financija.

Red. broj	Naziv JLS	Svrha i model spajanja	Početna godina	Isplaćeno u 2022. u €	Isplaćeno u 2023. u €
1.	Općina Vuka	Zajednički poljoprivredni i komunalni redar – <i>zajednički službenik</i>	2022.	3.039,80	3.985,46
	Općina Čepin			12.103,91	15.869,42
	Općina Ernestinovo			2.947,68	3.864,70
2.	Općina Viljevo	Dječji vrtić „Pinokio“ Donji Miholjac- <i>zajednička ustanova</i>	2022.	21.235,65	5.140,75
	Grad Donji Miholjac			66.361,40	66.361,40
	Općina Podravska Moslavina			12.927,20	8.853,04
	Općina Marijanci			0,00	26.188,55
3.	Općina Petrijevci	Dječji vrtić „Maslačak“ Belišće- <i>zajednička ustanova</i>	2022.	13.040,02	12.533,27
	Općina Bizovac			19.112,08	21.717,66
	Grad Belišće			66.361,40	66.361,40
4.	Općina Ernestinovo	Zajednički komunalni djelatnik na održavanju – <i>zajednički službenik</i>	2023.	0,00	2.281,44
	Općina Antunovac			0,00	3.551,00
5.	Općina Viškovci	Zajednički poljoprivredni i komunalni redar – <i>zajednički službenik</i>	2023.	0,00	2.312,39
	Općina Drenje			0,00	2.312,39
	Općina Gorjani			0,00	2.312,39
	Općina Strizivojna			0,00	2.312,39
6.	Općina Ernestinovo	Dječji vrtić „Ogledalce“ Ernestinovo – <i>zajednička ustanova</i>	2023.	0,00	20.400,00
	Općina Šodolovci			0,00	0,00
	Općina Tordinci			0,00	5.308,91
	Općina Vladislavci			0,00	15.422,40
UKUPNO:				217.129,14	287.088,96

## 5. ZAKLJUČAK

Kroz funkcionalno povezivanje JLS cilj je uspostaviti kvalitetan i učinkovit sustav pružanja usluga građanima kako bi oni imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira gdje žive. Autorice smatraju kako je funkcionalno spajanje JLS korisno, posebno onih JLS s malim brojem stanovnika koje nemaju niti administrativne, niti fiskalne kapacitete kako bi svojim građanima pružile zadovoljavajuće usluge. Kako je već rečeno u uvodu rada, kroz provedbu NPOO-a u razdoblju do 2026. godine je predviđeno osiguranje dostatnih sredstava u državnom proračunu za financijsko poticanje stvarnog spajanja JLS minimalno 20%, odnosno funkcionalnog spajanja minimalno 40% JLS. Jedinice lokalne samouprave koje se nalaze u sastavu Osječko-baranjske županije prepoznale su važnost zajedničkog organiziranja poslova iz svog samoupravnog djelokruga radi lakšeg pružanja usluga građanima, te se u već 2023. godini funkcionalno spojilo 18 JLS, odnosno 42,86%, što premašuje postotak predviđen provedbom NPOO do 2026. godine. Ipak, potrebno je i dalje pratiti u kojem smjeru će se funkcionalno spajanje JLS u Osječko-baranjskoj županiji odvijati i kolike financijske koristi će imati. Za neka buduća istraživanja potrebno je napraviti dodatne analize mogućih i/ili nastalih troškova vezanih uz funkcionalno spajanje, posebno istražiti mišljenje stanovnika JLS i njihovu percepciju utjecaja spajanja na kvalitetu i dostupnost usluga. Također, bilo bi korisno istražiti mišljenje službenika i lokalnih dužnosnika, te njihove impresije o učincima funkcionalnog spajanja na učinkovitost i demokratičnost rada njihovih lokalnih jedinica. I na kraju, smatramo kako će biti zanimljivo pratiti nastavak funkcionalnog spajanja JLS do kraja provedbenog razdoblja na cijelom području Republike Hrvatske.

**LITERATURA:**

1. Bel, G. Warner, M. E. (2015) „Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence“, *Public Administration* Vol. 93, No. 1, 52–67.
2. Beeri, I., Zaidan, A. (2021) „Merging, disaggregating and clustering local authorities: do structural reforms affect perceptions about local governance and democracy?“ *Territory, Politics, Governance*, 1-26.
3. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2018) „Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation“, *Local Government Studies*,  
file:///C:/Users/kor123/Downloads/Territorial\_reforms\_in\_Europe\_effects\_on\_a\_dministr%20(1).pdf, 9.7.2022.
4. Feiock, R. C. (2012) „The Institutional Collective Action Framework“, *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, 397-425.
5. Kersting, N., Caulfield, J., Nickson, A. R., Olowu, D., Wollmann, H. (2009) „Local Government Reform in Global Perspective“, Wiesbaden, VS Verlag fur Sozialwissenschaften,
6. Koprić, I. (2012a) „Consolidation, Fragmentation and Special Statuses of Local Authorities in Europe“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, god 12 (2012), br. 4, 1175-1196.
7. Koprić, I. (2012b) „Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike“, *Prvi forum za javnu upravu*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung Institut za javnu upravu, 7-27.
8. Koprić, I., Musa, A., Đulabić, V. (2016) „Local Government and Local Public Services in Croatia“, U: *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, London, Delhi, Palgrave Macmillan, 201-215.
9. Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2015) „Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)“, Release 1.0.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/self\\_rule\\_in\\_dex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_in_dex_en.pdf), 29.8.2019.
10. Mackie, I., Zhijs, N. (2021) „Approaches to tackling fragmentation of local government“, European Commission,, 2021,  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0521233enn.en\\_.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0521233enn.en_.pdf), 8.7.2022.
11. Ott, K. (2021) „Funkcionalna i održiva lokalna samouprava u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. - 2026.“, *Osvrti Instituta za javne financije*, #121, Zagreb, <https://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/121.pdf> , pristup 10.3.2024.
12. Pavić, Ž. (2014) „Koliko je važna veličina lokalnih jedinica – Europski primjeri i hrvatski uvjeti“, U: *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 365-387.
13. Pusić, E. (2002): *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga
14. Reingewertz, Y., Serritzlew, S. (2019) „Special issue on municipal amalgamations: guest editors' introduction“, *Local Government Studies*, 45:5, 603-610.
15. Romić, D., Dujmović Bocka, J., Vajda Halak, Ž., (2022) „Funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave u području sudjelovanja mladih u odlučivanju na lokalnoj razini“, *Zbornik radova Razvoj javne uprave*, Tuhelj: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, 199-208.

16. Swianiewicz, P. (2002) „Is There a Third Way Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned“, U: Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Budapest, Open Society Institute, [http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI\\_Consolidation-or-Fragmentation\\_2002.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf), pristup 21.6.2022.
17. Swianiewicz, P. (2022) „Recent Local Government Reforms in Eastern Europe“, U: Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Zagreb: Hanns Seidel Stiftung i Ekonomski institut Zagreb, 17-40.
18. Wollmann, H. (2011) „Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality“, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11., br. 3, 681-706.
19. Zeedan, R. (2017) „Bigger, but not always Better: Size and Local Democracy in Israeli Amalgamated Local Governments“, Journal of Urban Affairs, January, 1-17.
20. Državni zavod za statistiku, <https://podaci.dzs.hr/media/bz5hplcj/gradovi-u-statistici.xlsx>, pristup 27.1.2023.
21. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-recovery-plan/timeline/>, 10. 3. 2024.
22. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026., dostupno na <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, 10. 3. 2024.
23. <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/ZajmoviJLPRS/Javni%20poziv%20za%20dodjelu%20pomo%C4%87i%20na%20ime%20poticaja%20za%20dobrovoljno%20funkcionalno%20odnosno%20stvarno%20spajanje%20jedinica%20lokalne%20samouprave.pdf>, 10.03.2024.
24. <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>, 10. 03. 2024.
25. <https://www.obz.hr/index.php/zupanija/lokalna-samouprava>, 10. 03. 2024.
26. Pregled isplaćenih sredstava za dobrovoljno funkcionalno spajanje JLS <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/105>, 10. 3. 2024.
27. Zakon o komunalnom gospodarstvu, Narodne novine 36/1995.
28. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33/2001.
29. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj: 86/2006, 125/2006 – ispravak, 16/2007 – ispravak, 95/2008, 46/10 – ispravak, 145/2010, 37/2013, 44/2013, 45/2013 i 110/2015
30. Zakon o savjetima mladih, Narodne novine 41/2014
31. Odluka o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave, Narodne novine broj: 88/2022.

*Summary***FUNCTIONAL MERGING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN  
OSIJEK-BARANJA COUNTY***Professional paper*

*Functional merging (consolidation) of local self-government units for easier and better performance of tasks within their self-government sphere is not a novelty in our legislation, but it came into focus of the broader public after the Government of the Republic of Croatia adopted the National Recovery and Resilience Plan 2021 - 2026 in July 2021. One of the goals of the National Recovery and Resilience Plan 2021 - 2026 is a functional and sustainable local self-government. This goal aims to establish a high-quality and effective system through functional consolidation, i.e., voluntary or actual merging of local government units for better provision of services to citizens and to ensure that citizens have equal opportunities to meet their needs and interests, regardless of the local government unit they reside in. In July 2022, the Decision on Criteria for the Allocation of Aid for Incentives for Voluntary Functional or Actual Merging of Local Government Units was adopted, based on which a Public Call for the Allocation of Aid for Incentives for Voluntary Functional or Actual Merging of Local Government Units was published in September 2022. The aim of this paper is to explore how many local government units were functionally merged during 2022 and 2023 in the Osijek-Baranja County, in what manner, and how much additional financial resources were generated in local budgets based on functional mergers.*

**Keywords:** *local self-government, functional consolidation, actual merging, Osijek-Baranja County*

## UPRAVNO PRAVO I ZNANOST O UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI U VRIJEME AUSTRO-UGARSKE MONARHIJE ( 1878.-1918.)

*Pregledni rad*

prof.dr.sc. **Ivona Šego-Marić**<sup>1</sup>

**Ivana Marušić**, mag. iur.<sup>2</sup>

*Pojavom građanske države kao rezultata borbe protiv apsolutističkog modela vladavine i nastojanjem da se djelovanje svih državnih tijela obuhvati pravnim propisima razvija se upravno pravo. Pod utjecajem francuske doktrine modela uprave koja kao nužni zahtjev postavlja princip odvajanja uprave od sudstva razvija se upravno pravo kao posebna grana prava i u ostalim europskim zemljama, osobito u Austriji i Njemačkoj. Autorice analiziraju osnovne principe uprave u Bosni i Hercegovini koja od 1878. godine postaje dijelom europskog pravnog kruga kada Austro-Ugarska Monarhija dobiva mandat europskih sila da u Bosni i Hercegovini uspostavi pacifikaciju i pravni poredak. Analizom jedne od najstarijih monografija o upravnom pravu i općenito upravne znanosti u Bosni i Hercegovini u vrijeme austrougarske uprave autorice elaboriraju, kompariraju i izvode zaključke o europskom modelu uprave u nekadašnjoj Osmanskoj provinciji.*

**Ključne riječi:** *upravno pravo, uprava, Austro-Ugarska Monarhija, Bosna i Hercegovina*

---

<sup>1</sup> Prof.dr.sc. Ivona Šego-Marić, izvanredna profesorica, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, e-mail: ivona.sego-maric@pf.sum.ba

<sup>2</sup> Mag.iur Ivana Marušić, asistentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, e-mail: ivana.marusic@pf.sum.ba

## 1. UVOD

Pojavom građanske države kao rezultata borbe protiv apsolutističkog modela vladavine i nastojanjem da se djelovanje svih državnih tijela obuhvati pravnim propisima razvija se upravno pravo (Vidaković Mukić, 2015:1468). Francuska revolucija pored mnogih tekovina koje su važne za pravni sustav, iznjedrila je i načelo zakonitosti kao temelj pravne države jer etabliranjem ovog načela jača zaštita prava i interesa građana kojima uprava prestaje biti samovoljni primjenjivač monopola prinude (Borković, 2002:42). Pravnu državu karakterizira i podvođenje uprave pod pravo, a upravo francuska doktrina modela uprave koja kao nužni zahtjev postavlja princip odvajanja uprave od sudstva pomogla je da se razvije upravno pravo kao posebna grana prava i znanosti o upravi i u ostalim europskim zemljama, osobito u Austriji i Njemačkoj u to vrijeme. S obzirom da se sama znanost o upravi i upravno pravo kao posebna grana prava razvija dosta kasno zanimalo nas je kako je taj proces tekao u Bosni i Hercegovini u austrougarskom periodu uprave (1878.-1918.). Budući da nije moguće donijeti sve pojedinosti austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini zbog limitiranosti opsega rada, nastojat ćemo dati pregled najbitnijih ustanova koje su odredile principe i smjerove razvitka upravnog prava ali i same znanosti o upravnom pravu u Bosni i Hercegovini u navedenom državnompravnom periodu bosanskohercegovačke povijesti. Za četrdeset godina provedenih u okviru Austro-Ugarske Monarhije, prvo kao okupirana provincija, pod formalnim suverenitetom osmanskog sultana, a od aneksije 1908. godine u sastavu Monarhije, Bosna i Hercegovina je proživljavala, na pragu svoje moderne državne i pravne povijesti fazu dubokoga unutrašnjeg preobražaja. Naslijeđena opterećenja i suprotnosti izbijaju na vidjelo kao nikad do tada, ali se istovremeno ubrzavaju i pozitivni civilizacijsko povijesni procesi kao posljedica modernizacije i europeizacije društva (Lovrenović, 2013:1). Okupirana Bosna i Hercegovina bila je nova državnopravna pojava koja se teško mogla podvesti pod neku pravnu kategoriju. Položaj je bio neodređen u toj mjeri da je predstavljao

jednu pravnu anomaliju. Američki pravnik *Charles Calvo* u položaju Bosne i Hercegovine vidio je jedan novi vid organiziranja država. *Johan K. Bluntschli* je smatrao da je Austro-Ugarska u "državini suvereniteta" koji stvarno pripada sultanu, ali je to njegovo pravo *nudum ius*, jedan privid prava. Ali i pored toga Bosna i Hercegovina nije nerazdvojni dio Austro-Ugarske Monarhije nego joj je samo priključena (Imamović, 1976:21). O pravnoj svezi između Austro-Ugarske Monarhije i Bosne i Hercegovine u navedenom periodu bilo je različitih teza. Europska pravnička znanost bavila se ovim pitanjem jer je status Bosne i Hercegovine u prvih trideset godina austrougarske uprave predstavljao pravnu anomaliju do tada nepoznatu u teoriji državnih uređenja (Imamović, 1976:21.-40). Bez obzira na teorije o državnim uređenjima koje su se bavile pitanjima suvereniteta, mjestom Bosne i Hercegovine u ustavnom i političkom sustavu Monarhije, pitanjima državljanstva i uopće pravnog tretmana stanovnika Bosne i Hercegovine, činjenica da se u Bosni i Hercegovini formirao pravni sustav, različit i od pravnog sustava Austrije i od pravnog poretka i sustava Ugarske, ali i od pravnog sustava Osmanske Carevine kojoj je Bosna i Hercegovina formalnopravno do aneksije 1908. godine i pripadala što ide u prilog konstataciji o određenoj posebnosti bosanskohercegovačkoga pravnoga, a samim time i državnoga poretka u prvih trideset godina austrougarske uprave. Aneksijom 1908. godine promijenio se međunarodni status Bosne i Hercegovine. Državnopravni odnošaj Austrije i Ugarske prema Bosni i Hercegovini nakon 1908. godine, moguće je definirati kao *condominium* Austrije i Ugarske nad Bosnom i Hercegovinom (Čulinović, 1956:317). Bosna i Hercegovina je nakon aneksije predstavljala specifičnu državnu oblast, koja je u austrougarskom dualizmu predstavljala zasebno državno područje sa zajedničkim suverenitetom Austrije i Ugarske. Smatrana je krunskom zemljom Habsburgovaca kojom po ovlaštenjima vladara zajednički upravljaju vlade Austrije i Ugarske. Nakon što je 1878. godine Austro-Ugarska Monarhija odlukama Berlinskoga kongresa (13.6.-13.7.1878.) dobila mandat europskih sila



da "da okupira i upravlja" provincijama Bosnom i Hercegovinom, počinje novo doba u državnoj i pravnoj povijesti Bosne i Hercegovine, a to doba je najbolje označiti pojmovima transformacije pravnog sustava nekadašnje Osmanske provincije u novi sustav zapadnoeuropskog civilizacijskog pravnog i kulturnog kruga.

## **2. UPRAVNO PRAVO I ZNANOST O UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI U VRIJEME AUSTROUGARSKE UPRAVE**

U izdanju Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu, u nakladi Zemaljske štamparije 1916. godine, u Sarajevu svjetlo dana je ugledala nemala monografija pod nazivom Upravna nauka i upravno pravo Bosne i Hercegovine za šerijatsku sudačku školu, koju je napisao doktor Eugen Sladović. Rođen je u Jelsi na otoku Hvaru 22. studenoga 1882. godine. Bio je hrvatski pravnik koji je dio svoje kako znanstvene tako i stručne pravničke karijere proveo u Bosni i Hercegovini, gdje je nedugo nakon doktorata 1906. godine stupio u upravnu službu u Bosni i Hercegovini obnašajući razne dužnosti sve do 1918. godine. (Mahmutagić, 2007:302). Doktor Sladović je jedan od začetnika znanosti o upravnom pravu u Bosni i Hercegovini u vrijeme austrougarske uprave jer upravo tada kao profesor u Šerijatskoj sudačkoj školi, potaknut pomanjkanjem nastavnih sadržaja za predmete europske jurisprudencije, kako navodi u Predgovoru, nastaje spomenuta monografija. Bosna i Hercegovina i njen pravni sustav u to vrijeme bili su teorijski izazov europskoj pravnoj znanosti, a u isto vrijeme praktični izazov samim stanovnicima Bosne i Hercegovine po pitanju pravne sigurnosti i primjene prava. Austrougarska uprava imala je poseban izazov, a „uvođenje europskog zakonodavstva i poretka nije shvaćeno samo kao kulturna misija jedne zapadne sile, nego i demonstracija političke i kulturne moći, koja se odvijala pod budnim okom europskih velesila“ (Jonjić,2012:122).

Krajem 1878. i početkom 1879. godine nova uprava je definirala tri principa uređenja, reforme i transformacije prava u Bosni i Hercegovini. Ti principi su se sastojali u privremenom kontinuitetu postojećeg prava, u dopunskoj primjeni

zakona koji su na snazi u Monarhiji, u slučaju pravnih praznina ili neprimjenjivosti domaćeg prava i u postepenoj transformaciji postojećeg pravnog sustava izdavanjem novih zakona, naredbi i uredbi ( Bečić, 2022:85). Kada se sve navedeno uzme u obzir uviđa se složenost pravnog poretka te samim time i određenih pravnih grana. Budući da je austrougarsko pravosuđe odlikuje brzina postupanja te snažno uvjerenje sudionika postupka u pravičnost suđenja učinkovitost austrougarskoga pravosuđa ostaje jednom od važnih značajki austrougarskoga razdoblja. Analogijom bi se navedena konstatacija mogla prenijeti i na oblast uprave. S obzirom da upravno pravo kao grana prava nastaje razvojem moderne države, upravo prijelaz sa teokratsko-feudalnog državnog ustrojstva na ustrojstvo koje je bilo utjelovljeno u tada modernoj Austro-Ugarskoj Monarhiji koja se nametnula kao nositeljica reforme koja je bila nužna za Bosnu i Hercegovinu, bila je prilika da se u Bosni i Hercegovini kao nekadašnjoj Osmanskoj provinciji uvede pravni poredak koji je bio dirigiran normama upravnog prava. Pojam uprave u širim razmjerima je predodređen karakterom društveno političkog uređenja određene zemlje (Borković,2002:4). Izvori upravnog prava u to vrijeme (zakon, ugovori, *ius condendi statuta legalia*, običajno pravo) su stvarali dodatan element pravne nesigurnosti ako imamo u vidu da primjerice kada govorimo o zakonu kao izvoru upravnog prava treba naglasiti da u Bosni i Hercegovini do 1910. godine nije bilo autonomnog parlamentarnog tijela koji u svim modernim državama zakone donosi. Do uvođenja *Zemaljskoga statuta* 1910. godine sva zakonodavna aktivnost pripadala je austrougarskome caru i kralju te je svaka njegova naredba imala snagu zakona i nije bila ovisna o prihvaćanju nekoga drugog tijela. Sve do 1910. godine u Bosni i Hercegovini nije bilo razlike između naredbe i zakona jer je svaka carska naredba imala snagu obveznoga zakona (Sladović, 1916:81.-82). Treba razjasniti kako je zapravo vladar donosio akte pod nazivom naredbe, a ne zakone jer su u donošenju zakona sudjelovali Carevinsko vijeće i Hrvatsko-ugarski sabor, a u slučaju Bosne i Hercegovine vladareve naredbe zamjenjivale su i imale svrhu

zakona bez obzira što na to naredba nije donesena u predstavničkim tijelima Monarhije ( Šego-Marić i Zovko, 2021:47). Ugovor kao izvor upravnog prava, koji sklapaju obje države Monarhije s drugim državama, u Bosni i Hercegovini u vrijeme austrougarske uprave, ukoliko nije postojao bio je uvjetovan dokazom faktičnog reciprociteta, a ukoliko se reciprocitet ne dokaže tada je bila potrebna dozvola Zemaljske vlade (Sladović, 1916:35.). Običaj kao izvor upravnog prava bio je najizraženiji u odnosima između zemljovlasnika i kmeta i primjerice u nadležnostima glede poljske štete gdje se postupalo prema domaćem običajnom pravu i gdje nije postojao upravni postupak. Uprava se u Bosni i Hercegovini dijeli na državnu upravu koju vrši država koja je centralizirana u Zajedničkom ministru financija ili središnjoj upravnoj vlasti koju obnaša Zemaljska vlada u Sarajevu, te na samoupravu koju vrše samoupravna tijela. Prava samoupravnih tijela su delegirana zakonom od strane države pa mogu biti zakonom i oduzeta (Sladović, 1916:35). Previšnjom odlukom od 26. veljače 1879. godine bosanskohercegovačka uprava pripala je Zajedničkomu ministarstvu financija i ostala je tako formirana sve do propasti Monarhije 1918. godine (Izvještaj o upravi Bosne i Hercegovine 1906., 17). Zajedničko ministarstvo financija podnosilo je Izvješća Njegovu Veličanstvu caru i kralju; zastupalo bosansko-hercegovačke poslove u Delegacijama kao i naspram zajedničkih ministarstava i vlada obju država Monarhije, naspram svih ostalih središnjih mjesta i stručnih ministarstava obadviju država Monarhije te je bilo ovlašteno voditi prepisku ili usmene pregovore. Delegacije nisu imale izravna inherentna prava na bosanskohercegovačke poslove. U okviru Zajedničkoga ministarstva financija formirano je posebno tijelo, Odjeljenje za vođenje poslova Bosne i Hercegovine (*Bureau für die Angelegenheit Bosniens und der Herzegovina*), koje je bilo zaduženo za upravu u Bosni i Hercegovini, a ustanovljeno je Previšnjom odlukom od 9. ožujka 1879. godine. Zemaljska vlada (*Landesregierung*) bila je izvršno tijelo spomenutoga odjeljenja, a u odnosu prema nižim tijelima Zemaljska vlada bila je naredbodavno tijelo. Na čelu uprave bio je šef Zemaljske vlade, a Vlada je

obavljala sve operativne poslove i sastojala se od triju odjela: Odjel za unutrašnju upravu (*Abteilung für innere Verwaltung*), Odjel za financije (*Abteilung für Finanzangelegenheiten*) i Odjel za pravosuđe (*Abteilung für Justiz*). Zemaljsku vladu sačinjavali su zemaljski poglavar, civilni i vojni adlatus i šefovi odjela (pored tri prvobitna, s vremenom su osnovani građevinski, odnosno privredni odjel i Odjel za nastavu i bogoštovlje i tehnički odjel). Na čelu uprave bio je zemaljski poglavar (naziv službeno postoji od 1912.godine), koji je istovremeno bio i šef vojske (*Komandierende General*) (Šego-Marić, Zovko, 2021:26). Zemaljska vlada upravljala je Bosnom i Hercegovinom preko šest okružnih oblasti, a svaka se od njih sastojala od više kotarskih oblasti na čelu s kotarskim predstojnicima. Austrougarska je uprava u potpunosti preuzela administrativno-teritorijalnu podjelu kao u vrijeme osmanske uprave jer je zadržana podjela na šest okružnih oblasti (*Kreisbehörde*) ili sandžaka sa sjedištima u Sarajevu, Travniku, Mostaru, Tuzli, Banja Luci, Bihaću i 54 kotara sa 23 kotarske ispostave, iako se njihov broj povremeno mijenjao. Subjektivna javna prava u vrijeme austrougarske uprave prosuđivala su se prema raznim formama javnopravnih ovlaštenja u javnopravnoj oblasti, te se dijele u tri skupine: ljudska prava; ona prava koja ovlašćuju podanika na neku pozitivnu činidbu npr. pravo traženja dozvole za obrt, izdavanje lovne dozvole; politička prava (Sladović, 1916:40). Propisivanjem temeljnih građanskih prava austrougarska uprava uspjela je Bosnu i Hercegovinu svrstati u red europskih zemalja s organiziranom unutarnjom upravom koja je u sebi sadržavala elemente ustavnosti kako je danas poimamo. Zemaljski Štatut iz 1910. u tome smislu nije bio izuzetak jer je sustavom automatizma prenesen članak 142. austrijskog temeljnog državnog zakona iz 1867. godine, koji je sadržavao odredbe o građanskim pravima (Imamović, 2003:261). Bosanskohercegovački državljani smatrani su zemaljskim pripadnicima. To je bila sasvim nova kategorija koja bi se mogla usporediti s državljanstvom odnosno na jednoj strani austrijsko i ugarsko državljanstvo, a na drugoj bosanskohercegovačko zemaljsko pripadništvo. Status

bosanskohercegovačkih zemaljskih pripadnika bio je neravnopravan u odnosu na državljane Ugarske i Austrije. Sudjelovanje u političkome životu bilo je izvan njihova domašaja za razliku od državljana Austrije i Ugarske koji su preko svojih parlamenata mogli izravno utjecati na poslove u Bosni i Hercegovini (Šego-Marić i Zovko, 2021:38). Austrougarska je uprava jednim dijelom zadržala zatečenu osmansku administrativnu organizaciju, pravni sustav, postojeće stanje agrarnih odnosa i poreski sustav koje je modificirala pod utjecajem svojih pravnih pravila i odredbi. Sve do početka rada bosanskohercegovačkog Sabora 1910. godine postojalo je više izvora prava: zakoni, uredbe, naredbe i drugi akti koje je Zajednička vlada propisivala za Bosnu i Hercegovinu; odluke Vrhovnog suda u Sarajevu koje su imale teorijski značaj; propisi šerijatskog prava koji su regulirali obiteljske, nasljedne, vakufske i vjerske odnose muslimanskog pučanstva; recipirano Tanzimatsko zakonodavstvo, kanonsko pravo pravoslavne i katoličke crkve i bračno pravo Židova; običajno pravo, a supsidijaran izvor bio je austrijski Opći građanski zakonik (Imamović, 2014:224). Od uvođenja Štatuta 1910. godine, kao posebna grupa izvora prava javljaju se zakoni koje je u okviru svoje ovlasti predlagao Sabor. Bosanskohercegovački sabor nije imao obilježja potpuno samostalnoga zakonodavnog tijela, odnosno, po odredbama Štatuta imao je ograničenu legislativnu vlast. Zakonodavna vlast i dalje je bila u nadležnosti cara, odnosno vlada u Beču i Pešti i Zajedničkoga ministarstva financija. Zastupnici u Saboru nisu imali pravo zakonodavne inicijative, nego je ono pripadalo Vladi, ali samo uvjetno. Njezin prednacrt zakonskoga prijedloga, prije nego što bi bio podnesen Saboru na glasovanje, morao je dobiti suglasnost austrijske i ugarsko-hrvatske vlade. Da bi Sabor izglasao zakon kako bi isti mogao važiti, bilo je potrebno da ga vladar sankcionira na prijedlog Zajedničkoga ministarstva financija Austro-Ugarske i uz suglasnost austrijske i ugarsko-hrvatske vlade. Osim što je imao ograničenu legislativnu ulogu, Sabor nije imao utjecaja na upravne poslove, a njegovi članovi nisu imali pravo čak ni postavljati pitanja Zajedničkoj vladi o

njezinu radu. Sastojao se od 72 izabrana člana i dvadeset virilista. Prema izbornome saborskom redu građani su po konfesionalnoj pripadnosti bili podijeljeni u tri kurije. Prema članku 22. *Zemaljskog statuta* bilo je dvadeset virilnih članova. Aktivno biračko pravo imali su muškarci s navršene 24 godine života ako su imali bosanskohercegovačku pripadnost te ako su boravili na području Bosne i Hercegovine najmanje godinu dana prije izbora, ali i svi austrougarski činovnici i željeznički službenici koji živjeli na tom prostoru. Aktivno biračko pravo imale su i žene muslimanke iz prve izborne kurije ako su posjedovale zemlju i plaćale najmanje 140 kruna zemljarine. Pasivno biračko pravo bilo je uvjetovano muškim spolom, dobnom granicom od 30 godina i nastanjenošću u Bosni i Hercegovini (Šego-Marić i Zovko, 2021:88). Učinkovita javna uprava je preduvjet normalnog funkcioniranja moderne države, te je politička moć ali i gospodarska snaga europskih država u drugoj polovini XIX. stoljeća bila nezamisliva bez javne uprave koja je sačinjena od školovanog kadra (Jacek Lis, 2020:629). Najveći problem s kojim se morala suočiti Zemaljska vlada u prvim godinama okupacije odnosila se na nedostatak kadrova jer je u Bosni i Hercegovini nedostajalo ljudi sa stručnim kvalifikacijama i kompetencijama zapadnoeuropske naobrazbe. Nedostatak je vidljiv u činjenici da nakon 1878. godine nije bilo upravnog aparata i činovnika koje bi mogla preuzeti nova uprava, s obzirom da je Osmansko Carstvo imalo vlastiti sustav uprave (Jacek Lis, 2020:630). Radi formiranja nove elite Zemaljska vlada je omogućila brojne stipendije studentima iz Bosne i Hercegovine uz uvjet da se stipendisti vrate u Bosnu i Hercegovinu te zaposle u tijelima javne uprave. Smatra se da je Benjamin Kallay (1839.-1903.) bio odgovoran za stvaranje moderne administracije, te da je administrativnim djelatnicima pružao mnoge pogodnosti koje nisu mogli ostvariti u drugim državama Habsburškog carstva. Mnogi od njih su bili stranci, ne samo Nijemci ili Mađari, nego prije svega Slaveni, Česi, Slovaci, Poljaci (Jacek Lis, 2020:649). Mnogi službenici su ostavili nemjerljiv doprinos bosanskohercegovačkoj znanosti i kulturi u mnogim disciplinama, a Eugen

Sladović je bio jedan od njih. Dosadašnja znanstvena literatura iz upravnog prava i znanosti u Bosni i Hercegovini se više odnosi na suvremene tendencije stoga bi za upravno pravo i znanost o upravi u Bosni i Hercegovini bila zasigurno potrebna evaluacija i analiza Sladovićevih promišljanja o upravnom pravu u to vrijeme kao predmet posebne monografije. Što se tiče samog sadržaja monografije „*Upravna nauka i upravno pravo Bosne i Hercegovine za Šerijatsku sudačku školu*“ sadržajno se sastoji od općeg i posebnog dijela. Dok je opći dio posvećen temama o upravi općenito te o povijesnom pregledu i nastanku uprave kroz razna povijesna razdoblja, o vrelima upravnog prava, subjektivnom pojmu javne uprave, državnim organima, upravnom aktu, pojmu samouprave, političkom ili upravnom deliktu te o upravnom sudovanju, posebni dio se bavi upravnim pravom Bosne i Hercegovine analizirajući potanko ingerencije administrativnog odjeljenja, financijskog odjeljenja, pravosudnog odjeljenja, privrednog odjeljenja, odjeljenja za bogoštovlje i nastavu te tehničkog odjeljenja. S obzirom da se Bosna i Hercegovina dijeli u administrativnom smislu na šest okružja (Banja Luka, Bihać, Mostar, Sarajevo, Travnik, Tuzla), koja su nadređena kotarima, a ova dalje kotarskim ispostavama, Naredbom Zemaljske vlade br. 30.147/I od 29. rujna 1882. koja je odobrena Previšnjim rješenjem 29. srpnja 1882., sva politička uprava preustrojena je tako da se svi upravni poslovi stječu u kotarskim uredima (Sladović, 1916:114). Kotarski ured vrši sve upravne, financijske i pravosudne poslove te vrši i funkciju kotarskog suda, a porezni, šumarski i građevni ured u sastavu je kotarskog ureda ( §1. *Naredba ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini*). Kotarski ured podređen je kao politička oblast okružnoj oblasti, na čelu kotarskog ureda je kotarski predstojnik ili njegov zamjenik kojemu su svi činovnici i službenici kotarskog ureda podređeni ( §4 *Naredba ob ustrojstvu i djelokrugu kotarskih ureda i okružnih oblasti u Bosni i Hercegovini*). Poslovi kotarskog ureda u smislu §11 su administrativni, financijski i sudski. Oni vode svu izvršnu, egzekutivnu službu u zemlji. Kotarski ured vrši sve poslove zdravstvene zaštite, on je

ingerentan sudjelovati kod popisivanja, novačenja i otpuštanja iz vojske, nadležan je u šumarskim poslovima, sudjeluje pri osnivanju katastra o zemljišnom porezu, istražuje dohodak od kućne najamnine, propisuje poreze i prireze, ocjenjuje elementarne i druge štete, vrši ovrhu, odmjerava biljegovinu i druge pristojbe, daje mišljenja vezana za odgodu, ili oprost od poreza te je nadležan za gospodarske poslove. Što se tiče kotarskih ispostava, podređene su kotarskom uredu u čijem se području nalaze, obavljaju sve agende kotarskog ureda kao političke oblasti prve molbe (instance), redarstvene su oblasti prve molbe, u agrarnim parničnim stvarima vode rasprave, vode i rasprave oko šumarskih predmeta, otprema porez poreznim uredima, vode mjesno redarstvo i nadzor nad općinskom stražom sigurnosti, a upravitelj kotarske ispostave vrši svu disciplinarnu vlast prema djelatnicima narodnih škola (Sladović, 1916:205). U Bosni i Hercegovini se razlikuju tri vrste općina (seoske općine, gradske općine i općine gradske sa posebnim statusom (Sarajevo i Mostar), u kojima stanuju osobe koje to pravo stječu; rođenjem, priženjivanjem, posinovljenjem, zaključkom općine, osobe koje imaju kuću ili zemljište ili koji u toj općini plaćaju porez, te namještenici (svećenici i učitelji) (Sladović, 1916:140.-141). Ni jedna općina ne smije strancima zabraniti boravak na njenom teritoriju sve dok se ponašaju u skladu sa pravilima općine. Upravu gradske općine čini općinsko vijeće i općinski ured. Osnovna pitanja austrougarske financijske politike bila su proračun, zajmovi, carine i porezi (izravni i neizravni). U pogledu neizravnih poreza austrougarska uprava je zadržala u Bosni i Hercegovini uglavnom osmanski porezni sustav, a sustav posrednih poreza (trošarine, carine i monopoli) preneseni su u cijelosti iz Austro-Ugarske Monarhije (Imamović, 1976:42-49). Zbog nemogućnosti uvođenja i određivanja načina ubiranja poreza u Bosni i Hercegovini je privremeno zadržan osmanski sustav neposrednih poreza. Osnovni neposredni porez bila je desetina, koja je 1905./6. godine pretvorena u desetinski paušal. Osnovna razlika između prijašnje osmanske desetine i sadašnjeg desetinskog paušala bila je u načinu ubiranja poreza. Novim sustavom



određen je prosječni paušalni iznos za razdoblje od deset godina koji će se davati s jednog zemljišta, čime je onemogućena zloraba, kao i stalni sukobi između desetara i seljaka. Što se tiče fiskalne politike, važnu ulogu igrao je državni monopol soli i duhana, monopol baruta kao i zemaljski zajmovi, te krediti za gradnju željeznica i drugih infrastrukturnih sadržaja koji su bili od gospodarskog značaja. Austro-Ugarska je nastojala u Bosni i Hercegovini razviti bankarski sustav politikom privlačenja kapitala i 1895. godine osniva Privilegiranu zemaljsku banku za Bosnu i Hercegovinu. Agrarni odnosi u Bosni i Hercegovini koji su nastali u razdoblju osmanske okupacije, a koji su zasnovani na posebnom obliku seljačkog prava na uživanje zemljišta zemljoposjednika (tzv. kmetско pravo), nisu nestali s dolaskom Austro-Ugarske Monarhije u Bosnu i Hercegovinu (Đaković, 1985:33). Još na Berlinskom kongresu Austro-Ugarska Monarhija je potrebu zauzimanja Bosne i Hercegovine pravdala činjenicom da su osmanske vlasti nesposobne riješiti složene agrarne odnose u zemlji i da stanje reda može uvesti jedna nepristrana svjetska sila. Međutim nakon što je zauzela Bosnu i Hercegovinu, austrougarska uprava je taktizirala smatrajući da bi rješanjem agrarnog pitanja mogla ugroziti svoj položaj, jer bi rješavanje navedenog pitanja izazvalo krizu u zemlji, na štetu austrougarske vlasti. S tim u svezi, Zemaljska vlada u cijelosti objavljuje Safersku naredbu kojom je još 1859. godine Osmanska centralna vlast nastojala riješiti agrarno pitanje u Bosni i Hercegovini. Pored Saferske naredbe, austrougarska vlast je recipirala i Ramazanski zakon, prema kojem su sve nekretnine svrstane u pet grupa otvarajući time put privatnom vlasništvu, a državna zemlja se uz suglasnost, mogla i otuđiti.

Što se tiče agrarne politike, dobrovoljan otkup kmetova bio je osnova vladine agrarne politike. To je kao i praksu dobrovoljnog otkupa kmetova uz pomoć vlade sankcionirao bosanskohercegovački Sabor, Zakonom od 13. lipnja 1911. godine. Po Zakonu o davanju zajmova za dobrovoljno otkupljivanje kmetovskih selišta u Bosni i Hercegovini, ukoliko se aga i kmet dobrovoljno sporazumiju o otkupu,

tada je vlada bila dužna osigurati otkupnu svotu u obliku zajma, a rok otplate nije mogao biti kraći od 30 godina, niti duži od 50. godina. Zajam se vraćao u polugodišnjim anuitetima (Imamović, 1976:58). Kmetovi su bili nezadovoljni polovičnim mjerama koje je provodila nova vlast, zahtijevali su donošenje zakona o obveznom otkupu zemlje uz pomoć države kmetovima za isplatu otkupnine. Zbog pomanjkanja financija, kao i zbog političkih razloga veoma složen problem rješavanja agrarnog pitanja u Bosni i Hercegovini ostaje otvoren sve do stvaranja prve zajedničke države južnoslavenskih naroda 1918. godine. Ne postoji upravni sud, u slučaju prijepora o nadležnosti između sudskih i upravnih političkih oblasti, tada odlučuje Zajedničko ministarstvo financija, nakon saslušanja mišljenja zemaljske vlade i Vrhovnog suda (Sladović, 1916:64). U djelokrug javne uprave, spadala je i sudska uprava koja u skladu sa načelima moderne pravne države o odvajanju sudstva od uprave i autonomijom sudačke funkcije bila primijenjena i u Bosni i Hercegovini. Naime, poslovi sudske uprave koju su do 1. srpnja 1906. obavljali kotarski uredi, dodijeljeni su Naredbom Zemaljske vlade broj 354/III od 21. veljače 1906., odobrenom Previšnjim rješenjem od 7. veljače 1906. (*Gesetzt und Verordnungsblatt für Bosnien und die Hercegovina, Jahrgang 1906, Sarajevo, 1906., stück IV, 71*) te su počevši od 1. srpnja 1906. predani samostalnim kotarskim sudovima. Jednako su poslovi kotarskih ureda kao šerijatskih sudova predani istim datumom šerijatskim kotarskim sudovima, koji sačinjavaju odjeljenje kotarskih sudova. U svakom mjestu u kojem je do tada bio kotarski ured kao sud postavljen je kotarski sud. U smislu rečene naredbe stoji na čelu kotarskog suda kotarski sudac koji je nadležan za vršenje sudske djelatnosti, izuzevši šerijatske stvari (Sladović, 1916:260). Odlučivanje u šerijatskim stvarima pripada po činu šerijatskom sucu koji ujedno potpisuje otpravke na stranke. Kotarskim sudovima dodjeljuje se prema potrebi izvjestan broj sudačkih i šerijatskih činovnika, koji stoje pod vodstvom i nadzorom kotarskog suca. Neposredni službeni nadzor nad kotarskim sudovima vode okružni sudovi i njihovi predsjednici, a Vrhovni sud koji vrši neposredan nadzor

nad okružnim sudovima, nadzire također i cjelokupno djelovanje kotarskih sudova. Sva ova tijela su podređena Zemaljskoj vladi (Sladović, 1916:260).

### 3. ZAKLJUČAK

Eugen Sladović, porijeklom sa otoka Hvara začetnik je znanosti o upravnom pravu i upravnoj znanosti u Bosni i Hercegovini. Jedan je od brojnih činovnika u vrijeme austrougarske uprave koji je ostavio traga u pravnoj teoriji. Ipak, Sladović je dao nemjerljiv doprinos kulturi shvaćanja upravnog prava kao posebne pravne grane u vremenu kada Bosna i Hercegovina postaje dijelom europsko civilizacijskog pravnog kruga. Austrougarska uprava kroz svoju upravu dugu četiri desetljeća nastojala je urediti, reformirati i postepeno transformirati pravni sustav u Bosni i Hercegovini. Suočavala se sa brojnim poteškoćama ali uz uvažavanje nekadašnjih pravnih tekovina koje nisu bile u suprotnosti sa novim pravnim poretkom postepeno je donosila nove propise kojima je Bosnu i Hercegovinu pozicionirala u pravnom smislu europskim poimanjima prava. Zadržavanjem administrativno teritorijalnih jedinica, uprave i samouprave, austrougarska uprava svojom normativnom aktivnošću ih je dograđivala novim sadržajima kao i potrebama danog društvenopolitičkog vremena i konteksta. Odvajanjem uprave od sudstva kao i mnogim drugim intervencijama smatramo da je Austro-Ugarskoj Monarhiji uspjelo približiti Bosnu i Hercegovinu tadašnjim pravnim standardima moderne države, a samim time i standardima tadašnjeg poimanja upravnog prava.

**LITERATURA:**

1. Bečić, M.,(2022), *Između Orijenta i Okcidenta, recepcija općeg građanskog zakonika u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu-Pravni fakultet.
2. Borković, I., (2002), *Upravno pravo*, VII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine.
3. Čulinović, F., (1956.), *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja*, Zagreb.
4. Đaković, L., (1985.), *Političke organizacije bosanskohercegovačkih katolika Hrvata*, Zagreb.
5. *Gesetzt und Verordnungsblatt für Bosnien und die Hercegovina*, Jahrgang 1906, Sarajevo, stück IV.
6. Imamović, M., (1976), *Pravni položaj i unutarnjo-politički razvitak BiH od 1878. do 1914*, Sarajevo: Svjetlost.
7. Imamović, M., (2003), *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Magistrat.
8. Imamović, M., (2014), *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, četvrto izdanje, Sarajevo: Magistrat.
9. Jacek Lis, T.,(2020), „Službenici u Bosni i Hercegovini 1878.-1918.“, *Časopis za suvremenu povijest*, Vol. 52, br. 2, Zagreb, str. 629 – 656.
10. Jonjić, T., (2012), „Ivo Pilar o recepciji austrijskog Općeg građanskog zakonika“, *PILAR – časopis za društvene i humanističke studije*, god. VII. (2012.), br. 13 (1), 115.-148.
11. Lovrenović, I.,(2016) „Mit o sretnom dobu“, *Savremene percepcije kulturnog naslijeđa Austro-ugarske u Bosni i Hercegovini*, Radovi sa simpozija od 22. novembra 2014. u Sarajevu, Nacionalni komitet ICOMOS u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, str. 1- 4.
12. Mahmutagić, A., (2007), „Počeci evropske pravne misli i njihov utjecaj na modernu pravnu misao u BiH“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 44, 2/2007., str. 299.-303.
13. Sladović, E., (1916.), *Upravna nauka i upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: Zemaljska štamparija.
14. Šego- Marić, I., Zovko, T.,(2021.), *Državnopravna misao fra Dominika Mandića s uvodnom studijom o državnom pravnom položaju Bosne i Hercegovine 1878.-1941.*, Mostar: PRESUM.
15. Vidaković Mukić, M., (2015), *Opći pravni riječnik*, II izmijenjeno izdanje, Zagreb: Narodne novine.

*Summary*

**ADMINISTRATIVE LAW AND THE SCIENCE OF ADMINISTRATION  
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA DURING THE AUSTRIAN-  
HUNGARIAN MONARCHY (1878-1918)**

*Review paper*

*The emergence of the civil state as a result of the struggle against the absolutist model of government and the effort to cover the activities of all state bodies in legal regulations led to the development of administrative law. Under the influence of the French doctrine of the model of administration, which sets as a necessary requirement the principle of separation of administration from the judiciary, administrative law is developing as a separate branch of law in other European countries, especially in Austria and Germany. The authors analyze the basic principles of administration in Bosnia and Herzegovina, which became part of the European legal circle in 1878 when the Austro-Hungarian Monarchy received a mandate from the European powers to establish pacification and legal order in Bosnia and Herzegovina. Analyzing one of the oldest monographs on administrative law and general administrative science in Bosnia and Herzegovina during the Austro-Hungarian administration, the authors elaborate, compare and draw conclusions about the European model of administration in the former Ottoman province.*

**Keywords:** *administrative law ; administration ; Austro-Hungarian Monarchy ; Bosnia and Herzegovina*

## PRAVILNIK O UNUTARNJEM REDU U ZAKONU O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA „N.N“ 155/2023

*Stručni rad*

prof. dr. sc. **Marinko Đ. Učur**<sup>1</sup>

*Zakon o državnim službenicima „N.N“ 155 od 22. prosinca 2023., pored drugih pitanja i odnosa „od značaja za ostvarivanja prava i obveza državnih službenika i namještenika“, u odredbama članka 49. i drugima uređuje pravilnik o unutarnjem redu. Pravilnik o unutarnjem redu, kada se donese, objavi i stupi na snagu postaje propis (donesen na temelju zakona) i postaje dio pravnog sustava države Republike Hrvatske. U ovom radu piše se o brojnim posebnostima (karakteristikama, specifičnostima) pravilnika o unutarnjem redu obveznom općem autonomnom normativnom aktu u državnom tijelu „sukladno zakonu“. U pitanju su: nomotehničke oznake (objektivne i subjektivne pretpostavke) u preambuli, nazivu, postupku donošenja, okvir u kome se pravilnik donosi, sadržaj, prostorno i vremensko važenje, ali i pravna svijest, znanje (opće i posebno), poznavanje nomotehlike, timski rad u „pripremi građe“ i drugo bitno za zakonitost pravilnika o unutarnjem redu u određenom državnom tijelu.*

**Ključne riječi:** *državni službenici i namještenici ; prava i obveze ; nomotehničke oznake ; pravilnik o unutarnjem redu*

---

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Marinko Đ. Učur, znanstveni savjetnik u trajnom zvanju, Rijeka (u mirovini), e-mail: marinko.ucur051@gmail.com

## 1. UVOD

Hrvatski sabor donio je na sjednici 15. prosinca 2023. Zakon o državnim službenicima, koji je objavljen u Narodnim novinama (dalje „N.N.“ ili N.N.) broj 155. od 22. prosinca 2023., a stupio je na snagu 1. siječnja 2024., uz izuzetak u vremenskom važenju (kao objektivnoj nomotehničkoj oznaci odnosno pretpostavci) utvrđenoj u odredbama članka 176., tako da odredbe članka 60. i 61. stupaju na snagu 1. lipnja 2024. („plan zapošljavanja u državnoj službi“ i „donošenje plana zapošljavanja u državnoj službi“); članci 66. – 73. koji stupaju na snagu 1. srpnja 2024. („raspisivanje i objava javnog natječaja“, „prijave na javni natječaj“, „testiranje kandidata“, „rezultati testiranja“, „prigovor u postupku testiranja“, „intervju“, „izbor kandidata“ i „obustava postupka javnog natječaja“ i članka 62. – 65. koji stupaju na snagu 1. siječnja 2026. („objava internog oglasa“, „provedba internog oglasa“, „zapošljavanje iz baze kandidata za rad u državnoj službi“ i „baza kandidata za rad u državnoj službi“). Sadržaj Zakona o državnim službenicima „podijeljen“ je u četrnaest glava i od 1. – 176. članaka, a uređuje „radno – pravni odnos između državnih službenika odnosno namještenika i države kao poslodavca, jedinstvena pravila za prijam u državnu službu, napredovanje u službi, ocjenjivanje, odgovornost za povrede službene dužnosti i štetu, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obaveza državnih službenika i namještenika“ (članak 1. Zakona o državnim službenicima „N.N.“ 155/2023. u nastavku „Zakon“). Pored brojnih drugih pitanja i odnosa, Zakon posebno uređuje pravilnik o unutarnjem redu, kao obvezan autonomni, opći normativni akt u određenom državnom tijelu. Prema sadržaju odredbi članka 2. Zakona, državna tijela, na koja se „primjenjuju odredbe ovoga Zakona“ su brojna, ali su precizno određena:

- tijela državne uprave,
- pravosudna tijela,
- kaznena tijela,

- stručna služba Hrvatskog sabora,
- ured predsjednika Republike Hrvatske,
- uredi i druge stručne službe Vlade RH (Vlada),
- stručna služba Ustavnog suda RH,
- stručna služba Državnog sudbenog vijeća,
- stručna služba Pučkog pravobranitelja,
- stručna služba Pravobranitelja za djecu,
- stručna služba Pravobranitelja za ravnopravnost spolova,
- stručna služba Pravobranitelja za osobe s invaliditetom,
- državni ured za reviziju,
- druga tijela koja se osnivaju za obavljanje državne službe.

Sva navedena državna tijela, prema članku 49. Zakona, odnose pravilnik o unutarnjem redu. „Pravilnik donosi čelnik tijela“. Radi se o velikom broju državnih tijela i velikom broju pravilnika o unutarnjem redu. Svaki pravilnik o unutarnjem redu ima zajedničke (opće) i posebne (specifične) nomotehničke oznake (karakteristike), koje se odnose na preambulu, naziv (ime) postupak donošenja, sadržaj, prostorno i vremensko važenje, te druge oznake. Za sve važe subjektivne nomotehničke pretpostavke za njihovo donošenje (pravna svijest, znanje, priprema građe i dr.) (Učur, 2007).

## **2. PRAVILNIK O UNUTARNJEM RADU**

Zakon „uređuje radno - pravni odnos između državnih službenika odnosno namještenika i države kao poslodavca...“ (članak 1.). Na temelju Zakona donose se podzakonski (provedbeni) akti i u tom okviru pravilnik o unutarnjem redu. „Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima“ (članak 6. st. 1. Zakona).



## 2.1. Pravni okvir

Pravni okvir za uređivanje odnosa i donošenje pravilnika o unutarnjem redu u državnom tijelu je Ustav Republike Hrvatske, Zakon o državnim službenicima, Zakon o radu, drugi posebni zakoni, podzakonski (provedbeni) propisi i drugi pravni akti u državi Republici Hrvatskoj. Ustav države Republike Hrvatske je „zakon nad zakonima“ i najviši pravni akt koji pored drugih odnosa, uređuje i pitanja državne uprave, državnih službenika i namještenika. U odredbama članka 46. stavak 3. Ustav propisuje: „Zakonom i drugim propisima uređuje se status državnih službenika te radno – pravni status namještenika“. Intencija ustavotvorca je da se naglasi „status državnih službenika“ u smislu službeničkog odnosa koji ima svoje posebnosti u odnosu na radni odnos uopće i „radno – pravni status namještenika“. Nije sporno da je službenički odnos radni odnos, ali je naglašeno da je to „status“ što je potvrdilo da se on utvrđuje heteronomnom normom u „sadržaju“, za razliku od „klasičnog“ radnog odnosa koji se ne samo heteronomnim već i autonomnim općim aktima pa i ugovorom o radu. Navedena ustavna odredba tu „razliku“ je izrazila pojmovima „status“ i „radno – pravni odnos“. Zakon o državnim službenicima je temeljni, opći, (krovni) zakon o radno – pravnim odnosima između državnih službenika odnosno namještenika i države kao poslodavca...“. To se odnosi na: temeljne dužnosti državnih službenika (članak 18. – 33.); temeljna prava državnih službenika (članak 11. – 17.); sukob interesa (članak 34.-39.); odlučivanje o pravima i obvezama državnih službenika (članak 42.); radna mjesta u državnoj službi (članak 47. – 55.); popunjavanje radnih mjesta (članak 56. – 77.); probni rad (članak 81. – 83.); premještanje (članak 84. – 87.); napredovanje u službi (članak 88. – 91.); ocjenjivanje (članak 92. – 98.); državni ispit (članak 99. – 103.); izobrazba državnih službenika (članak 104. – 106.); odgovornost za povrede službene dužnosti i štetu (članak 108. – 136.); raspolaganje (članak 137. – 145.); prestanak

državne službe (članak 146. – 152.); namještenici (članak 153.); i nadzor (članak 154.).

Podzakonski (provedbeni) propisi čine okvir za pravilnik o unutarnjem redu, a posebno:

- 1) Uredba Vlada Republike Hrvatske o mogućnosti fleksibilnog radnog vremena i rada s nepunim radnim vremenom (članak 22. st. 5. Zakona);
- 2) Uredba Vlade Republike Hrvatske o radu na izdvojenom mjestu rada (članak 23. st. 10. Zakona);
- 3) Uredba Vlade Republike Hrvatske o broju članova, uvjeta za imenovanje, načinu imenovanja, ustrojstvu i načina rada Odbora za državnu službu (članak 44. st. 7. Zakona);
- 4) Uredba Vlade Republike Hrvatske o nazivu radnih mjesta u državnoj službi, uvjetima za raspored, klasifikaciji i vrednovanju radnih mjesta primjenom standardnih mjerila za klasifikaciju i vrednovanje (članak 47.);
- 5) Uredba Vlade Republike Hrvatske o detaljnijem uređivanju postupka zapošljavanja (članak 75.);
- 6) Uredba Vlade Republike Hrvatske o upućivanju na rad izvan državne službe i sekundiranje nacionalnih stručnjaka (članak 87. st. 4.);
- 7) Uredba Vlade Republike Hrvatske o postupku i načinu ocjenjivanja učinkovitosti rada državnih službenika (članak 95. st. 5.);
- 8) Uredba Vlade Republike Hrvatske o oblicima, načinu i uvjetima izobrazbe državnih službenika (članak 105. st. 6. Zakona)
- 9) To se odnosi na Etički kodeks Vlade Republike Hrvatske o pravilima ponašanja, komunikaciji i ostalim standardima u državnoj službi (članak 28. st. 2. Zakona);
- 10) „Postupak i način polaganja državnog ispita, razvoj i izradu ispitnih materijala, izdavanje uvjerenja o položenom državnom ispitu i vođenje elektroničkog očevidnika o polaganju državnog ispita propisuje

pravilnikom čelnih tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose“ (članak 101. st. 3. Zakona).

Zakon o radu je krovni zakon o radu i radnim odnosima u Republici Hrvatskoj „ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom, koji je sklopljen i potvrđen u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, te objavljen, a koji je na snazi, nije drukčije određeno“ (članak 1. Zakon o radu „N.N.“ 93/14, 127/17, 98/19, 351/22, 46/23 i 64/23).

Zakon o radu u članku 4. određuje pojam radnika ovako i „Radnik (zaposlenik, djelatnik, namještenik, službenik i slično – u daljnjem tekstu: Radnik) je, u smislu ovoga Zakona, fizička osoba koja u radnom odnosu obavlja određene poslove za poslodavca“. U odnosu na Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima je *lex specialis*. To potvrđuje odredba članka 6. st. 2. Zakona o državnim službenicima: „Na pitanja koja nisu uređena ovim ili posebnim zakonom, uredbama Vlade ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava ili Zakona ili Kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu“. Okvir za pravilnik o unutarnjem radu čine i načela odnosno „temeljna načela...“ utvrđena Zakonom (načelo zakonitosti i pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja, načelo hijerarhijske podređenosti, načelo odgovornosti za rezultate); kao i načela radnog (i službeničkog) prava (Zakon o državnim službenicima -cit. članka 7. – 10; Učur, 2001).

## **2.2. Nomotehničke pretpostavke za donošenje pravilnika o unutarnjem redu**

Službeničko zakonodavstvo je posebno (specifično, karakteristično) sa brojnim oznakama, prvenstveno, nomotehničkog karaktera. To se odnosi i na pravilnik o unutarnjem redu. U pitanju su objektivne pretpostavke za njegovo stvaranje (donošenje): nadležnost (pravni osnov, viza), naslov, postupak donošenja, sadržaj, prostorno i vremensko važenje, ali i subjektivne pretpostavke

koje se odnose, prvenstveno na redaktora (uvjetno rečeno na „stvaraoca pravne norme (propisa)“.

Naglašeni razlog za donošenje (novog) Zakona o državnim službenicima je Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (u daljnjem tekstu: NPOO) i Investicija (2.2. R1 – 11 Centralizirani sustav selekcije...pa je potrebno izmijeniti zakonodavni okvir radi centralizacije sustava selekcije u državnoj upravi, kojim se uređuju potrebne kvalifikacije državnih službenika i omogućava suvremeni postupak odabira (novi, centralizirani, digitalizirani i standardizirani sustav odabira i zapošljavanja...u državnoj službi)“. Taj sustav „razvijene IT platforme ustanovio bi se u 4. kvartalu 2024“. Nadalje, primijenio bi se projekt „Razvoj kompetencijskog modela za zaposlene u javnoj upravi“ u kojem su „utvrđeni opisi uobičajenih poslova javne uprave, opisi rukovodećih poslova, načini utvrđivanja složenosti poslova i primjenjive razine kompetencija te kategorije radnih mjesta na koje se pojedine razine kompetencije odnose“. Razlog je i novi „postupak ocjenjivanja i kriteriji za ocjenjivanje radne učinkovitosti državnog službenika“.<sup>2</sup>

#### 2.2.1. Ime (naziv), pravni osnov i nadležnost

Ime (naziv) propisa odredio je Zakonodavac tako da u naslovu iznad članka 49. Zakona piše Pravilnik o unutarnjem redu, a u stavku drugom Pravilnik o unutarnjem redu donosi čelnik tijela. Odredbe ovoga članka određuju ime (naziv), pravni osnov i nadležnost za donošenje ovog propisa. U vizi (pravnom osnovu) dovoljno se pozvati na članak 49. Zakona, bez stupnjevitog (ili „šireg“) pozivanja na druge propise. To može biti upisano na odgovarajuće mjesto u sadržaju propisa.

#### 2.2.2. Sadržaj pravilnika o unutarnjem radu

---

<sup>2</sup> Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 28. lipnja 2023. Nacrt prijedloga zakona o državnim službenicima, iz obrazloženja).

„Dati odgovarajući sadržaj jednom pravnom propisu znači obuhvatiti njegovim odredbama ono područje društvenih odnosa koje odgovara nadležnosti njegova donosioca“. Sadržaj pravilnika o unutarnjem redu mora biti pregledan, odredbe precizne i jasne sa unutarnjom logičnom vezom. Sadržaj pravilnika o unutarnjem redu propisan je u odredbi stavka 1. članka 49. Zakona:

- radna mjesta u državnom tijelu;
- potreban broj državnih službenika na svakom radnom mjestu;
- uvjeti za raspored, potrebne kompetencije;
- druga pitanja od značaja za organizaciju i način rada u državnom tijelu sukladno zakonu.

Ovdje treba istaći činjenicu da će Vlada Republike Hrvatske, temeljem članka 47. Zakona, Uredbom odrediti: nazive radnih mjesta u državnoj službi, uvjete za raspored, kvalifikacije i vrednovanje radnih mjesta, pa će u pravilnik o unutarnjem redu to „prenijeti“ prema organizaciji i poslovima u državnom tijelu. U svakom pravilniku o unutarnjem redu unijet će se „potreban broj državnih službenika na svakom radnom mjestu“. I tu je „autonomija“ čelnika tijela ograničena. Odredbe o radnim mjestima i uvjetima čini središnji (centralni) dio pravilnika o unutarnjem redu (ostali dijelovi strukture pravilnika o unutarnjem redu su: pored imena (naziv), uvodni dio o postupku i drugi koji čine zaokruženu cjelinu, jezičnu i logičnu koncentraciju i neproturječnu cjelinu – Učur, 2007:82).

### 2.2.3. Postupak, prostorno i vremensko važenje pravilnika o unutarnjem radu

Postupak donošenja pravilnika o unutarnjem redu je propisan (radnje, tijela pa i rokovi). Kada čelnik tijela utvrdi prijedlog pravilnika dostavlja ga „na prethodnu suglasnost“ nadležnom tijelu:

- „tijelo državne uprave te uredi i druge stručne službe vlade (RH) obvezno dostavljaju...prijedlog... tijelu državne uprave nadležnom za službeničke odnose“;
- „pravosudna tijela, stručna tijela Državnog sudbenog vijeća i stručna služba Državnoodvjetničkog vijeća obvezno dostavljaju...prijedlog... tijelu državne uprave nadležnom za poslove pravosuđa“.

Nepoštivanje postupka čini pravilnik o unutarnjem radu formalno nezakonitim. Postupkom se dolazi do propisane sadržite pravilnika i u funkciji je cilja koji se želi njime ostvariti. Postupak osigurava da pravilnik o unutarnjem redu „dobije“ svojstva propisa. „Čelnik državnog tijela je čelnik utvrđen posebnim propisom“ (Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama „N.N.“ 155/23. članak 3. st. 1.).

Pravilnik o unutarnjem redu primjenjuje se na sve službenike i namještenike u određenom državnom tijelu za koga je donesen.

Vrijeme donošenja, vrijeme objavljivanja i vrijeme stupanja na snagu mora biti označeno u pravilniku o unutarnjem redu. Imajući u vidu da odredbe članka 60. i 61. Zakona stupaju na snagu 1. lipnja 2024. (plan zapošljavanja u državnoj službi i donošenje toga plana), a odredbe članka 66. – 73. stupaju na snagu 1. srpnja 2024. (natječaj u državnoj službi i pitanja u vezi toga), te članak 62. – 65. tek 1. siječnja 2026. (interni oglas i druga), do kraja 2024. nije očekivati donošenje „novih“ pravilnika o unutarnjem redu (Zakon o državnim službenicima – cit. članak 176. i članak 156.).

#### 2.2.4. Neka druga pitanja u sadržaju pravilnika o unutarnjem redu

Zakon o državnim službenicima nije „ostavio“ prostora za autonomno uređivanje radno - pravnih odnosa državnih službenika i namještenika u državnim tijelima na koja se primjenjuje: Imajući u vidu da se pravilnik o unutarnjem radu odnosi i na organizaciju rada u državnom tijelu, bez obzira što se i drugim propisima uređuju određena pitanja i odnosi, u sadržaju pravilnika u određenoj „mjeri“ mogu se naći odredbe o:

- pravu na rad u prikladnim uvjetima „u skladu s načelima i standardima rada koji se zahtijevaju u državnoj službi...“, „...bez izlaganja okolnostima koje bi mogle ugroziti njegovo zdravlje i sigurnost...“;
- „...pravo na zaštitu fizičkog i moralnog integriteta tijekom obavljanja službenih dužnosti...“;
- dio o plaći i materijalnim i drugim pravima državnih službenika, kao „druga pitanja od značaja za organizaciju i način rada u državnom tijelu...“;
- fleksibilno radno vrijeme, u skladu s uredbom Vlade Republike Hrvatske,
- pojedinosti o radu na izdvojenom mjestu rada i na daljinu, u skladu s uredbom Vlade Republike Hrvatske;
- dužnosti etičkog ponašanja;
- „kompenzacijski model sastavni je dio pravilnika o unutarnjem redu“;
- neka pitanja o prevođenju naziva radnih mjesta;
- pitanja koja, u skladu sa Zakonom, osiguravaju lakše (potpunije i pravilnije) primjenjivanje odredbi o: jedinstvenim pravilima za prijam u državnu službu, napredovanja u službi, ocjenjivanje, odgovornost za provedbe službene dužnosti i štetu stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika i druga.

Preciznije uređivanje sadržaja pravilnika o unutarnjem radu uslijediti će nakon donošenja uredbi i drugih propisa na temelju i u skladu sa Zakonom.

### 3. ZAKLJUČAK

Osnov za donošenje Pravilnika o unutarnjem redu nalazi se u Ustavu države Republike Hrvatske i u Zakonu o državnim službenicima. To nije novi propis jer je i do sada njegovo donošenje u tijelu državne uprave bilo obvezno. U pitanju je je opći normativni akt kojega donosi čelnik tijela državne uprave. Hijerarhija, sadržaj i postupak donošenja i prostorno važenje pravilnika o unutarnjem redu govori o neznatnoj (pa i ograničenoj) autonomnosti toga propisa. Zakon o državnim službenicima propisuje obveznost donošenja pravilnika o unutarnjem redu. (Po Zakonu o radu obvezan je pravilnik o radu, ali za poslodavca koji zapošljava više od dvadeset radnika). U postupku donošenja pravilnika o radu sudjeluje radničko vijeće kojega nema u državnoj upravi, ali ako ima organiziran i nepristran sindikat, ne bi trebalo biti zapreka da bude uključen u donošenje pravilnika o unutarnjem radu, realizirajući socijalni dijalog. Određena je osnova donošenja, nadležnost, ime (naziv) propisa, a i sadržaj, kojega nema bez uredbi Vlade Republike Hrvatske i drugih heteronomnih propisa. To se odnosi i na Kolektivni ugovor kojim se „mogu urediti materijalna i druga prava državnih službenika“ (članak 12. st. 4. Zakona). I to je „ograničeno“, jer prema stavku 3. članka 12. „plaće i druga materijalna prava državnih službenika uređuju se posebnim Zakonom.“ (Vidi Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama „N.N.“ 155/23). Može se reći da su skoro svi odnosi heteronomnim normama uređeni: mogućnost fleksibilnog radnog vremena i rada s nepunim radnim vremenom (članak 22. st. 5. Zakona); rad na izdvojenom radnom mjestu (članak 23. st. 10. Zakona); etički kodeks Vlade (članak 28. st. 2. Zakona); imenovanje i način rada odbora za državnu službu (članak 44. st. 7. Zakona); radna mjesta...(članak 47. Zakona); radna mjesta rukovodećih državnih službenika (članak 50. st. 11. Zakona); potrebne kompetencije i drugi uvjeti za prijam u državnu službu...(članak 52. st. 5. Zakona); plan zapošljavanja u državnoj službi (članak 61. st. 4. Zakona); detaljnije uređivanje postupka zapošljavanja (članak 75.); rad na projektima i programima



Vlade (članak 82.); upućivanje na rad izvan državne službe (članak 87.): postupak ocjenjivanja (članak 95. st. 5. Zakona); izobrazba državnih službenika (članak 104. i 105. Zakona); lakše i teže povrede službene dužnosti (članak 111., 112. Zakona); i drugi. Preveliko heteronomno reguliranje statusa državnih službenika je rezultat značenja službeničkih odnosa za državu. To omogućava da se lakše odredi odgovarajuće mjesto službeničkog prava u pravnom sustavu države Republike Hrvatske. Bitne su razlike između radnog odnosa prema radnom zakonodavstvu i službeničkog odnosa po Zakonu o državnim službenicima, posebnim zakonima i drugim propisima kojima se uređuje taj pravni odnos. To važi i za pravilnik o unutarnjem redu, koji samo manjim dijelom ima karakteristike pravilnika o radu po Zakonu o radu. To se odnosi i na posebnosti u sadržaju kolektivnog ugovora za državne službenike.

Urediti unutarnji rad trebalo bi da znači:

- određivanje unutarnjeg ustrojstva određenog državnog tijela i djelokrug,
- nazivi organizacijskih jedinica u državnom tijelu, njihov djelokrug i način upravljanja,
- broj službenika i namještenika potrebnih za obavljanje poslova iz djelokruga državnog tijela,
- uvjeti za raspored na radno mjesto.

Unutarnji ustroj proizlazi iz poslova u okviru djelokruga državnog tijela, kao što su: kabineti, odjeli, službe, zavodi, uprave, uredi, odsjeci i drugi. Poslovi se utvrđuju i za organizacijske (ustrojbene) jedinice i za pojedina radna mjesta unutar tih jedinica. Uvjeti propisani zakonom moraju se „prenijeti“ u pravilnik o unutarnjem redu u mjeri koja odgovara sadržaju toga akta (propisa). Ne mogu se mijenjati niti isključivati. Propisuju se na isti način (nazivi radnog mjesta, koeficijent složenosti poslova u državnoj službi, napredovanje, ocjenjivanje, ispit i drugo). Pravilnik o unutarnjem redu je opći akt (propis) određen zakonom. To je pretpostavka i pravni osnov za rad određenog tijela (organizacijske jedinice) i

državnih službenika na radnim mjestima u tim tijelima. Nema zapošljavanja u određenim tijelu mimo tog propisa. Za njegovu izradu potrebno je prikupiti građu, izučiti propise, teoriju i sudsku praksu, koristiti opće i posebno znanje i druge subjektivne nomotehničke pretpostavke (prvenstveno na strani redaktora).

**LITERATURA**

1. UČUR, Marinko, Nomotehnika u radnom pravu i prava zaštite na radu, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2007.
2. UČUR, Marinko, Radno pravo, Digital Express, Rijeka, 2001.
3. Zakon o državnim službenicima „N.N.“ 155/2023.
4. Zakon o radu „N.N.“ 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 46/23 i 64/23.

*Summary***REGULATION ON THE INTERNAL ORDER IN THE LAW ON CIVIL  
OFFICERS „N.N“ 155/2023***Professional paper*

*Law on civil officers "N.N" 155 of December 22. 2023, in addition to other issues and relations "important for the exercise of the rights and obligations of civil officers and state employees", in the provisions of article 49 and others regulates the rulebook on the internal order. The regulation on the internal order, when adopted, published and entered into force, becomes a regulation (adopted on the basis of the law) and becomes part of the legal system of the Republic of Croatia. In this paper, it is written about numerous peculiarities (characteristics, specificities) of the regulation on the internal order, a mandatory general autonomous normative act in the state body "in accordance with the law". In question are: nomotechnical designations (objective and subjective assumptions) in the preamble, name, adoption procedure, framework in which the regulation is adopted, content, spatial and temporal validity, but also legal awareness, knowledge (general and special), knowledge of nomotechnics, team work in the "preparation of materials" and other important for the legality of regulations on internal order in a certain state body.*

**Keywords:** *civil officers and employees ; rights and obligations ; nomotechnical designations ; regulation on the internal order*

**VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM SPORU <sup>1</sup>***Pregledni rad***Milan Franić, dipl.iur. <sup>2</sup>****Franka Viljac Herceg, mag.iur. <sup>3</sup>**

*Rad analizira vještačenje u upravnom sporu prema njegovom pozitivnom hrvatskom pravnom uređenju. Posebno se bavi pitanjima koja su se pokazala prijepornima u hrvatskoj upravnoj doktrini i praksi hrvatskih sudova te u predmetima pred Europskim sudom za ljudska prava. Polazi se od toga da je svrha vještačenja u upravnom sporu temeljni kriterij sudske odluke o (ne)izvođenju vještačenja, ali i slobodne sudske ocjene izvedenoga vještačenja. Ta je svrha nužno u funkciji ostvarenja cilja samoga upravnog spora. Očituje se u temeljnim institutima i pojmovima sustava pozitivnog hrvatskog pravnog uređenja upravnog spora. Slijedi da bi se mjesto i ulogu, a time i svrhu vještačenja unutar cjeline sustava pozitivnog hrvatskog pravnog uređenja upravnog spora, trebalo moći odrediti sagledavanjem odnosa vještačenja i temeljnih instituta i pojmova tog uređenja. Tim institutima odnosno pojmovima držimo: cilj upravnog spora, predmet upravnog spora, utvrđivanje činjenica (dokazivanjem) u upravnom sporu, te presude u upravnom sporu. U radu se stoga analizira odnos dokaza vještačenjem i svakoga navedenog instituta odnosno pojma pojedinačno, posebno glede pitanja koja su se pokazala prijepornima u hrvatskoj upravnoj doktrini te praksi hrvatskih sudova i Europskog suda za ljudska prava. U zaključku se daje sinteza uvida dobivenih tom analizom.*

**Ključne riječi:** *upravni spor ; vještačenje ; pravični postupak*

---

<sup>1</sup> Izražena mišljenja autora isključivo su njihova osobna.

<sup>2</sup> Milan Franić, dipl.iur., sudac Upravnog suda u Splitu na jednogodišnjem boravku na Europskom sudu za ljudska prava, e-mail: milan.franic@echr.coe.int

<sup>3</sup> Franka Viljac Herceg, mag.iur., pravna savjetnica na Europskom sudu za ljudska prava, e-mail: franka.viljac@echr.coe.int

## 1. UVOD

U upravnom sporu, kao i u svim drugim postupcima u pravu, dokazi su izvori saznanja o činjenicama koje se utvrđuje u postupku, a vještačenje dokaz koji se izvodi kada je za utvrđivanje ili razjašnjenje odnosno ocjenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim sud, ili drugo tijelo koje vodi postupak, ne raspolaže (Triva i Dika, 2004:526; Dika, 2018:627; Krapac 2020:600 i 497; Borković 2002:445-446; ZKP 308, ZPP 250, ZUP 65/1). U dokaze, pored vještačenja, spadaju i: isprave, saslušanje svjedoka, saslušanje stranaka, očevid (ZUS 33/4; ZPP 227 do 249, 264 do 270; ZUP 58/1, 70) i druga dokazna sredstva (ZUS 33/4).<sup>4</sup> Predmet rada je dokazivanje vještačenjem u upravnom sporu. Svrhu dokaza vještačenjem u upravnom sporu određuje opća svrha koju dokaz vještačenjem ima u svim postupcima u pravu (utvrđivanje pravno relevantne činjenice koje iziskuje nepravno stručno znanje), kao i specifični ciljevi te pravno-normativne posebnosti upravnog spora. Stoga se u radu analizira odnos vještačenja i temeljnih instituta/pojmova pozitivnog hrvatskog uređenja upravnog spora: cilja upravnog spora, predmeta upravnog spora, utvrđivanja činjenica (dokazivanjem) u upravnom sporu, te presuda u upravnom sporu. Metode rada su pravno-dogmatska i pravno-kazuistička budući da se pozitivno hrvatsko pravno uređenje upravnog spora o vještačenju analizira prema njegovom dosadašnjem doktrinarnom i sudskom tumačenju.

---

<sup>4</sup> U ovom radu vještačenje analiziramo prema (još uvijek važećem) ZUS i tumačenjima tog zakona u doktrini i judikaturi. Pred predaju ovoga rada, objavljen je (u Narodnim novinama broj 36/24. od 26. ožujka 2024.) novi Zakon o upravnim sporovima koji stupa na snagu 1. srpnja 2024. (dalje u tekstu: ZUS 2024). Tamo gdje uređenje ZUS 2024 odstupa od uređenja ZUS i/ili stavova koje je u tumačenju ZUS zauzela doktrina i/ili sudska praksa, na to upućujemo u bilješki. Propise u radu navodimo njihovim uvriježenim kraticama (npr. ZPP, ZKP). Odredbe propisa navodimo razdjeljujući znakom razdjelnice (/) broj članka/stavka/podstavka. U popisu literature i drugih izvora, navode se kratice svih citiranih propisa, s punim nazivom propisa i brojevima službenoga glasila njegove objave i objave njegovih izmjena i dopuna.

## 2. VJEŠTAČENJE I TEMELJNI INSTITUTI (POJMOVI)

### UPRAVNOG SPORA

#### 2.1. Vještačenje i cilj upravnog spora

Cilj upravnog spora postavljen je već na ustavnoj razini, propisivanjem jamstva sudske kontrole zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti (URH 19/2). Na zakonskoj razini, propisan je dvostruki cilj upravnog spora: s jedne strane, osigurati zaštitu pojedinačnih prava i pravnih interesa građana i pravnih osoba koji mogu biti povrijeđeni upravnim odlukama i postupanjima; s druge strane, osigurati zaštitu (objektivne) zakonitosti u upravnom odlučivanju i postupanju uopće (ZUS 2; Staničić i sur., 2017:31; Đerđa i Šikić, 2012:83).

Iz takvog ustavnog i zakonskog određenja cilja upravnog spora, izvedive su dvije bitne pravne osobine upravnog spora. Prva se odnosi na mjesto i ulogu upravnog spora u ustavnoj organizaciji i podjeli državne vlasti. Upravni spor je propisani (URH 4, 19/2) oblik uzajamne provjere nositelja vlasti, i to provjere izvršno-upravne vlasti od strane sudbene vlasti, kao element načela diobe vlasti (Rajko, 2016.: 94). Ustavni sud je u odluci broj: U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. („Narodne novine“ broj 90/10) utvrdio da se jamstva prava na pravično suđenje, sadržana u članku 29. stavku 1. Ustava, primjenjuju i na sudski postupak pred upravnim sudom (upravni spor) koji je uređen člankom 19. stavkom 2. URH. Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) utvrdio je da pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 6. Konvencije zahtijeva da, pri odlučivanju o građanskim pravima i obvezama, odluke koje su donijela upravna tijela moraju biti podvrgnute kontroli sudskog tijela koje ima „punu nadležnost“, uključujući ovlast da u svakom pogledu poništi osporenu odluku zbog činjeničnih i pravnih pitanja (vidi *Bistrović protiv Hrvatske*, br. 25774/05, 31. svibnja 2007., § 51; i *Letinčić protiv Hrvatske*, br. 7183/11, 3. svibnja 2016., § 46).

Druga se bitna pravna osobina upravnog spora ogleda u njegovoj funkcionalno-procesnoj vezi s upravnim postupkom kod odlučivanja o upravnoj stvari. Odlučivanje o upravnoj stvari, uključujući i dokazni postupak, ne započinje u sudskom postupku, tj. upravnom sporu. Ono je već provedeno u upravnom postupku. U upravnom sporu se ocjenjuje zakonitost pritom donesene odluke, odnosno propuštanja donošenja odluke (Rajko, 2016:94). Tragom toga i ZUS razlikuje dokaze izvedene, odnosno činjenice utvrđene „u postupku donošenja osporene odluke“, od onih koje je sud „sam izveo“, odnosno utvrdio (ZUS 33). S obzirom na ciljeve upravnog spora (zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa te osiguranje zakonitosti odlučivanja i drugog postupanja uprave), vještačenje bi se, u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti upravnog akta, predlagalo i izvodilo radi osporavanja pravilnosti utvrđenja ili ocjene neke činjenice iz osporavanog upravnog akta (a time i radi osporavanja njegove zakonitosti), ako utvrđivanje ili ocjena te činjenice iziskuje stručno znanje kojim upravni sud ne raspolaže. Na slična shvaćanja svrhe upravnosudskog vještačenja nailazimo u doktrini i sudskoj praksi. U doktrini se za upravnosudsko vještačenje navodi da je „jedino učinkovito dokazno sredstvo“ (Zrilić Ježek, 2021:44), odnosno „oružje kojim stranke mogu osporavati utvrđenja javnopravnog tijela, osobito kada se ona temelje na ocjenama ovlaštenih vještaka u upravnom postupku“ (Zrilić Ježek, 2019:612). U presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usž-634/14-7 od 22. siječnja 2015., glede vještačenja provedenog u prvostupanjskom upravnom sporu, obrazlaže se da je upravni sud, radi ostvarenja propisanih ciljeva upravnog spora, ovlašten slobodno ocjenjivati izvedene dokaze i utvrđivati činjenice, služeći se svim zakonom propisanim dokaznim sredstvima, i samostalno prosuđujući o činjenicama koje treba utvrditi i dokazima na temelju kojih će to učiniti (Zrilić Ježek, 2019:610-611). U odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016. ocijenjeno je da je „upravni spor proveden bez stvarne namjere provedbe cilja upravnog spora - kontrole zakonitosti upravnih akata, a što je dužnost upravnih sudova propisanih člankom 19. stavkom 2.



Ustava“ jer je podnositeljčin dokazni prijedlog za sudskim medicinskim vještačenjem odbijen te je kao „odlučujući dokaz ... ostalo vještačenje provedeno po vještacima iz HZMO-a, koje je podnositeljica osporavala ...“ pa podnositeljici u upravnom sporu „... nije dana mogućnost da dokazuje svoje tvrdnje“.<sup>5</sup> U predmetu *Bosiljevac protiv Hrvatske* (br. 3681/16, 18. travnja 2023.), ESLJP je utvrdio da je Visoki upravni sud Republike Hrvatske propustio otkloniti postupovne nedostatke nastale u upravnom postupku u kojem podnositelj zahtjeva nije imao mogućnost učinkovito sudjelovati u pribavljanju nalaza vještaka koji su utvrdili da kod njega nema opće nesposobnosti za rad. Problematičnim je ocijenjeno što je Visoki upravni sud Republike Hrvatske, umjesto da ispita kvalitetu nalaza vještaka upravnih tijela i provjeri je li podnositelj imao smislenu priliku osporiti ih, zaključio da su prigovori podnositelja irelevantni za donošenje odluke o njegovom zahtjevu za obiteljskom mirovinom.<sup>6</sup>

## 2.2. Vještačenje i predmet upravnog spora

Zakonskim uređenjem iz 2010., predmet upravnog spora je proširen (ZUS 3). No, u praksi je daleko najviše upravnih sporova kojima je predmet „stari“ odnosno „klasični“: ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek (ZUS 3/1/1).

---

<sup>5</sup> U doktrini (Staničić, 2020:14-16; Zrilić Ježek, 2021:50-52) se ističe da bi, od stava zauzetog u ovoj odluci, Ustavni sud Republike Hrvatske odstupio kasnijom odlukom broj U-III-191/2018 od 10. ožujka 2020. Za tu kasniju odluku, v. *infra* bilj. 9 i glavni tekst na koji se ta bilj. odnosi.

<sup>6</sup> ESLJP pritom nije smatrao odlučnim što podnositelj nije u tužbi bio predložio pribavljanje mišljenja stalnog sudskog vještaka. Naime, upravni spor je u konkretnom predmetu bio proveden po ZUS 1977, prema kojem je upravni sud u pravilu rješavao na temelju činjenica utvrđenih u upravnom postupku te nije bilo dostupnih primjera da su se izvodili takvi dokazi na temelju prijedloga stranaka. ESLJP je stoga našao prikladnim razlikovati ovaj predmet od predmeta protiv Hrvatske u kojima je primijenjen ZUS, a u kojima su stranke bile propustile predložiti pribavu nalaza vještaka u prilog svojim argumentima (vidi primjerice *Trbojević protiv Hrvatske* (odluka), br. 57228/13, 15. svibnja 2018., § 39).

Stoga smo se i mi u ovome radu ograničili na upravne sporove radi ocjene zakonitosti upravnog akta.

Upravnom sporu radi ocjene zakonitosti upravnog akta prethodi upravni postupak u kojem je taj akt donesen. To upravnom sporu, i po cilju i po predmetu, daje kontrolnu narav: na javnopravnim tijelima je neposredno rješavanje stvari iz upravne nadležnosti (tzv. upravne stvari), a na upravnim sudovima je kontroliranje, odnosno ocjenjivanje zakonitosti toga rješavanja samo ako i kada tužitelj pokrene upravni spor. Ako sud utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom će usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni (ZUS 58/2). Navedeno „pravilo reformacijskog odlučivanja“ od suda traži da sam riješi upravnu stvar kada ocjeni da je osporenim aktom javnopravno tijelo (tuženik) nije zakonito riješio. To je u doktrini, a i sudskoj praksi, otvorilo prijedpor: „Može li upravni sud, kada presudom rješava upravnu stvar, uzeti u obzir i činjenicu utvrđenu (vještačenjem) u upravnom sporu, koja je nastala nakon donošenja osporenog upravnog akta?“ U doktrini je prevladao negativan odgovor na ovo pitanje. Argumentira se da bi presuđivanje u upravnom sporu radi ocjene zakonitosti upravnog akta, na osnovi činjenica nastalih nakon donošenja toga akta, povrijedilo ustavnu podjelu i odnos izvršno-upravne i sudbene vlasti - ustavno jamstvo sudske kontrole zakonitosti upravnih akata, kao oblik uzajamne provjere izvršno-upravne vlasti od strane sudbene vlasti, a u sklopu ustavne podjele državne vlasti, te izlazilo iz okvira zakonom propisanog predmeta upravnog spora - ocjene zakonitosti odlučivanja odnosno postupanja uprave (Bogdanović, 2013:33; Đerđa i Šikić, 2012:200; Rajko, 2016:94-95; Rajko, 2013:509-512; Zrilić Ježek 2019:603-604, Zrilić Ježek 2021: 21-25).<sup>7</sup> Isti stav dijeli i sudska praksa: time što je, prihvaćajući nalaz i mišljenje sudskog vještaka, reformacijskom presudom

---

<sup>7</sup> Suprotno stajalište zastupa Britvić-Vetma. Smatra da bi u sporu pune jurisdikcije upravni sudac trebao donijeti odluku imajući u vidu činjenice i pravne elemente koji postoje na dan njegove odluke (Britvić Vetma, 2011: 397, Zrilić Ježek 2019:603-604).

tužitelju priznao pravo i za razdoblje nakon razdoblja iz osporenog upravnog rješenja; prvostupanjski upravni sud je „počinio bitne povrede odredbi ZUS-a i ZUP-a, kada je odlučio o pravu tužitelja bez prethodno provedenog upravnog postupka za navedeno razdoblje ..., bez podnesenog zahtjeva za postupanje upravnom tijelu u tom periodu, što je razlog ništetnosti, bez da je upravno tijelo donijelo konačnu odluku o pravu u tom periodu i bez zakonske osnove za takovo postupanje suda. ... sud nije ni mogao ocjenjivati zakonitost nepostojećeg upravnog akta i upravnog postupka, sukladno članku 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a.“ (presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj 3880/17-2 od 10. svibnja 2018., Zrilić Ježek 2021: 22-24).

### **2.3. Vještačenje i utvrđivanje činjenica (dokazivanjem) u upravnom sporu**

U cjelini upravnog spora, dokazni je postupak jedan njegov stadij. Onaj u kojem sud odlučuje o izvođenju dokaza te izvodi dokaze radi utvrđivanja činjenica pravno relevantnih za rješavanje upravne stvari, a time i za ocjenu zakonitosti osporenog upravnog akta o kojoj se odlučuje presudom (ZUS 2, 3/1/1, 33, 55 do 64, 74 i 75). Sud u upravnom sporu slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, uzimajući u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, kojima nije vezan, te činjenice koje je sam utvrdio. Stranke sudu mogu predlagati koje činjenice treba utvrditi te dokaze kojima se one mogu utvrditi, ali sud nije vezan tim prijedlozima. Dokazi su: isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva. Sud ih u upravnom sporu izvodi prema pravilima kojima je uređeno dokazivanje u parničnom postupku (ZUS 33).<sup>8</sup> U funkciji samostalnog upravnosudskog utvrđivanja činjenica su i postupovne odredbe o načelu izjašnjavanja stranke (ZUS 6, 32, 34/1), načelu usmene rasprave (ZUS 7) te spomenuto „pravilo

---

<sup>8</sup> ZUS 2024 (49. do 88.), za razliku od ZUS, ne upućuje na primjenu pravila ZPP o dokazivanju nego cjelovito uređuje dokaze i izvođenje dokaza.

reformacijskog odlučivanja“ (ZUS 58). Stranke su obvezne iznijeti činjenice te priložiti/predložiti dokaze radi utvrđivanja tih činjenica već u prvoj postupovnoj radnji: tužitelj u tužbi, a tuženik i zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu. Upravni sud u vezi toga ovlašten je tražiti od stranaka dodatna izjašnjenja i dopune (ZUS 34). Doktrina je stava da nije riječ o strogoj stranačkoj procesnoj disciplini: nema zapreke da stranke i naknadno iznesu činjenice i predlože dokaze, ali vodeći računa o načelu učinkovitosti (ZUS 8; Rajko 2016:99; Zrilić Ježek, 2021:8). Dok je pokretanje i tijek upravnog spora na tužiteljevoj dispoziciji (ZUS 22 i 41), prikupljanje dokazne građe je na stranačkoj inicijativi kojom sud nije vezan (ZUS 33). Kombiniranje tužiteljske odnosno stranačke dispozicije i inicijative sa inkvizitornim ovlastima suda zrcali dvojnost cilja upravnog spora: zaštita prava i pravnih interesa stranaka te zaštita objektivne zakonitosti (Rajko 2016: 102). U doktrini se govori o ograničenoj ovlasti upravnog suda izvoditi dokaze po službenoj dužnosti. Osnovne i neke druge dokaze u upravnom sporu sud može pribaviti bez da to stranke izričito traže. Npr., pribavljanje i čitanje spisa predmeta u kojem je osporeni upravni akt donesen, traženje od drugih javnopravnih tijela isprava kojim raspolažu ili podataka o kojima vode javne evidencije. Doktrina ističe da je ovlast suda pribavljati daljnje dokaze po službenoj dužnosti ograničena stvaranjem troškova koje bi se predujmljivalo na teret suda. Vještačenje stvara takve troškove. Stoga ga upravni sud ne bi mogao izvesti po službenoj dužnosti (Rajko 2016: 102, Zrilić Ježek 2021: 10-14, Zrilić Ježek 2019: 596-598).

Takvog je stava i sudska praksa (presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-3257/19-2 od 21. studenoga 2019.): „sud odlučuje o vještačenju na prijedlog stranke i ne provodi dokazivanje vještačenjem po službenoj dužnosti, prvenstveno iz razloga što sudski vještak ima pravo na nagradu za obavljeno vještačenje i određene naknade, a ti troškovi ne mogu ići na teret suda“ (Rajko 2016: 102, Zrilić Ježek 2021: 10-14, Zrilić Ježek 2019: 596-598). I Ustavni sud Republike Hrvatske (odluka broj U-III-5102/21 od 29. lipnja

2022). „neosnovanim ocjenjuje ... prigovore "propustu sudova da provedu neovisno sudsko vještačenje" ... jer ... podnositelj, na kojem je bio i teret dokazivanja u pokrenutom postupku upravnog spora, ... nije predlagao provođenje navedenog dokaza.". Sličan stav je zauzeo i ESLJP u predmetu *Trbojević protiv Hrvatske* ((odluka), br. 57228/13, 15. svibnja 2018., § 39), u kojem je podnositeljica bila propustila predložiti vještačenje. U doktrini nailazimo i na suprotan stav: da bi vještačenje u upravnom sporu (po ZUS) sud bio obvezan provesti po službenoj dužnosti u svim slučajevima u kojima se pravo stanje stvari ne može drugačije utvrditi, a stranke same ne predlože izvođenje dokaza vještačenjem (Staničić, 2020: 16-20).<sup>9</sup> Sporno je i pitanje je li upravni sud u obvezi provesti vještačenje predloženo u osporavanju činjenice čije utvrđenje iziskuje znanje struke različite pravu. U odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-191/2018 od 10. ožujka 2020. obrazlaže se da te obveze nema: sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice (33/1 ZUS), iz čega ne proizlazi obveza suda izvesti svaki predloženi dokaz, pa je to, hoće li izvesti predloženi dokaz, pitanje ocjene suda u svakom pojedinačnom slučaju.<sup>10</sup> No, u izdvojenom mišljenju sudaca Abramović, Kušan i Selanec, ističe se da ta obveza postoji ako stranka pravilno predloži dokaz podoban za utvrđivanje odlučne, a sporne činjenice. Nailazimo i na doktrinarni stav koji prihvaća ovo izdvojeno mišljenje (Staničić, 2020: 14-16).<sup>11</sup> Sama činjenica radi utvrđivanja koje se u upravnom sporu predlaže

---

<sup>9</sup> Na tragu ovoga suprotnog (Staničićevog) stava je i ZUS 2024, kojim je propisano da sud određuje vještačenje po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranaka (74/1).

<sup>10</sup> Usporedi s predmetima ESLJP u kojima je utvrđeno da odbijanje provođenja vještačenja nije dovelo do nepravilnosti postupka: *Hamzagić protiv Hrvatske*, br. 68437/13, 9. prosinca 2021., §§ 56 i 57; *Tarabarić protiv Hrvatske* (odluka), br. 25824/14, 29. rujna 2020., §§ 44 i 45, i *Matozan protiv Hrvatske* (odluka), br. 75112/14, 29. rujna 2020., §§ 42 i 43.

<sup>11</sup> U odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-191/2018 od 10. ožujka 2020. se obrazlaže da je u tom predmetu bila riječ o vještačenju Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom, koji „kao jedinstveno tijelo provodi vještačenja u postupcima utvrđivanja oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i radne sposobnosti i koje je izdvojeno od HZMO-a. Po tome, ovaj predmet bitno se razlikuje od predmeta Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) *Korošec protiv Slovenije* (br. 77212/12, presuda od 8. listopada 2015.), odnosno odluke Ustavnog suda broj: U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016. (www.usud.hr) kojom je Ustavni sud usvojio ustavnu tužbu podnositelja zbog povrede prava iz

i izvodi vještačenje mora biti materijalno pravno relevantna za rješavanje osporene upravne stvari, i takva da je za njeno utvrđivanje/ocjenu potrebno stručno znanje kojim upravni sud ne raspolaže. Njena materijalno pravna relevantnost znači da je ona materijalnim propisom mjerodavna za tu upravnu stvar propisana za pretpostavku odnosno uvjet priznanja ili nametanja stranci nekoga prava ili obveze upravnom aktom (Rajko, 2013:509; Rajko, 2016:95; Zrilić Ježek, 2021:5,6,7,54). Zato njeno pogrešno utvrđivanje/ocjena ima značaj pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u osporenom upravnom aktu. To je razlog nezakonnosti toga akta, a time i razlog za njegovo poništenje presudom u upravnom sporu. Stručno znanje kojim upravni sud ne raspolaže (ZUS 33/5, ZPP 250) je nepravno stručno znanje. Službene osobe koje u javnopravnim tijelima vode upravni postupak i rješavaju o upravnim stvarima (ZUP 23), često su nepravni struka, povezanih s odnosnim upravnim područjem; primjerice, inženjeri odgovarajućih struka kao inspektori i sl. Ta im stručna znanja i služe za utvrđivanje/ocjenu činjenica za koju su ona potrebna. Suci upravnih sudova su pravne struke pa nemaju ta i takva (nepravna) stručna znanja. To vještačenju, kao dokaznom sredstvu u upravnom sporu, daje širi domašaj od onoga koji ono ima kao dokazno sredstvo u upravnom postupku. U upravnom se sporu vještačenje može predlagati i izvoditi radi utvrđenja/ocjene činjenica koje u upravnom postupku nisu utvrđene vještačenjem nego drugim dokaznim sredstvima, npr., inspeksijskim nadzorom inspektora struke odgovarajuće toj inspekciji (ZDI 3 do 28, 34 do 52, 82 do 126), procjenom poreznog tijela (ZPPN 9) i sl. (Žunić Kovačević i Bassegli Gozze, 2022:885-888). Za dokazivanje neke činjenice posebnim postupovnim pravilima upravnog postupka može biti propisana formalna dokazna maksima. Tu se činjenicu stoga

---

članka 29. stavka 1. u vezi s člankom 19. stavkom 2. Ustava, pozivajući se pri tome na stajališta ESLJP-a koja je taj sud iznio u predmetu *Korošec protiv Slovenije*."

U doktrini (Staničić, 2020:14-16; Zrilić Ježek, 2021:50-52) se ističe da bi, ovom odlukom od 10. ožujka 2020., Ustavni sud RH ipak odstupio od stava ranije zauzetog u navedenoj odluci od 14. prosinca 2016.

Za stav iz navedene odluke od 14. prosinca 2016., v. *supra*, toč. 2.1., pretposljednji odjeljak.

u tim postupcima može dokazivati samo dokaznim sredstvom propisanim tim posebnim pravilima. Tako je posebnim postupovnim pravilima propisa iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te socijalne skrbi propisano da se vještačenjem ovlaštenih vještaka javnopravnog tijela ili jedinstvenog tijela vještačenja utvrđuje (ne)postojanje bolesti ili posljedice bolesti koja je, prema tim istim propisima, uvjet ostvarenja određenoga prava. U doktrini i sudskoj praksi pokazalo se prijepornim vežu li ta pravila i sud u upravnom sporu ili samo javnopravno tijelo u upravnom postupku. Doktrina je stava da se ta pravila odnose samo na dokazivanje u tim upravnim postupcima, a ne i u upravnim sporovima u kojima se osporava zakonitost rješenja donesenih u tim upravnim postupcima (Rajko, 2013:516; Zrilić Ježek 2019:610 i 611; Zrilić Ježek, 2021:32). Tog stava je i sudska praksa (Visoki upravni sud, Usž- 711/16 od 21. travnja 2016.): po tim je pravilima „dužno postupati javnopravno tijelo ... koje svoje odluke temelji na nalazima i mišljenjima institucionaliziranih tijela vještačenja“ dok je „u upravnom sporu, ... sud ... ovlašten provesti dokaz vještačenjem po sudskom vještaku“ (Zrilić Ježek; 2019:610). Dva su aspekta upravnosudske obveze obrazloženog odlučivanja o vještačenju. Prvi se odnosi na obvezu donošenja obrazložene odluke o (ne)izvođenju predloženog vještačenja. Drugi se odnosi na obvezu obrazložene ocjene izvedenoga sudskog vještačenja u presudi. Navedena dva aspekta su se pokazala najproblematičnijima u ustavnosudskoj praksi.

U više odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske osnovom utvrđene povrede bilo je neobrazlaganje ili nedostatno obrazlaganje odluka upravnih sudova da ne izvedu vještačenja koja su stranke predložile osporavajući nalaze vještaka iz HZMO-a ili HZZO-a provedena u upravnom postupku: „podnositelju u upravnom sporu ... nije dana mogućnost da dokazuje svoje tvrdnje, te ... je upravni spor proveden bez stvarne namjere provedbe cilja upravnog spora ...odbijanje dokaznog prijedloga podnositelja u konkretnom slučaju, nije bilo u skladu s jednakošću oružja, ... sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, ... isti nije vođen na način koji je podnositelju

osigurao pravo na pravično suđenje što je ... dovelo do povrede prava podnositelja na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava u vezi s člankom 19. stavkom 2. Ustava.“ (tako u odluci U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016., a bitno slično i u odlukama U-III-1768/2016 od 17. travnja 2019. i U-III-2074/2019 od 7. lipnja 2022.). Pritom upravni sudovi nisu obvezni uvijek izvesti predloženo vještačenje, ali su uvijek obvezni obrazložiti odluku o njegovu neizvođenju. Kada stranka sudu predloži vještačenje, „prvenstveno je na sudu da prosudi bi li to služilo bilo kakvoj korisnoj svrsi ...“ (odluke broj U-III-3860/2019 od 9. studenoga 2023. i U-III-3686/2019 od 20. prosinca 2022.). „...upravni sudovi nemaju obvezu provesti dokaz sudskim vještačenjem svaki puta kada stranka u upravnom sporu to zatraži. Međutim, vještačenje koje je provedeno u upravnom postupku mora zadovoljiti standarde kvalitete utvrđivanja činjenica koji vrijede za sudsko vještačenje. Ako stranka argumentirano osporava nalaz i mišljenje sačinjeno u upravnom postupku i predlaže provođenje vještačenja po sudskom vještaku, upravni sudovi dužni su takav dokaz provesti ili relevantnim i dostatnim razlozima obrazložiti odbijanje provođenja tog dokaznog prijedloga.“ (odluke broj U-III-2074/2019 od 7. lipnja 2022.). Nadalje, u više odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, osnovom utvrđene povrede bilo je neobrazloženo ili nedostatno obrazloženo „poklanjanje vjere“ vještačenjima vještaka iz HZZO-a ili HZMO-a u presudama Visokog upravnog suda kojima su poništene presude u kojima je prvostupanjski upravni sud „poklonio vjeru“ izvedenom vještačenju sudskog vještaka: „...slijedom čega su i opravdani prigovori podnositelja kojima ukazuje na povredu prava na pravično suđenje u dijelu procesne ravnopravnosti stranaka i povredu načela jednakosti oružja. ...“ (tako u odluci U-III-3093/2022 od 8. ožujka 2023., bitno slično i u odlukama U-III-3860/2019 od 9. studenoga 2023., U-III-1693/2018 od 24. ožujka 2021. i U-III-3392/2019 od 15. prosinca 2021.). Pritom „sud nije dužan odluku utemeljiti na nalazu i mišljenju stalnog sudskog vještaka kad je takvo vještačenje provedeno ... Na sudu je da odluči kojem će dokazu dati jaču dokaznu snagu. Međutim, neovisno o tome na kojem nalazu i mišljenju



utemelji svoju odluku, sud je za svoju odluku dužan dati dostatne i relevantne razloge.“ (tako u odlukama broj: U-III-3860/2019 od 9. studenoga 2023. i U-III-3686/2019 od 20. prosinca 2022.).

#### **2.4. Vještačenje i presude u upravnom sporu**

Sud nema obvezu upravnu stvar presudom sam riješiti nakon što je izveo predloženo sudsko vještačenje i osporeni upravni akt ocijenio nezakonitim. I tada sud može poništiti osporeni upravni akt i predmet (uz obvezujuću uputu) vratiti na ponovno postupanje i odlučivanje javnopravnom tijelu (ZUS 58; Rajko, 2016:94; Zrilić Ježek, 2019: 609-610). Predlaganje vještačenja, a i njegovo izvođenje, nameće sudu obvezu iznošenja adekvatnih razloga u vezi toga. Razloge zbog kojih nije izvodio predloženo vještačenje, upravni sud mora iznijeti u obrazloženju presude ako ih nije iznio ranije tijekom spora. Razloge o ocjeni vještačenja izvedenog u sporu mora iznijeti u obrazloženju presude (ZUS 60/4). Navođenje tih razloga služi tome da se utvrdi je li odbijanje bilo razumno, odnosno je li postupak u cjelini bio pravičan (vidi *Hamzagić protiv Hrvatske*, br. 68437/13, 9. prosinca 2021., §§ 57-58; i *H. protiv Francuske*, br. 10073/82, 24. listopada 1989., §§ 61 i 70).

### **3. ZAKLJUČAK**

S obzirom na ciljeve i predmet te dokazivanje i utvrđivanje činjenica u upravnom sporu, pokazalo se da vještačenje u upravnom sporu, kao i sam upravni spor, ima prvenstveno kontrolnu svrhu. Ono je sredstvo za osporavanje pravilnosti utvrđenja i/ili ocjene pravno relevantne činjenice za rješavanje upravne stvari, a time i za osporavanje zakonitosti upravnog akta čija zakonitost se ocjenjuje u upravnom sporu. Imajući u vidu pravilo reformacijskog odlučivanja u upravnom sporu, vještačenje može imati i svrhu neposrednog sudskog utvrđivanja i/ili ocjene tih činjenica; ako i kada upravni sud presudom osporeni upravni akt poništi kao nezakonit i sam riješi upravnu stvar. Činjenice

koje se utvrđuje/ocjenjuje vještačenjem su one čije utvrđivanje i/ili ocjena iziskuje stručno znanje kojim upravni sud ne raspolaže. To umanjuje, ako ne i isključuje, važnost i prikladnost drugih dokaznih sredstava. U tom smislu se za vještačenje u upravnom sporu tvrdi da je „jedino učinkovito dokazno sredstvo“ (Zrilić Ježek, 2021:44). Spomenuta učinkovitost vještačenja kao dokaznog sredstva u upravnom sporu njegova je pravna osobina. Proizlazi iz ustavnog i konvencijskog prava na pravičan postupak, i to iz dva aspekta toga prava. Prvi je aspekt jednakost oružja: vještačenje u upravnom sporu jedino je oružje „kojim stranke mogu osporavati utvrđenja javnopravnog tijela, osobito kada se ona temelje na ocjenama ovlaštenih vještaka u upravnom postupku“ (Zrilić Ježek, 2019:612). Drugi je aspekt pravo na obrazloženu upravnosudsku odluku u odnosu na (ne)izvođenje predloženog vještačenja kao i ocjenu izvedenoga dokaza vještačenjem. Novi Zakon o upravnim sporovima, koji stupa na snagu 1. srpnja 2024., donosi bitnu novinu: propisuje da sud određuje vještačenje po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranaka (ZUS 2024 75/1). Davanjem upravnom sudu inkvizitornih ovlasti glede vještačenja umanjen je značaj stranačke inicijative. To neizravno umanjuje značaj prijepora koji u doktrini i ustavnosudskoj praksi postoji po pitanju (ne)vezanosti suda stranačkom inicijativom, budući da sud ovlašćuje izvesti vještačenje i bez iste. Na taj način vještačenje u upravnom sporu postaje još učinkovitije sredstvo za postizanje njegovih ciljeva.

**LITERATURA***Pravna književnost*

1. Bogdanović, T.: Prvostupanjski upravni spor kao spor pune jurisdikcije u sudskoj praksi, *Pravo i porezi*, 6/2013, str. 30-60 (Bogdanović, 2013)
2. Borković, I: *Upravno pravo*, VII. izdanje, Narodne novine d.d. Zagreb, 2002. (Borković, 2002)
3. Britvić Vetma, B.: Spor pune jurisdikcije prema zakonu o upravnim sporovima iz 2010., *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32, br. 1, 2011, str. 381-402. (Britvić Vetma, 2011)
4. Dika, M.: *Građansko parnično pravo-Utvrđivanje činjenica*, VII. knjiga, Narodne novine d.d. Zagreb, 2018 (Dika, 2018)
5. Đerđa, D.; Šikić, M.: *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2012. (Đerđa i Šikić, 2012)
6. Krapac, D.: *Kazneno procesno pravo*, Prva knjiga: Institucije, VIII. izdanje, Narodne novine d.d. Zagreb, 2020. (Krapac, 2020)
7. Rajko, A.: Teret dokazivanja u upravnom postupku i upravnom sporu, *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, 2016, str. 61-111 (Rajko, 2016)
8. Rajko, A.: Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, br. 1, 2013, str. 495-522 (Rajko, 2013)
9. Staničić, F.; Britvić Vetma, B.; Horvat, B.: *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Narodne novine d.d. Zagreb, 2017. (Staničić i sur., 2017)
10. Staničić, F.: Vještačenje u upravnom sporu – Je li ga i kada sud dužan provesti?, *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, vol. 14, br. 1-2, 2020, str. 7-20 (Staničić, 2020)
11. Triva, S.; Mihajlo, D.: *Građansko parnično procesno pravo*, VII. izdanje, Narodne novine d.d. Zagreb, 2004. (Triva i Dika, 2004)
12. Zrilić Ježek, Ž.: *Dokazivanje u upravnom sporu*, završni specijalistički rad, Pravni fakultet u Zagrebu, 2021. (Zrilić Ježek, 2021)
13. Zrilić Ježek, Ž.: Vještačenje u upravnom sporu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 40, br. 1, 2019, str. 591-613 (Zrilić Ježek, 2019)
14. Žunić Kovačević, N.; Bassegli Gozze, V.: *Dokazivanje u poreznim stvarima - porezni postupak i upravni spor*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 43, br. 3, 2022, str. 873-896 (Žunić Kovačević i Bassegli Gozze, 2022).

*Pravni propisi*

1. Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“ broj 85/10. - pročišćeni tekst i 5/14. (URH)
2. Zakon o državnom inspektoratu, „Narodne novine“ broj 115/18., 117/21., 67/23. i 155/23. (ZDI)
3. Zakon o parničnom postupku, „Narodne novine“ broj 148/11. – pročišćeni tekst, 25/13., 89/14.; 70/19., 80/22., 114/22., i 155/23. (ZPP)
4. Zakon o porezu na promet nekretnina, „Narodne novine“ broj 115/16. i 106/18. (ZPPN)
5. Zakon o kaznenom postupku, „Narodne novine“ broj 152/08., 76/09., 80/11., 121/11., 91/12., 143/12., 56/13., 145/13., 152/14., 70/17., 126/19., 126/19., 130/20., 80/22. i 36/24. (ZKP)
6. Zakon o općem upravnom postupku, „Narodne novine“ broj 47/09. i 110/21. (ZUP)

7. Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list SFRJ“ broj 4/77. i 36/77., „Narodne novine“ broj 53/91., 9/92. i 77/92. (ZUS 1977)
8. Zakon o upravnim sporovima, „Narodne novine“ broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. (ZUS)
9. Zakon o upravnim sporovima, „Narodne novine“ broj 36/24. (ZUS 2024)

*Judikatura*

1. Visoki upravni sud Republike Hrvatske:
2. Usž-634/14-2 od 22. siječnja 2015.
3. Usž- 711/16-2 od 21. travnja 2016.
4. Usž-3880/17-2 od 10. svibnja 2018
5. Usž-3257/19-2 od 21. studenoga 2019.

*Ustavni sud Republike Hrvatske:*

1. U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010.
2. U-III-2335/2016 od 14. prosinca 2016.
3. U-III-191/2018 od 10. ožujka 2020.
4. U-III-1693/2018 od 24. ožujka 2021.
5. U-III-3392/2019 od 15. prosinca 2021.
6. U-III-2074/2019 od 7. lipnja 2022.
7. U-III-5102/21 od 29. lipnja 2022.
8. U-III-3686/2019 od 20. prosinca 2022.
9. U-III-3093/2022 od 8. ožujka 2023.
10. U-III-3860/2019 od 9. studenoga 2023.

*Europski sud za ljudska prava:*

1. *Bistrović protiv Hrvatske*, br. 25774/05, 31. svibnja 2007.
2. *Bosiljevac protiv Hrvatske*, br. 3681/16, 18. travnja 2023.
3. *H. protiv Francuske*, br. 10073/82, 24. listopada 1989.
4. *Hamzagić protiv Hrvatske*, br. 68437/13, 9. prosinca 2021.
5. *Letinčić protiv Hrvatske*, br. 7183/11, 3. svibnja 2016.
6. *Matozan protiv Hrvatske* (odluka), br. 75112/14, 29. rujna 2020.
7. *Tarabarić protiv Hrvatske* (odluka), br. 25824/14, 29. rujna 2020.
8. *Trbojević protiv Hrvatske* (odluka), br. 57228/13, 15. svibnja 2018.

*Summary***EXPERT EVIDENCE IN AN ADMINISTRATIVE DISPUTE***Review paper*

*The paper analyses the using of expert evidence in an administrative dispute as regulated by the Croatian legal system. It deals in particular with matters that have emerged as controversial in the Croatian administrative law doctrine and practice of the Croatian courts, as well as in cases before the European Court of Human Rights. The analysis starts with the idea that the purpose of an expert opinion in an administrative dispute is the fundamental criterion of the court's decision (not) to commission the expert report, but also the basis for the free judicial assessment of the obtained expert report. This purpose is necessarily aimed at achieving the purpose of the administrative dispute itself. It is manifested in the fundamental institutes and concepts of the administrative dispute as regulated by the Croatian legal system. Thus, it should be possible to determine the place and the role, and therefore the very purpose of expert evidence in the administrative dispute as regulated by the Croatian legal system, by looking at the relationship between expert evidence and the fundamental institutes and concepts of that system. According to the authors, those institutes and concepts are: the purpose of the administrative dispute, its subject matter, the establishment of facts therein, and the judgments rendered thereof. The paper therefore analyses the relationship between expert evidence and each of those institutes and concepts individually, in particular having regard to the issues that emerged in the Croatian administrative law doctrine and practice of the Croatian courts and of the European Court of Human Rights. The conclusion lays out a synthesis of the insights obtained from that analysis.*

**Keywords:** *administrative dispute ; expert evidence ; fair hearing*

## ELEKTRONIČNA INTEROPERABILNOST JAVNIH REGISTARA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Stručni rad*

**Alen Lalić**, mag. iur., pred.<sup>1</sup>

*Načelo samo jednom je načelo koje mijenja paradigmu načina funkcioniranja uprave. Stranci u postupku stvara procesno pravo da upravnim tijelima ima obvezu samo jednom dostaviti podatke, dok istovremeno stvara obvezu upravnim tijelima da međusobno razmjenjuju i pribavljaju podatke kojima raspolažu. Međusobna razmjena i pribavljanje podataka među upravnim tijelima predstavljaju ključne faktore uspješnosti i učinkovitosti primjene načela samo jednom. Digitalna transformacija uprave utjecala je ne samo na način postupanja uprave već i na način pohrane i razmjene podataka upravnih tijela. Elektronični interoperabilni javni registri predstavljaju one digitalne javne registre koji su međusobno elektronično povezani u takav sustav koji omogućava njihovu međusobnu komunikaciju u onoj mjeri u kojoj jedno upravno tijelo može digitalno pristupiti javnom registru drugog upravnog tijela te dohvatiti i preuzeti podatke koji su mu potrebni bez suvišne interakcije među službenicima. U predmetnom radu autor teorijski obrazlaže pojam elektronične interoperabilnosti javnih registara te pojam temeljnog javnog registra. Uz navedeno, autor analizira i pravni okvir elektroničke interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj kao i na koji organizacijsko- tehnički način se ostvaruje. Cilj rada je kritički ispitati postojeći pravni okvir elektroničke interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj te dati prijedloge koji će poboljšati postojeći pravni okvir elektroničke interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj.*

---

<sup>1</sup> Alen Lalić, mag. iur., pred., Veleučilište u Šibeniku, e-mail: alalic@vus.hr

**Ključne riječi:** *načelo samo jednom ; elektronična interoperabilnost javnih registara ; Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi ; Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu infrastrukturu*

## 1. UVOD

Način na koji upravna tijela prikupljaju i razmjenjuju podatke u pojedinačnim postupcima jedan je od pokazatelja uspješno provedene digitalne uprave. Primjenom suvremenih digitalnih tehnologija u upravi, građanima se omogućuje olakšan pristup podacima i uslugama upravnih tijela a što dovodi i do značajne uštede vremena (Musa, 2006:18). Time se stvara povećano povjerenje građana u rad upravnih tijela, ali i veći stupanj odgovornosti u radu, transparentnosti i učinkovitosti rada upravnih tijela (Čeko i Guštin, 2022:795). U jednom od provedenih anketnih istraživanja u Republici Hrvatskoj (Perc i Ravlić, 2021), osamdeset i dva od sto dvanaest ispitanih građana (73,2%) se izjasnilo da im odgovara digitalni način prikupljanja podataka od strane upravnih tijela, dok su se samo dva anektirana građanina (1,8%) izjasnili kako bi radije odabrali fizički odlazak u prostorije upravnih tijela radi dostave podataka (Perc i Ravlić, 2021: 361). Trend digitalizacije uprave ide u smjeru ne samo digitalizacije postupaka već i u smjeru digitalizacije pohranjivanja, razmjene i pribave podatka od strane upravnih tijela. Takav trend je opravdan jer upravna tijela već raspolažu s brojnim podacima građana i poslovnih subjekata te je nepotrebno da te podatke potražuju od istih. Mnogobrojni podaci upravnih tijela se nalaze već u digitaliziranim izvorima podataka pa je po prirodi stvari logičnije da upravno tijelo takve podatke digitalno prikuplja i razmjenjuje, a ne da iste ponovno traži od građana i poslovnih subjekata.

U takvim okolnostima u pravnoj teoriji razvijeno je novo postupovno načelo nazvano „načelo samo jednom“. Načelo samo jednom podrazumijeva da građani

i poslovni subjekti u pojedinačnim postupcima podatke upravnim tijelima dostavljaju samo jednom, odnosno da upravna tijela one podatke koji su već u njihovom posjedu međusobno razmjenjuju. Ključni faktor u ostvarivanju tog načela predstavlja način razmjene podataka kao i pitanje mjerodavnosti i pouzdanosti podataka koji se razmjenjuju. Tako dolazimo do pojma elektronične interoperabilnosti javnih registara i do pojma temeljnog javnog registra. U strateškim dokumentima Republike Hrvatske kao jedan od ključnih ciljeva u ostvarivanju digitalne javne uprave određena je uspostava središnjeg sustava interoperabilnost i primjena načela samo jednom. Prema Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.godine uspostava središnjeg sustava interoperabilnosti i apsolutna primjena načela samo jednom planirana je do zadnjeg kvartala 2026.godine (Nacionalni plan razvoja uprave: 2022). Unatoč tome, predmetna tema gotovo je neistražena u hrvatskoj pravnoj znanosti. Cilj rada je da se istraži pravno-teorijsko poimanje elektroničke interoperabilnosti javnih registara kao i postojeći pravni okvir u Republici Hrvatskoj, uz prijedlog autora zakonodavnih izmjena koje će unaprijediti postojeći koncept elektroničnih interoperabilnih javnih registara. U metodološkom okviru rada, predmet istraživanja je pravno-teorijsko poimanje pojma temeljnog javnog registra te elektroničkih interoperabilni javnih registara. Predmet istraživanja je i postojeći pravni okvir temeljnih javnih registara i elektroničnih interoperabilnih javnih registara u Republici Hrvatskoj, a uz prijedlog autora zakonodavnih izmjena koji će poboljšati postojeći pravni okvir u Republici Hrvatskoj. Izvori istraživanja su postojeća pravna literatura, pravni izvori kao i dokumenti strateškog planiranja. Znanstvena metoda koju autor koristi u istraživanju jest metoda dokazivanja, a koja uključuje metodu deskripcije, kompilacije, komparacije, indukcije, dedukcije, sinteze i analize. U tu svrhu, početne hipoteze rada su sljedeće: da je elektronična interoperabilnost javnih registara bolji i precizniji pravno teorijski izraz u kontekstu primjene načela samo jednom u odnosu na općeniti izraz interoperabilnost, da u Republici



Hrvatskoj jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu obveznici primjene načela samo jednom i sustava elektroničnih interoperabilnih javnih registara, da u Republici Hrvatskoj ne postoji adekvatni sustav kojim bi se službenike u upravnim tijelima prisililo da primjenjuju načelo samo jednom i elektroničnu interoperabilnost javnih registara te da u Republici Hrvatskoj glede načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara, postoji nesklad između zakonodavnog i podzakonskog okvira, a koji nesklad iziskuje potrebno usklađenje.

## **2. POJAM ELEKTRONIČNE INTEROPERABILNOSTI JAVNIH REGISTARA**

### **2.1. Načelo samo jednom**

Načelo samo jednom usko je vezano uz elektroničnu interoperabilnost javnih registara te ga je potrebno prethodno definirati prije definiranja pojma elektronična interoperabilnost javnih registara. U pravnoj teoriji ne postoji unikatno poimanje načela samo jednom te ga pravna teorija definira ovisno o tome kako je isto ukomponirano u pravne sustave država (Krimmer i dr., 2017:6). U pojedinim zemljama načelo samo jednom zabranjuje pohranjivanje istog podatka u više javnih registara pa se u tom smislu načelo odnosi na obvezu upravnog tijela da iz tog jednog temeljnog (osnovnog, bazičnog) javnog registra preuzima podatke, a ne da iste podatke traži od građanina ili od poslovnih subjekata (Krimmer i dr., 2017:547). S druge strane, pojedine države dozvoljavaju mogućnost da se pojedini isti podaci pohrane u više javnih registara, ali da se u tim pravnim sustavima označe pojedini javni registri kao temeljni te da se odredi obveza upravnih tijela da iz takvih temeljnih javnih registara prikupljaju podatke (Mamrot i Rzyszczak, 2021:11). Razlika između navedenih poimanja načela jest u tome mogu li se isti podaci mogu pohranjivati u jednom ili više javnih registara. Ono što je zajedničko jednom i drugom poimanju jest da građani i poslovni

subjekti dostavljaju upravnim tijelima podatke samo jednom (Rashid 2020:6). Uz navedeno, kada govorimo o prikupljanju i međusobnoj razmjeni podataka, načelo samo jednom se ne odnosi isključivo samo na podatke kao takve već isti uključuje i prikupljanje i razmjenu dokumentacije u kojoj su ti podaci sadržani (Ljubanović i Lalić, 2023: 62).

## **2.2. Načelo samo jednom i izvori podataka**

Način razmjene podataka između upravnih tijela ključni je aspekt u uspješnosti primjene načela samo jednom (Mamrot i Ryzszczak, 2021:9). Postavlja se pitanje: koje podatke i na koji način će upravna tijela podatke međusobno razmjenjivati? Glede odgovora na pitanje koji podaci se razmjenjuju, činjenica je da postoji opasnost da podaci budu netočni, nevjerodostojni i zastarjeli. Potrebno je da se pravnim normama određene države odredi skup podataka kao vjerodostojan, točan, pouzdan i koji sadrži zadnje uređene podatke (Tepandi i dr, 2021:142). Primjena načela samo jednom počiva na pouzdanim izvorima podataka koji su pravnom normom određeni kao takvi, a koji izvori podataka se nazivaju temeljnim javnim registrima (Boldrin i dr., 2021:126). Krimmer i dr. temeljne javne registre definiraju kao konsolidirani izvor podataka za specifične domene kao što su poslovanje, nekretnine, osobe, itd. (Krimmer i dr., 2021:2.). Prema Europskom okviru za interoperabilnost<sup>2</sup> temeljni registri su pouzdan i mjerodavan izvor podataka koji se mogu ponovno upotrebljavati a za prikupljanje, uporabu, ažuriranje očuvanje podataka odgovorno je upravno tijelo (Europski okvir za interoperabilnost, preporuka rbr.36). Iz ranijeg teorijskog poimanja i Europskog okvira za interoperabilnost, može se zaključiti da temeljni javni registar predstavlja onaj izvor podataka koji je pravnom normom određen

---

<sup>2</sup> Europski okvir za interoperabilnost je dio Komunikacije Europske Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija (COM (2017) 134), usvojen 23.03.2017. (u daljnjem tekstu: Europski okvir za interoperabilnost), a predstavlja skup preporukama državama članicama i kandidatkinjama kako ostvariti interoperabilne digitalne javne usluge.

kao mjerodavan i pouzdan izvor podataka i koji je pod kontrolom upravnog tijela. Isključivo je se od države očekuje da odredi svoje pojedine izvore podataka kao pouzdane i mjerodavne. Oni će se kao takvi pretpostavljati po sili propisa a hoće li imati taj kvalitet pouzdanosti i mjerodavnosti, ovisi će o tome koliko su ti podaci usklađeni sa stvarnim stanjem. Prema mišljenju autora, presumpcija o mjerodavnosti i pouzdanosti podataka iz temeljnog javnog registra je oboriva. Onaj tko tvrdi u postupku da je podatak drugačiji od onog podatka prikupljenog iz temeljnog javnog registra, ima pravo dokazivati suprotno, a na istom je i obveza dokazivanja.

### **2.3. Digitalna razmjena podataka iz temeljnog javnog registra**

Način na koji će se vršiti razmjena podataka iz temeljnih javnih registara ovisi isključivo o pravnom okviru i propisanom načinu komunikacije između upravnih tijela prilikom primjene načela samo jednom (Ljubanović i Lalić, 2023: 63). Trend digitalizacije u javnom sektoru utjecao je i na način na koji upravna tijela međusobno komuniciraju. Vidljiv je trend napuštanja papirnato te okretanje prema digitalnom načinu komuniciranja između upravnih tijela pa i glede načina razmjene podataka. Posljedično, digitalizacijom uprave dolazi i do digitalizacije velike količine podataka s kojima uprava raspolaže (Lulić i dr., 2020:52). Shodno navedenom, za uspješnu realizaciju načela samo jednom s tehničke strane bitno je ostvariti međusobnu digitalnu povezanost temeljnih registara koja će omogućiti pouzdanu i brzu razmjenu podataka (Krimmer i dr., 2021:2). Njihovo međusobno povezivanje je prirodna reakcija na dosadašnju izoliranost temeljnih registara koja je sa sobom povlačila nisku kvalitetu podataka, redundanciju prikupljenih podataka i dupliranje poslova upravnih tijela (Mamrot i Ryzyszczak, 2021:10). Ovdje dolazimo do pojma elektronične interoperabilnosti javnih registara. Općeniti pojam interoperabilnost predstavlja sposobnost sustava za pružanje i primanje usluga od drugih sustava te uporabu

tako razmijenjenih usluga za učinkovito međusobno djelovanje (Interoperabilnost, 2024). Međutim, isti pojam ne daje odgovor na pitanje koje usluge se razmjenjuju, na koji način i putem kojeg sustava. Potrebno je ispitati pravno-teorijsko poimanje interoperabilnosti kao i odgovarajućih pravnih okvira s aspekta primjene načela samo jednom. Leosk i dr. definiraju interoperabilnost kao sustav razmjene podataka između različitih upravnih tijela i njihovih informacijsko komunikacijskih tehnologija (Leosk i dr., 2021: 42). Cave i dr. interoperabilnost definiraju kao sposobnost različitih registara da međusobno djeluju prema međusobno korisnim i dogovorenim zajedničkim ciljevima, uključujući dijeljenje podataka, a putem razmjene podataka između njihovih informacijsko komunikacijskih sustava (Cave i dr., 2017: 61). Europski okvir za interoperabilnost definira interoperabilnost kao sposobnost interakcije registara prema obostrano korisnim ciljevima, uključujući razmjenu podataka između upravnih tijela, razmjenjujući podatke između svojih sustava sve putem informacijske komunikacijske tehnologije. Iz pravnog teorijskog poimanja i Europskog okvira za interoperabilnost može se stvoriti zaključak kako interoperabilnost podrazumijeva sposobnost sustava javnog registra da omogućiti različitim upravnim tijelima da putem informacijskih komunikacijskih tehnologija preuzmu i razmjene podatke pohranjene u tim javnim registrima. Takva interoperabilnost podrazumijeva da upravno tijelo može digitalno pristupiti javnom registru drugog upravnog tijela bez ikakve interakcije između službenika (Ljubanović i Lalić, 2023: 63) a kojim se automatski dohvaćaju podaci iz javnog registra (Gorgerino, 2021:111). Zbog specifičnih karakteristika pojma elektronične interoperabilnosti javnih registara u odnosu na opći pojam interoperabilnosti, autor smatra da je potrebno napraviti pojmovno razlikovanje u odnosu na općeniti pojam interoperabilnost. Razlikovanje je potrebno napraviti na način da bi u kontekstu načela samo jednom trebalo koristiti naziv elektronična interoperabilnost javnih registara, kako u pravnoj teoriji, tako i u pravnim propisima. Na taj način će se omogućiti razlikovanje u odnosu na

općeniti pojam interoperabilnosti, a pod pojmom elektronične interoperabilnosti javnog registra točno će se podrazumijevati koja je interoperabilna osobnost javnog registra.

### **3. PRAVNI I ORGANIZACIJSKI OKVIR ELEKTRONIČNE INTEROPERABILNOSTI JAVNIH REGISTARA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

#### **3.1. Uspostava pravnog i organizacijskog okvira kao prvi korak u implementaciji načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara**

Primjena načela samo jednom zahtjeva uspostavu složenog pravnog, organizacijskog i tehničkog okruženja kako bi se osiguralo da razmijenjeni podaci upravnih tijela zadrže svoju izvornu valjanost i značenje (Tepandi i dr., 2021:141). Uspješnost primjene načela samo jednom, odnosno ostvarivanje elektronične interoperabilnost javnih registara, s tehničke strane se može ostvariti i održati samo ako prethodno postoji jasna organizacijska i pravna osnova za suradnju između različitih upravnih tijela (Boldrin i dr., 2021: 138). Shodno tome, prvi korak u implementaciji načela samo jednom i sustava elektronične interoperabilnosti javnih registara jest uspostava jasnog i određenog pravnog i organizacijskog okvira (Gallo i dr., 2014:42). Kako je prvi korak u implementaciji načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara uspostava pravnog okvira, potrebno je prvo isti pravni okvir ispitati.

### **3.2. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi**

#### 3.2.1. Načelo samo jednom i temeljni javni registri

Pravni okvir načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj uspostavljen je posebnim Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi<sup>3</sup>(Ljubanović i Lalić, 2023: 69). ZDII predstavlja iznimno bitan korak u procesu informatizacije hrvatske državne uprave, a cilj mu je urediti područje elektronične uprave te stvoriti pravni okvir koji bi regulirao pristup izgradnje cjelovite državne informacijske infrastrukture (Staničić i Jurić, 2015: 642-643). Primjena načela samo jednom uspostavljena je kroz članak 10. ZDII koji određuje da tijela javnog sektora preuzimaju autentične podatke iz temeljnih registara, po službenoj dužnosti prilikom provedbe pojedinačnih postupaka i bez traženja istih podataka od građana ili poslovnih subjekata (Ljubanović i Lalić, 2023: 69). ZDII pravi razliku između javnih registara i temeljnih registara. Javni registar je službena evidencija koja se vodi u elektroničkom obliku, a sastoji se od strukturiranih, uređenih, međusobno povezanih i usklađenih podataka. Javni registar je ustrojen i vodi se na temelju zakona ili međunarodnog sporazuma te služi za prikupljanje i pohranu podataka u okviru obavljanja propisanih poslova tijela javnog sektora (čl. 2. st. 1. toč. 10. ZDII). Temeljni registar je onaj javni registar u kojem se prikuplja i vodi barem jedan autentični podatak, a koji je kao temeljni određen odlukom Vlade Republike Hrvatske (čl. 2. st. 1. toč. 18. ZDII). Autentični podatak je onaj podatak koji je izvoran i vjerodostojan te je kao takav određen zakonom ili proizlazi iz svrhe uspostave javnog registra određene zakonom (čl. 2. stavak 1. toč. 14. ZDII). Na osnovi analize prije navedenih odredbi ZDII-a , Ljubanović i Lalić točno zaključuju da su tijela javnog sektora prilikom vođenja postupka dužna

---

<sup>3</sup> Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 92/14, u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi ili ZDII.

primjenjivati načelo samo jednom, odnosno preuzimati podatke isključivo iz onih temeljnih javnih registara koji se vode u elektroničnom interoperabilnom obliku (Ljubanović i Lalić, 2023:70). Upravo je i Vlada Republike Hrvatske na temelju ovlasti iz ZDII-a donijela Odluku o utvrđivanju javnih registara<sup>4</sup> kojom je odredila sto dvadeset i devet javnih registara kao temeljnih javnih registara. Uzimajući u obzir da je prema Strategiji digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032.godine<sup>5</sup> evidentirano stanje u kojem tijela javnih vlasti raspolažu s oko šest stotina javnih registara (Strategija digitalne Hrvatske, 2023), zaključuje se da je u Republici Hrvatskoj okvirno svaki šesti javni registar određen kao temeljni javni registar. Pri tom, suštinska razlika između temeljnog javnog registra i (običnog) javnog registra ovisi isključivo o tome jesu li Odlukom o utvrđivanju javnih registara određeni kao temeljni javni registar ili nisu.

### 3.2.2. Obveznici primjene načela samo jednom prema ZDII-u

Tko su obveznici primjene načela samo jednom prema ZDII-u? ZDII ih pojmovno određuje kao tijela javnog sektora u što spadaju tijela državne uprave i druga državna tijela (čl. 2.st.1.toč.20. ZDII). Druga državna tijela ZDII pritom primjerično nabroja navodeći da tu spadaju sva tijela koja se osnivaju za obavljanje državnih poslova (čl.2.st.1.toč.19. ZDII) te sve javne službe koje predstavljaju javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, odnosno iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (čl. 2.st.1.toč.9. ZDII). Iz tih odredbi ZDII-a može se zaključiti da jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu obvezne primjenjivati načelo samo jednom prilikom provedbe svojih pojedinačnih postupaka. Jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju pravo prikupiti

---

<sup>4</sup> Odluka Vlade Republike Hrvatske o određivanju javnih registara, NN 21/24, u daljnjem tekstu: Odluka o određivanju javnih registara.

<sup>5</sup> Strategija Digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032.godine, Hrvatski Sabor, NN 2/23, u daljnjem tekstu: Strategija digitalne Hrvatske

podatke iz temeljnih registara isključivo ako je to propisano posebnim propisima te ako postoji prethodna suglasnost voditelja temeljnog registra (čl.10.st.8. ZDII-a). Takvim nepotrebnim odstupanjem u postupcima koje vode jedinice lokalne i regionalne samouprave, stranke su stavljene u nepovoljni položaj u odnosu na stranke koje sudjeluju u postupcima koji se vode pred tijelima javne vlasti. U Republici Sjevernoj Makedoniji pravni okvir načela samo jednom uspostavljen je Zakonom o općem upravnom postupku<sup>6</sup>, a koji određuje da su obveznici primjene načela samo jednom i tijela jedinice lokalne i regionalne samouprave (čl.10.st.2. i st.3. u svezi s čl.4.st.1.toč.1. ZUP MKD). Na jednak način i Zakon o općem upravnom postupku Republike Srbije, Republike Crne Gore i Republike Albanije propisuje i da su jedinice lokalne i regionalne samouprave obvezni primjenjivati načelo samo jednom<sup>7</sup>. Prema ZUP RS predviđena je i prekršajna odgovornost službenika koji po službenoj dužnosti ne pribavi, ne zatraži ili u roku od 15 dana ne ustupi podatke iz temeljnog javnog registra (čl. 207. ZUP RS). S druge strane, ZDII ne predviđa nikakvu prekršajnu odgovornost kojom bi se odgovorni službenik prisilio na primjenu načela samo jednom. Mišljenje autora je da bi po uzoru na ranije navedene Zakone, ZDII trebao sadržavati odredbe i da su jedinice lokalne i regionalne samouprave obvezne primjenjivati načela samo jednom prilikom vođenja pojedinačnih postupaka. Također, autor je mišljenja da bi ZDII trebao sadržavati i odredbe o prekršajnoj odgovornosti službenika koji ne primjenjuje načela samo jednom.

---

<sup>6</sup> Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije („Zakon za opštata upravna postapka“), Službeni vesnik na RSM br. 145, u daljnjem tekstu: ZUP MKD.

<sup>7</sup> Čl.9.st.3.i st.4. u svezi s čl.1. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US, u daljnjem tekstu: ZUP RS., Čl.13. u svezi s čl.1. Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017, u daljnjem tekstu: ZUP CG. Čl.3.st.1. toč.6. u vezi s čl.77.st.3. Zakon o općem upravnom postupku Republike Albanije („Kodi i procedurave administrative i Republikes se Shqiperise“), LIGJ Nr. 44/2015, u daljnjem tekstu: ZUP ALB.



### 3.2.3. Interoperabilnost prema ZDII-u

Interoperabilnost ZDII definira kao osobnost različitih sustava da međusobno komuniciraju (čl. 2.st.1.toč.8. ZDII) te u tu svrhu ustrojava metaregistar (čl.16.st.1. ZDII-a). Metaregistar je javni registar koji čini dio državne informacijske infrastrukture, a sadrži podatke o svim javnim registrima (čl.2.st.1.toč.6. ZDII-a). Metaregistar sadrži osnovne podatke o javnom registru, temelju ustrojavanja javnog registra, oznaku radi li se o temeljnom registru, naznaku vrste podataka koje prikuplja javni registar uz oznaku autentičnosti podataka, mogućnosti dostave podataka i primatelje kojima dostavlja podatke, pravni temelj dostave podataka, opis procesa prikupljanja podataka te pregled načina i uvjeta korištenja podataka (čl.16.st.2. ZDII). Uvidom na web stranicu Metaregistra (Metaregistar: 2024), vidljivo je da od procijenjenih šesto javnih registara u Republici Hrvatskoj samo devedeset i sedam javnih registara upisano u Metaregistar. Autor je mišljenja da bi ZDII trebao imati jasniju definiciju interoperabilnosti. Osobnost sustava da različito komunicira ne daje puno odgovora na pitanje što je interoperabilnost. Kao što je autor u prethodnom poglavlju zaključio, pojam elektronične interoperabilnosti javnih registara kao sposobnost sustava javnih registara da međusobno digitalno komuniciraju radi pristupa i pribavljanja podataka, jest bolji i precizniji izraz od općeg pojma interoperabilnosti. Shodno tome, na jednak način bi trebalo definirati i pojam interoperabilnosti prema ZDII.

### **3.3. Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu**

#### 3.3.1. Središnji sustav interoperabilnosti

Nakon donošenja ZDII-a, donesena je Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu<sup>8</sup>, kojom se propisuju organizacijski i tehnički standardi za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu. Prema Uredbi, metaregistar predstavlja (samo) dio središnjeg sustava interoperabilnosti (u daljnjem tekstu: SSI) kao jedinstven sustav pribave podataka između interoperabilnih javnih registara (čl.2.st.1.toč.6. Uredbe). Pored metaregistra, SSI se sastoji i od distribuirane arhitekture e-usluga i državnih platformi (kao što su primjerice e-građani, e poslovanje, e identifikacije, e-ovlaštenja, e- potpis) te Government Service Bus-a (u daljnjem tekstu: GSB). Prema Uredbi, GSB predstavlja središnju osnovicu za sigurnu razmjenu podataka koja prati sigurnosne uvjete za povezivanje sustava, sustave autorizacije s pripadajućim sigurnosnim mehanizmima zaštite i tijeka razmjene podataka (čl.2.st.1.toč.6. Uredbe). Pristup javnim registrima putem GSB-a, vrši se na način, da tijelo javne vlasti koje traži pristup postojećem registru izloženom na GSB-u šalje popunjeni zahtjev putem web servisa<sup>9</sup>. Predmetni zahtjev šalje Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva sa informacijom kojem registru želi pristupiti (GSB, 2023). Po odobrenju, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva zahtjev prosljeđuje Centru za dijeljenje usluga, koji korisniku otvara pristupne podatke za dohvaćanje tokena i sam pristup traženom servisu (GSB, 2023). Tijelu javne vlasti po otvaranju pristupnih podataka omogućen je pristup

---

<sup>8</sup> Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, NN 60/17, u daljnjem tekstu: Uredba.

<sup>9</sup> Obrazac zahtjeva za pristup GSB-u,

[https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev\\_za\\_pristup\\_i\\_koristenje\\_gsb\\_\(2\).pdf](https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev_za_pristup_i_koristenje_gsb_(2).pdf), pristup: 24.03.2024.

na traženi javni registar (GSB, 2023). Uspostavom GSB kao središnjeg mjesta za sigurnu razmjenu podataka, postavljena je jedinstvena tehnička platforma putem koje se upravna tijela jednom konekcijom spajaju na GSB, kojom konekciju dohvaćaju podatke iz različitih javnih registara, ovisno o poslovnom procesu koje tijelo ima obvezu provoditi (Interoperabilnost sustava javne uprave, 2023). Na internetskim stranicama (CDU Dokumentacija: 2024) dostupne su GSB integracije iz kojih je vidljivo da se trenutno radi s sto šezdeset javnih registara, a od kojih osamdeset javnih registara su u funkciji primjene dok su ostali još uvijek u testnoj fazi ili u fazi izrade. ZDII za razliku od Uredbe ne sadrži nikakve odredbe niti o GSB-u niti o SSI-u, što prema mišljenju autora stvara određene poteškoće u razumijevanju načina na koji je uspostavljen sustav interoperabilnosti u RH. Uz navedeno, prema Uredbi metaregistar je (samo) dio SSI-a, u koji je ukomponiran i GSB, što također nije propisano u ZDII. Upravo su u tom dijelu potrebne zakonodavne izmjene i dopune, u kojima će se u ZDII uvesti odredbe o GSB-u, odredbe o SSI-u, a metaregistar će se definirati kao jedan od dijelova SSI-a.

### 3.3.2. Centar dijeljenih usluga

Centar dijeljenih usluga (u daljnjem tekstu: CDU) predstavlja organizacijsko-poslovni model pružanja dijeljenih usluga tijelima javnog sektora i drugim korisnicima (čl.2.st.1.toč.1. Uredbe). Temeljna svrha CDU-a je smještaj, odnosno povezanost svih informacijskih sustava i registara u jedan informacijski centralni umreženi prostor nazvan GSB (Ružić i Petrovčić, 2019:161). Jedan od poslova koji obavlja CDU jest pružanje dijeljenih usluga tijelima javnog sektora (čl. 3.st.7. Uredbe). Dijeljenje usluga označava funkcionalnost pružanja usluga zajedničkih poslovnih rješenja i zajedničkih informacijskih tehnoloških usluga svim korisnicima (čl.2. st.1. toč.4. Uredbe), a njegove minimalne usluge su među ostalim i tehničke usluge SSI-a

(čl.9.st.1.toč.3.Uredbe). Pružatelji usluga CDU su: Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Financijska agencija, Hrvatska akademska i istraživačka mreža Carnet i Agencija za komercijalnu djelatnost (čl. 3.st. 7. Uredbe). Obveznici korištenja usluga CDU-a su kao i prema ZDII-u tijela javnog sektora (čl. 7.st.2. i st.3. Uredbe). Ostali nisu obvezni primjenjivati usluge CDU, ali će im iste usluge biti dostupne pod jednakim uvjetima (čl.7.st.4. Uredbe). Opet, prema Uredbi, jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu obvezni primjenjivati SSI, već isto ovisi isključivo o njihovoj volji. ZDII ne sadrži odredbe o CDU, ni o njegovim nadležnostima a što uključuje i tehničke usluge SSI-a. Mišljenje autora je da bi ZDII trebao imati odredbe o upravljanju SSI-om kao i tko pruža tehničke usluge SSI-a.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Uspješnost primjene načela samo jednom ovisi o tome koji se podaci i na koji način razmjenjuju. Podaci koji se razmjenjuju jesu oni podaci sadržani u temeljnim javnim registrima. Temeljni javni registri su oni javni registri koji su pravnom normom određeni kao pouzdan i mjerodavan izvor podataka, a pod kontrolom države. Autor zaključuje da osobine pouzdanost i mjerodavnost, temeljni javni registar ostvaruje isključivo pravnom normom. Dakle, isključivo se pravnom normom presumira njegova mjerodavnost i pouzdanost. Isto nužno ne dovodi do toga da je taj temeljni javni registar u stvarnosti pouzdan i mjerodavan izvor podataka. Primjerice Odlukom o utvrđivanju javnih registara, zemljišne knjige su određene kao temeljni javni registar. Koliko su zemljišne knjige u stvarnosti mjerodavan i pouzdan sustav izvora podataka je poprilično upitno. Međutim, država je ta koja je zemljišnim knjigama dala svojstvo kojim se presumira njegova pouzdanost i mjerodavnost dok se ne dokaže suprotno. Glede načina razmjene podataka, utjecajem digitalnih tehnologija došlo je i do digitalnog povezivanja temeljnih javnih registara. U pravnoj teoriji i pravnim okvirima određen je pojam interoperabilnosti kao osobnost određenog sustava da međusobno komunicira radi obavljanja različitih zadataka. Međutim, autor je

mišljenja da bi se u pravnoj teoriji i u pravnim okvirima trebao koristiti pojam elektronična interoperabilnost javnih registara. Elektronična interoperabilnost javnih registara podrazumijeva sposobnost javnih registara da međusobno digitalno komuniciraju na način da se istom može digitalno pristupiti i prikupiti podatke potrebne radi primjene načela samo jednom. Upravo je autor mišljenja da bi ZDII trebalo izmijeniti na način da se umjesto pojma interoperabilnost koristi pojam elektronična interoperabilnost javnih registara uz definiranje njegovih osobina upravo na način kako je ranije navedeno. Uz to ZDII ne predviđa obveznu primjenu načela samo jednom za jedinice lokalne samouprave kao što čine ZUP RS, ZUP MKD, ZUP CG i ZUP ALB. Autor je mišljenja da bi trebalo mijenjati ZDII i to na način da odredi primjenu načela samo jednom i za jedinice lokalne i regionalne samouprave. Uz to, po uzoru na ZUP RS bi trebalo i predvidjeti u ZDII-u prekršajnu odgovornost službenika za ne primjenu načela samo jednom. Analizom ZDII i Uredbe utvrđena je pravna neusklađenost između istih. Metaregistar je prema ZDII sustav putem kojeg se ostvaruje interoperabilnost dok je prema Uredbi interoperabilnost ostvaruje putem SSI-a a metaregistar je samo dio SSI-a. Uz to uredba sadrži odredbe i o sustav GSB-a za sigurnu razmjenu podataka. Pored toga što stvara određene nejasnoće u razumijevanju načina na koji se ostvaruje elektronična interoperabilnost javnih registara, postoji jasan nesklad jer ZDII ne sadrži odredbe o SSI niti o GSB. U uvodnom dijelu ovog autora, autor je istaknuo da je uspostava SSI jedan od strateških ciljeva Republike Hrvatske prema strateškim dokumentima. Logično bi bilo kao prvi korak uspostaviti adekvatni pravni okvir kojim bi se ZDII propisale odredbe o SSI-u i GSB- u i CDU-u. Adekvatnost pravnog okvira bi podrazumijevala jasnoću funkcioniranja sustava načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara. Možda je to i razlog zbog čega Vlada Republike Hrvatske pristupa izradi prijedloga novog ZDII-a. Naime, u tekstu obrazloženja prijedloga novog ZDII-a je navedeno da državna informacijska infrastruktura mora biti modernizirana, preciznije definirana s

jasnim i nedvosmislenim zakonskim odredbama (Savjetovanje s javnošću za prijedlog zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi: 2024). Zaključno, autor može utvrđuje da su sve hipoteze postavljene u uvodnom dijelu dokazane.

**LITERATURA:***Znanstveni i stručni radovi:*

1. Boldrin, L., Sellitto, G.P., Tepandi, J., (2021), *TOOP Trust Architecture*, The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science, vol 12621. Springer, Cham, str.126-140
2. Cave, J., Botterman, M., Cavallini, S., Volpe, M., (2017), EU-wide digital Once-Only principle for citizens and businesses. policy options and their impacts. Final Report for the European Commission
3. Čeko, Đ., A., Guštin M., (2022), *Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 4/2022, Split, str. 793-821
4. Francesco G. (2021), *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science, Vol. 12621, Springer, str.104-125
5. Gallo, C., Giove, M., Millard J., Kåre R., Thaarup, V. (2014) Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden, Teknologisk instut, Taastrup.
6. Krimmer, R., Kalvet, T., Olesk, M., Cepilovs, A. (2017), *Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe (updated version)*, Project deliverable D2.14., Tallin University of tehnology, Tallin.
7. Krimmer, R., Prentza, A., Mamrot, S., Schmidt, C. (2021), *The Once-Only Principle: A Matter of Trust*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science, vol 12621. Springer, Cham. str.1-8
8. Krimmer, R., Kalvet, T., Toots, M., Cepilovs, A. and Tambouris, E.,(2017.), *Exploring and Demonstrating the Once-Only Principle: A European Perspective*, u Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research, Staten Island NY USA, str. 546-551
9. Leosk, N., Pöder, I., Schmidt, C., Kalvet, T., Krimmer, R. (2021), *Drivers for and Barriers to the Cross-border Implementation of the Once-Only Principle*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science(), vol 12621. Springer, Cham, str.38-60
10. Lulić, A.G., Markasović, D., i Sudarić, Ž., (2020), *Mreža digitalnih utvrda-korelacija utjecaja starosne dobi i digitalizirane javne uprave*, Zbornik radova razvoj javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar, str. 50-59.
11. Ljubanović B., Lalić A.(2023), *Pravni okvir načela samo jednom u zemljama Zapadnog Balkana*, u:Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, Kopaonička škola prirodnog prava-Slobodan Perović, Tom br.II., str.59-74.
12. Mamrot, S., Rzyszcak, K. (2021), *Implementation of the 'Once-Only' Principle in Europe – National Approach*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science(), vol 12621. Springer, Cham, str.9-37.
13. Musa, A.,(2006), *Digitalna podjela: E-uprava i pitanje pristupa*, Informatopolis: Otvoreni dan suvremene javne uprave, Varaždin, Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu, str. 17-29.
14. Perc, K., Ravlić, A. (2021), *Digitalizacija javne uprave kao preduvjet povećanja povjerenja građanina i postizanja društvenog blagostanja*, Zbornik radova Razvoj javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar, str.358-367.

15. Rashid, N. (2020), *Deploying the Once-Only Policy: A Privacy-Enhancing Guide for Policymakers and Civil Society Actors*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Cambridge.
16. Ružić V., Petrovčić L., (2019), Digitalizacija kao imperativ javne uprave, Zbornik radova razvoja javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar, str.159-172.
17. Staničić, F. i Jurić, M. (2015). *Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 65 (5), Zagreb, Pravni fakultet Zagreb, str. 635-663.
18. Tepandi, J., Rotuna, C., Sellitto, G.P, Fieten, S., Prentza, A. (2021), *The Technical Challenges in OOP Application Across the European Union and the TOOP OOP Architecture*, u: *The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science()*, vol 12621. Springer, Cham, str.141-163.

*Pravni izvori:*

1. Odluka Vlade Republike Hrvatske o određivanju javnih registara, NN 21/24.
2. Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, NN 60/17.
3. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 92/14.
4. Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije („Zakon za opštata upravna postapka“), Službeni vesnik na RSM br.145.
5. Zakon o općem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US.
6. Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Službeni list Crne Gore, 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017.
7. Zakon o općem upravnom postupku Republike Albanije („Kodi i procedurave administrative i Republikes se Shqiperise“), LIGJ 44/2015.

*Strateški dokumenti:*

1. Akcijski plan Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024 godine, preuzeto s:  
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20provedbe%20Nacionalnog%20plana%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%202022\\_2024.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20provedbe%20Nacionalnog%20plana%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%202022_2024.pdf), pristup: 08.05.2024.
2. Komunikacija Europske Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija (COM (2017) 134), Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe, usvojen 23.03.2017.
3. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, od ožujka 2022., preuzeto s:  
[https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf), pristup: 08.05.2024.
4. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Hrvatski sabor, NN 2/23.

*Web izvori:*

1. CDU Dokumentacija, <https://wiki.cdu.gov.hr/hr/usluge/interoperability/gsb>, pristup: 05.04.2024.



2. GSB, Preuzeto s: <https://wiki.cdu.gov.hr/hr/usluge/interoperability/gsb>, pristup: 24.03.2023.
3. Interoperabilnost sustava javne uprave: <https://rdd.gov.hr/interoperabilnost-sustava-javne-uprave-drzavna-sabirница-gsb/1873>, pristup: 24.03.2024.
4. Interoperabilnost. Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/clanak/interoperabilnost>, pristup: 05.04.2024.
5. Metaregistar, preuzeto s: <https://metaregistar.gov.hr/registers>, pristup: 05.04.2024.
6. Obrazac zahtjeva za pristup GSB-u, [https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev\\_za\\_pristup\\_i\\_koristenje\\_gsb\\_\(2\).pdf](https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev_za_pristup_i_koristenje_gsb_(2).pdf), pristup: 24.03.2024.
7. Savjetovanje s javnošću za prijedlog Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=26663>, pristup: 05.04.2024.

*Summary***ELECTRONIC INTEROPERABILITY OF PUBLIC REGISTRIES IN THE  
REPUBLIC OF CROATIA***Professional paper*

*The principle of "once-only" is a paradigm-shifting concept in the functioning of administration. It grants procedural rights to parties involved in the process to submit information to public bodies only once, while simultaneously creating an obligation for public bodies to exchange and provide data in their possession among themselves. The mutual exchange and provision of data among public bodies represent a key factor in the successful implementation and efficiency of the "once-only" principle. The digital transformation of administration has influenced not only the way it operates but also the way data is stored and exchanged within the administration. Electronic interoperable public registers are those digital public registers that are electronically interconnected in a system that enables their mutual communication to the extent that one public body can digitally access the public register of another body and retrieve the necessary data without any necessary interaction among officials. In this paper, the author analyzes the legal framework of electronic interoperability of public registers in the Republic of Croatia and the technical and institutional means by which it is achieved. The aim of the paper is to examine the existing legal framework of electronic interoperability of public registers in the Republic of Croatia and to provide suggestions for improving the existing legal framework of electronic interoperability of public registers in the Republic of Croatia.*

**Keywords:** *only-once principle ; electronic interoperability of public registers ; Law on states information infrastructure ; Regulation on organizational and technical standards for connecting to state infrastructure*

**MJESNA SAMOUPRAVA – DANAS I SUTRA***Stručni rad***Ante Galić**, dipl.iur., pred. <sup>1</sup>**Sara Jurić-Paić**, bacc.admin.publ., studentica <sup>2</sup>

*Ustav Republike Hrvatske jamči građanima pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. U skladu sa zakonom, u naselju ili dijelu naselja mogu se osnivati oblici mjesne samouprave. Zakonodavac, dalje, određuje mjesnu samoupravu kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana. Kao oblike mjesne samouprave, danas gradovi i općine osnivaju mjesne odbore, gradske četvrti, odnosno gradske kotareve.*

*Neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju o pitanjima od lokalnog značaja kroz navedene oblike, zajedno sa transparentnošću i demokracijom, ključni su termini koji se protežu kroz tematiku mjesne samouprave. Važnost pitanja mjesne samouprave leži upravo u tome što je sam Ustav zajamčio isto pravo građanima. No, koliko je kvalitetno i detaljno zakonodavac predvidio izazove kojima danas podliježu građani te dokle sežu granice ovlasti jedinica lokalne samouprave u pogledu uređenja mjesne samouprave?*

*Ovim će se radom prikazati položaj mjesne samouprave u Republici Hrvatskoj, sadašnja situacija, ali ujedno i vizija autora za razvoj mjesne samouprave. Kroz prizmu sadašnjosti i budućnosti, cilj je iznijeti problematiku funkcioniranja mjesnih odbora kao i prijedloge za unapređenje rada istih.*

*Zaključno, autori kroz analizu nelogičnih primjera s kojim se mjesna samouprava susreće, dovode do ideja kakva nam mjesna samouprava treba te što bi normativni okvir o istom pitanju na nacionalnoj razini trebao predvidjeti.*

**Ključne riječi:** *mjesna samouprava ; jedinice lokalne samouprave ; neposredno sudjelovanje građana ; lokalna demokracija ; mjesni odbori*

---

<sup>1</sup> Ante Galić, dipl.iur., pred., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik, e-mail: ante.galic@vus.hr

<sup>2</sup> Sara Jurić-Paić, bacc.admin.publ., studentica, Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, 22 000 Šibenik, e-mail: sjuricp@vus.hr

## 1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske u svojim odredbama utvrđuje mogućnost osnivanja oblika mjesne samouprave u naselju ili dijelu naselja. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dalje, definira mjesnu samoupravu kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana.<sup>3</sup> Mogućnost građana sukreirati lokalne politike važne za njihovu zajednicu ostvaruju se kroz uključivanje u tijela mjesnih odbora<sup>4</sup>, gradskih četvrti odnosno gradskih kotareva<sup>5</sup> (u daljnjem tekstu: mjesnih odbora). Ovim će se radom prikazati značaj i položaj mjesne samouprave u Republici Hrvatskoj, sadašnje stanje, kao i vizija autora za razvoj mjesne samouprave. Kroz prizmu sadašnjosti i budućnosti, cilj je iznijeti problematiku funkcioniranja mjesnih odbora kao i prijedloge za unapređenje rada istih. Ono što neki građani najčešće zamjeraju u pogledu aktiviranja u neposrednom odlučivanju o interesima od lokalnog značaja jest da je uloga mjesne samouprave nerijetko minimalizirana i savjetodavnog karaktera. Polazi li uzrok takvog mišljenja iz nedostatnih i nedorečenih normativnih odredbi? Je li iznimno malen i neprimjetan postotak izlaznosti građana na izbore mjesne samouprave indikator da se sustav mjesne samouprave urušava kao i da se gubi njena funkcionalnost i predodređena pravna osobnost? Jesu li protesti mještana i zborovi građana svojevrsne signalne

---

<sup>3</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 57. stavak 1.

<sup>4</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 57. stavak 2. „Mjesni odbor osniva se za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja, odnosno grada koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu (dio naselja).“

<sup>5</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 65. stavci 1. i 2. „ U gradovima se mogu statutom osnivati gradski kotarevi ili gradske četvrti kao posebni oblici mjesne samouprave. Gradski kotar, odnosno gradska četvrt je oblik mjesne samouprave koji se osniva za područje koje predstavlja gradsku, gospodarsku i društvenu cjelinu, a koje je povezano zajedničkim interesima građana.“

rakete koje upućuju na manjkavost uređenosti sustava mjesne samouprave? Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj razvijala se u tri temeljne faze. (Koprić,2010:665) No, postavlja se pitanje je li razvoj lokalne samouprave u svojim fazama paralelno popraćen razvojem mjesne samouprave? Koliko je ista napredovala? Jesu li reforme mjesne samouprave propuštene i tako prepuštene same sebi? Mišljenja smo da se reforme i razvijanje lokalne samouprave trebaju reflektirati i na prosperitet mjesne samouprave. Iz razloga što smatramo da su oporavak, razvoj i napredovanje mjesne samouprave zapostavljeni, u ovom radu pokušat ćemo ukazati na najbitnije faktore manjkavosti i nedorečenosti te sugerirati naše viđenje potrebnih i ključnih promjena u domeni iste.

## 2. POLOŽAJ MJESNE SAMOUPRAVE

### 2.1. Pravna osobnost

Osim svoje ustavne snage i zakonskog okvira, mjesna samouprava regulirana je i statutom jedinice lokalne samouprave kojim se osnivaju mjesni odbori te se u skladu sa zakonom, uređuje postupak davanja inicijative i podnošenja prijedloga za osnivanje mjesnog odbora, djelokrug i ovlasti tijela, utvrđivanje programa rada, osnove pravila, način financiranja, obavljanje administrativnih i stručnih poslova te druga pitanja od važnosti za mjesne odbore. Tijela od kojih se mjesni odbori sastoje su vijeće i predsjednik mjesnog odbora.<sup>6</sup> Mjesni odbori, dakle, imaju pravnu osobnost, ali se sva pitanja od značaja za njihov rad uređuju statutima jedinica lokalne samouprave, što dovodi do velike raznolikosti položaja i uloga mjesnih odbora međusobno. Uzevši u obzir i razlike u veličini i kapacitetima gradova i općina, posljedično u velikim gradovima mjesna samouprava ima neku ulogu, dok u malim općinama i

---

<sup>6</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članci 59. i 61.

gradovima ona je najčešće tek demokratska kulisa bez sredstava i uloge. (Manojlović Toman i suradnici, 2019:188) Leži li rješenje na nacionalnoj razini kroz donošenje posebnog zakona kojim bi se uredila mjesna samouprava, učvrstila njena pravna sposobnost i uravnotežila njena uloga? Mjesni odbor osniva se kao pravna osoba, a u praksi se manifestira kao mreža fizičkih osoba odnosno angažman građana. Funkcionalnost i pravna osobnost mjesnih odbora blijedi bez aktivnih, uključenih, zainteresiranih građana koji imaju priliku i mogućnosti sukreirati politike lokalne razine. Otežavajuća okolnost jest pojava barijera u dvosmjernom procesu razmjene informacija i mišljenja mjesnih odbora i jedinica lokalne samouprave. Nezaobilazan preduvjet za napredak jest uspostava aktivnog dvosmjernog procesa niže razine, odnosno konstruktivne komunikacije mještana sa predstavnicima mjesnih odbora. Niz je faktora koji onemogućavaju protok informacija kao i motivaciju za uključenost u iste. Instrument kojim bi obje vrste barijera mogle biti prijedene jest proaktivna objava informacija. Postavlja se pitanje kako može mjesna samouprava odgovoriti na izazove digitalizacije, imajući u vidu pritom, da ne raspolaže stručnim kadrom i dostatnim financijskim sredstvima? Proaktivna objava podataka zasigurno je najučinkovitiji komunikacijski alat, a istovremeno i kontrolni mehanizam građana putem kojeg imaju uvid u rad mjesnog odbora. Uzevši u obzir da jedinice lokalne samouprave objavljuju informacije o svom radu na svojim službenim stranicama, očekuje li se od njih da isto objavljuju i o svojim mjesnim odborima čiji su osnivač? Iz zakonskih odredbi nedvojbeno i jasno proizlazi da sva pitanja vezana uz mjesnu samoupravu spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave. Ovisi li stoga, proaktivna objava podataka u posjedu mjesnih odbora o dobroj volji i transparentnosti lokalnih vlasti ili su pak primorani zakonskim odredbama?

Komunikacijski šum između građana i njihovih predstavnika mjesnih odbora na žalost nije raritetna pojava. Ključni akter u rješavanju ovog izazova trebao bi biti zakonodavac, koji bi izrijekom naložio objavu podataka o radu mjesnih odbora.

Naime, Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>7</sup> uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, utvrđuje obvezu objavljivanja akata i drugih informacija pravnih osoba među kojim su i pravne osobe kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave. Međutim, temeljem istog Zakona mjesni odbori, kao posebni oblici mjesne samouprave nisu izravno određeni kao tijela javne vlasti. Je li stvarna namjera zakonodavca bila da pod pravnim osobama kojima je osnivač jedinica lokalne samouprave podrazumijeva mjesne odbore, ili je isključiva namjera bila obvezati ustanove i trgovačka društva? Upravo na takav način ostavlja se prostor normativne nedorečenosti kojim neke lokalne vlasti mogu manipulirati i izbjeći transparentnost kroz uskraćivanje objave informacija. Opravdanja za takvu manipulaciju su različite naravi, no najčešće su iz razloga što se mjesni odbori ne tretiraju u praksi kao tijela javne vlasti ili zbog toga što neke jedinice lokalne samouprave ne uviđaju značaj i ulogu mjesne samouprave, pa tako i važnost objave njihovih podataka. U ovakvu nedorečenu situaciju, uključio se Povjerenik za informiranje<sup>8</sup> koji uočava izgrađenu praksu jedinica lokalne samouprave (neovisno o financijskim mogućnostima koje izdvajaju za mjesnu samoupravu) kako mjesni odbori nemaju uspostavljenu stručnu službu ni službenika za informiranje. Nadalje, napominje kako mjesni odbori ne raspolažu potrebnim kapacitetima, kako tehničkim tako i stručnim, poput posjedovanja mrežne stranice, adrese elektroničke pošte, službenog telefonskog broja te ljudskih resursa za efikasno provođenje odredbi Zakona. Prema smjernicama Povjerenika, ipak su mjesni odbori zbog svoje uloge, važnosti za građane i statusa utvrđenog posebnim propisom, prepoznati potencijalno kao tijela javne vlasti koja bi izravno trebala provoditi odredbe Zakona. S druge strane, i neki mjesni odbori (ne)svjesno ignoriraju zainteresiranu javnost netransparentnošću svog rada. Neaktivnošću u

---

<sup>7</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13, 85/15 i 69/22.

<sup>8</sup> Povjerenik za informiranje. (2022). „Smjernice o postupanju mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama“, Povjerenik za informiranje. Preuzeto sa: <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/> (1.4.2024.)

komuniciranju s javnošću i građanima odaju dojam o ne doprinošenju razvitka svog mjesta ili neobavljanju svoje uloge na način koji se s obzirom na stupanj razvoja tehnologije u suvremeno doba smatra prihvatljivim. (Manojlović Toman i suradnici, 2019:190) Ako građani nisu informirani tko su njihovi mjesni predstavnici i koje su njihove ovlasti, ako nemaju javno dostupne njihove kontakte kao ni uvid u temeljne dokumente, isto će polučiti poražavajućim postotkom izlaznosti na izbore mjesne samouprave. Skrenimo pažnju i na sam naziv mjesne samouprave koji sadrži snažan termin u pravnom kontekstu - samouprava. Koliko je autonomije zapravo prisutno u poledini tog naziva i koliko mogućnosti upravljanja odnosno kreiranja lokalnih politika? Ako se mjesni odbori osnivaju kao oblici mjesne samouprave, kolika je u stvarnosti njihova mogućnost samoupravnog djelovanja?

## **2.2. Obveze i ovlasti**

Uloga, obveze i ovlasti mjesnih odbora generalno su utvrđeni Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Detaljnije su definirani statutima jedinica lokalne samouprave, a mjesni odbori donose svoja pravila o radu u kojima uređuju svoj način rada te programe rada kojima utvrđuju svoje zadatke. U ovom radu nećemo taksativno nabrajati različite obveze i ovlasti dodijeljene mjesnim odborima, no ukazat ćemo na neke nedostatke i nelogičnosti u pogledu istih. Primjerice, mjesni odbori smatraju se proračunskim korisnicima te imaju obvezu sastavljati i podnositi financijske izvještaje, ali samo oni koji imaju vlastite račune. U slučaju da nemaju vlastiti račun, posluju preko računa jedinice lokalne samouprave i nemaju navedenu obvezu. (Jakir-Bajo i Karačić, 2018.) Zaobilazi li se tako načelo transparentnosti i otvara prostor za malverzacije i manipulacije uz istovremeno jačanje nepovjerenja građana? Nekad je odluka o raspuštanju mjesnog odbora bila prepuštena gradonačelniku odnosno načelniku. No, predzadnjim izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj



(regionalnoj) samoupravi utvrđeno je da izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave vrši nadzor nad zakonitošću rada mjesnog odbora na način da može predložiti predstavničkom tijelu raspuštanje mjesnog odbora ukoliko smatra da je došlo do učestalog kršenja statuta jedinice, pravila mjesnog odbora ili neizvršavanja povjerenih mu poslova.<sup>9</sup> Znači li to da jedinica lokalne samouprave mora opomenuti za navedena kršenja i postoje li propisani alati kojim bi jedinica sa sigurnošću mogla utvrditi krši li mjesni odbor navedene akte? Što ako mjesni odbor izvršava parcijalno povjerene mu poslove? Podrazumijevamo li navedeno pod terminom učestalosti ili povremenosti? Nužno je potreban spretniji odabir riječi kako bi se jasnije uvidjele situacije koje (ne)postupcima mjesnih odbora dovode do određenih sankcija. Treba imati na umu da i dalje nije propisano zakonom što dalje ukoliko dođe do raspuštanja mjesnog odbora. Očekuje se da gradovi i općine isto pitanje uredi općim aktom. Nadalje, obeshrabruje li nestručnost i nedovoljno poznavanje propisa i sustava lokalne samouprave građane da se aktiviraju, angažiraju i usude samoinicijativno kanalizirati svoje ideje i prijedloge putem tijela mjesnih odbora? Stvara li se potreba provedbe osnova pravno-nomotehničke edukacije članova vijeća mjesnih odbora od strane upravnih tijela jedinica lokalne samouprave? Na takav način stvorila bi se podloga za uspješno slanje dopisa, prijedloga, poznavanje potrebnih pravnih okvira, upoznavanje za upravnim i stručnim tijelima grada odnosno općine i slično.

---

<sup>9</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 64.

### 3. DECENTRALIZACIJA MJESNE SAMOUPRAVE

#### 3.1. Mjesna samouprava kao urbana decentralizacija

U medijskom i političkom prostoru učestalo nailazimo na pojam decentralizacije. Usuđujemo se reći kako je i pretjerano korištena riječ koja se kao magično rješenje gotovo uvijek nametne u kontekstu potrebnih reforma lokalne samouprave. Još od 2001. godine Vlada Republike Hrvatske zalaže se za pokretanje procesa široke decentralizacije i jačanja lokalne i regionalne samouprave. U kolikoj mjeri je isto utjecalo na mjesnu samoupravu i je li uopće? Mjesni odbori putem svojih vijeća u svojoj suštini predstavljaju direktan kanal ideja koje lokalna zajednica građana upućuje lokalnoj vlasti. Na takav način politička moć se distribuira na lokalnoj frekvenciji. Je li iz koncepta decentralizacije isključeno spomenuti ulogu mjesne samouprave u odlučivanju? Umanjuje li se na takav način važnost postojanja oblika mjesne samouprave, njihova uloga u odlučivanju ili se zanemaruje i zapostavlja karika mjesne samouprave u lancu decentralizacije? Zakonom je, pak, određeno da se mjesna samouprava osniva kao oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima od neposrednog utjecaja na život i rad građana za jedno naselje, više međusobno povezanih manjih naselja ili za dio većeg naselja odnosno grada.<sup>10</sup> S druge strane, među različitim tipovima decentralizacije u upravnoj teoriji ističe se urbana decentralizacija definirana kao priznavanje razlika interesa građana u različitim dijelovima grada, povećanje participacije građana u upravljanju lokalnim poslovima te sprječavanje birokratskog ponašanja gradske uprave. (Ivanišević, 2008:407) Nastavno na navedeno, postavlja se pitanje iz kojeg razloga ustavna kategorija mjesne samouprave

---

<sup>10</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 57. stavci 1. i 2.

poprima prizvuk definicije urbane decentralizacije? Upravo je formulacija i vizura mjesne samouprave osmišljena i prepoznata u ustavnom prostoru kao instrument kojim građani putem mjesnih odbora ostvaruju svoja prava odnosno veću participaciju u upravljanju lokalnim poslovima.

### 3.2. Okrupnjivanje mjesnih odbora

Treba imati u vidu činjenicu da postoje mjesni odbori s velikom teritorijalnom površinom, a sa samo nekoliko stotina stanovnika. S druge strane pak, postoje mjesni odbori s nekoliko tisuća stanovnika a manjom teritorijalnom površinom. Upitno je na koji način takve dvije krajnosti tretirati jednako te ih uspješno uravnotežiti? Nesrazmjer broja mjesnih odbora na područjima jedinica lokalne samouprave, površine na kojoj djeluju te broja stanovnika na svom području postavlja pred sebe mnoge polemike koje bi državna tijela trebala strateški urediti. U kontekstu decentralizacije na lokalnoj frekvenciji učestalo se javlja ideja smanjenja mnogobrojnosti, odnosno spajanja gradova s manjim općinama, kao i spajanja više mjesnih odbora na istom području kako bi se povećala njihova efikasnost i funkcionalnost, a mjesni odbori bi istovremeno postali akteri ruralnog razvoja. Međutim, takva koncepcija nailazi na problem. Možemo povući paralelu s idejom okrupnjivanja jedinica lokalne samouprave. Građani manjih naselja imaju brigu i dozu nepovjerenja hoće li se predstavnik lokalne vlasti iz većeg naselja brinuti jednako (istim intenzitetom, uložnim sredstvima, entuzijazmom) i o njihovoj sredini. No, unatoč tome što je država osmislila model potpomognut financijskim sredstvima kojim bi namamila dobrovoljna spajanja jedinica,<sup>11</sup> raritet su dobrovoljna spajanja. Republika

---

<sup>11</sup> U sklopu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026., Vlada Republike Hrvatske osigurala je 100 milijuna kuna u proračunu 2022. godine za program reforme Funkcionalne i održive lokalne samouprave. „Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Vlade Republike Hrvatske“. Dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20i%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (17.3.2024.)

Hrvatska je mlada država koja još uvijek gradi osjećaj pripadnosti svom nazivu i teritoriju. Nastavno na navedeno, država želi odlučivati o svojoj sudbini samostalno i neovisno, kao što žele i županije, gradovi i općine, odnosno mjesni odbori za svoje naselje. Zašto, dakle, spajanje jedinica lokalne samouprave nije uspjelo pored osiguranog novca u proračunu? Fokus, možebitno, treba usmjeriti sa decentralizacije lokalne samouprave na reforme mjesne samouprave koje su nužne za opstanak lokalnih zajednica koje ipak čine građani. Ako na najnižoj lokalnoj instanci građani nisu zadovoljni jer ne ostvaruju svoje lokalne interese i ideje, samostalno ne kreiraju svoje mikropolitike, nezadovoljstvo građana samo će rasti te će se preslikati i na nacionalnu razinu.

U zdravoj demokraciji potrebno se više okretati čovjeku, a manje investicijama. Ako želimo čuti mišljenja građana, okrećemo se referendumima, anketama, intervjuima. Međutim, je li onda učinkovitija i financijski isplativija verzija imati stabilnu, aktivnu i uređenu mjesnu samoupravu te ulagati u njene kapacitete? Ustrojavanje takvih oblika doprinosi upravo ideji lokalne decentralizacije kroz samostalno odlučivanje građana o poslovima od lokalnog značaja. Uz navedeno, zakonodavac dozvoljava općinama i gradovima povjeravanje obavljanja nekih poslova iz svog samoupravnog djelokruga (koji su izrijeком navedeni da se radi o poslovima od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na području mjesnog odbora) mjesnim odborima.<sup>12</sup> No, međutim, u praksi se ovlasti mjesnih odbora sastoje u praćenju, raspravljanju i predlaganju pitanja koja su bitna za lokalnu zajednicu, a o kojima odlučuju tijela jedinica lokalne samouprave.<sup>13</sup> Radi li se, dakle, o mrtvom slovu na papiru i odredbi koja nije zaživjela? Iz kojeg razloga gradovi i općine ne prenose poslove iz samoupravnog djelokruga grada na mjesnu samoupravu? Da bi veće lokalne jedinice dopustile

---

<sup>12</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 60. stavak 1.

<sup>13</sup>„Smjernice o postupanju mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama“, Povjerenik za informiranje. Dostupno na: <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obrasci/> (1.4.2024.)

veću autonomiju svojoj mjesnoj samoupravi, lokalne jedinice moraju biti dovoljno jake da bi uopće imale mogućnost prepustiti poslove mjesnoj samoupravi. (Manojlović Toman i suradnici, 2019:205) Uostalom, čelni državni resori, na kraju, trebaju odlučiti i ustanoviti treba li nam decentralizacija u teritorijalnom smislu i prostornim reorganizacijama, ili decentralizacija javnih usluga kroz već postojeće platforme i sustave, poput mjesne samouprave.

## **4. FINACIJE MJESNIH ODBORA**

### **4.1. Izvor financiranja**

Činjenica je da se mjesnim odborima osigurava iznimno malen postotak novca iz lokalnog proračuna što rezultira da u stvarnosti ne mogu realizirati komunalne akcije ili ozbiljnije pothvate komunalnog tipa. Osim velike limitiranosti u korištenju financijskih sredstava, pojavljuje se i problem isključive financijske ovisnosti o jedinicama lokalne samouprave. Priljevi sredstava od donacija građana ili pravnih osoba nedostatni su i rijetki. Zatim, ovisi li i izvor novca za provedbu ideja i interesa mjesnih odbora o političkoj volji lokalnih vlasti? Neupitno je da financijska sredstva mjesnih odbora ovise o odlukama predstavničkih tijela koji se donose na prijedlog gradonačelnika odnosno načelnika. Je li rješenje u tome da se iznos za financiranje mjesnih odbora zakonodavno propiše uzimajući u obzir veličinu proračuna jedinica lokalne samouprave? Ako pretpostavimo rast lokalnih proračuna zadnjih godina, raste li proporcionalno i iznos osiguran za dodjelu mjesnim odborima? U nastojanju da mjesna samouprava opstane, ova pitanja moraju pronaći svoje mjesto u raspravama i strateškim planiranjima na nacionalnoj razini.

## 4.2. Pitanje naknade

Vezano uz financiranje mjesne samouprave, usko se povlači i pitanje naknade za rad članova vijeća mjesnih odbora kao bitne motivacijske poluge. Od predsjednika i članova vijeća mjesnih odbora očekuje se bitan doprinos lokalnoj zajednici te kao takav zasigurno zavrđuje određenu naknadu. Ponovno, ako usmjerimo razmišljanja prema usporedbi vijeća mjesnih odbora u odnosu na članove gradskog vijeća, uočava se nedvojbeno nekorektnost u smislu (ne)primanja naknade. Mišljenja samo da je pravo na naknadu jedan od ključnih modela koji vodi povećanju participativnosti i angažiranosti mjesnih odbora. Primanje naknade članu po dolasku na sjednice, zasigurno bi stimulirao i povećao broj održanih sjednica vijeća mjesnih odbora kao i broj članova na sjednicama za rasprave dnevnog reda. Predlažemo zakonsko rješenje u smislu uvođenja odredbi o pravu na naknadu za rad članova vijeća mjesnih odbora (po primjeru prava na naknadu vijećnicima u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave), a dalje detaljnije statutima jedinica lokalne samouprave. Imajući u vidu različite proračune jedinica lokalne samouprave, broj stanovnika, broj i veličinu oblika mjesne samouprave, broj članova vijeća mjesnih odbora i druga pitanja, visina iznosa naknada za rad u tijelima mjesnih odbora trebala bi biti prepuštena jedinicama lokalne samouprave. Ova tema bi zasigurno trebala biti raspravljena kao model napredovanja mjesne samouprave te pronaći svoje mjesto u raspravi za naredne izmjene zakona kako bi se stimulirao rad i angažiranost mjesnih predstavnika. Što je s administrativno-stručnim poslovima sa kojim se mjesni odbori susreću u svom radu? Zaista, ne možemo očekivati ni zahtijevati poznavanje propisa i pravne prakse od strane članova mjesnih odbora. No, kako je Zakon o pravu na pristup informacijama normirao uspostavu službenika za informiranje u svim lokalnim jedinicama, može li zakonodavac utvrditi i obvezu postojanja službenika za mjesnu samoupravu? Ovisno o financijskim kapacitetima jedinica lokalne samouprave, preporučamo

da u sistematizaciju radnih mjesta implementira radno mjesto službenika za mjesnu samoupravu. Ukoliko isto za jedinicu predstavlja financijsku prepreku, od značaja bi bilo da se u opis posla postojećeg radnog mjesta službenika uvrste i poslovi u svezi mjesne samouprave. Ako jedinice lokalne samouprave u svom ustrojstvu nemaju službenika nadležnog za mjesnu samoupravu, možemo reći da je i na takav način dodatno umanjena i ignorirana važnost i uloga mjesne samouprave.

## **5. SLOBODA U PROPISIVANJU ILI NEBRIGA?**

### **5.1. Nespojivost dužnosti**

Je li apsurdno da gradonačelnik može biti predsjednik mjesnog odbora? Je li moguća nebriga zakonodavca da prepusti na volju ili brigu jedinica lokalne samouprave propisivanje nespojivosti takve dužnosti? Nadalje, je li legalno i etički da na primjer, pročelnik upravnog odjela za komunalne djelatnosti može istovremeno biti i predsjednik mjesnog odbora? Možemo reći da je legalno jer zakonom nije navedena nespojivost takve dužnosti. No, takva nelogičnost može dovesti do zloupotrebe položaja. Činjenično je da se mjesni odbori u najvećem postotku bave malim komunalnim akcijama, što ako je ista osoba ujedno i pročelnik upravnog odjela nadležnog za komunalne poslove ili mjesnu samoupravu? Otvara li se tako prostor i za potencijalni sukob interesa? Zakonom o lokalnim izborima<sup>14</sup> predviđene su situacije nespojivosti dužnosti vijećnika predstavničkog tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i izvršnih tijela i njihovih zamjenika. Primjerice, gradonačelnik ne smije istovremeno biti ravnatelj i djelatnik te član upravnog vijeća ustanove ili druge neprofitne pravne osobe kojoj je jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave osnivač. Međutim, u istim odredbama ne pronalazimo eksplicitnu

---

<sup>14</sup> Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21, članak 78.

zapreku da gradonačelnik ne smije biti član mjesnog odbora. Propušta li tako zakonodavac izrijeком predvidjeti spomenutu situaciju nespojivosti dužnosti sa članstvom u oblicima mjesne samouprave? Je li prihvatljivo da vijećnik gradskog vijeća glasa o proračunu grada, a istovremeno obnaša funkciju predsjednika mjesnog odbora? Iz gradskog proračuna, na takav način, isti može lobirati financijska sredstva za svoj mjesni odbor. Većina gradova i općina u svojim statutarnim odlukama o izboru članova vijeća gradskih četvrti i mjesnih odbora propisuju da izvršna tijela i njihovi zamjenici ne mogu istovremeno biti članovi ni predstavničkog tijela, ni mjesnih odbora. No, što u slučaju da su jedinice lokalne samouprave propustile isto propisati? Trebaju li se prethodno navedene situacije smatrati samo hipotetskim, nemogućim situacijama? Uzimaju li se iste za toliko apsurdne i paradoksalne da se neće realizirati? Smatramo propustom ostaviti takve situacije nedorečene i normativno neuređene, a dok netko ne odluči zloupotrijebiti svoj položaj, polazeći od teze - što nije izrijeком zabranjeno, dozvoljeno je.

## **5.2. Izbori za mjesnu samoupravu**

Članovi vijeća mjesnih odbora biraju građani na neposrednim izborima, a predsjednika vijeća bira vijeće među svojim članovima. No, prilikom provedbe izbora za mjesnu samoupravu ne postoji zakonski regulirana procedura izbora. Naime, predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave prepušteno je da općim aktom same urede sva pitanja vezana uz postupak izbora i obavljanje dužnosti članova vijeća mjesnog odbora, a primjenjujući odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave.<sup>15</sup> Unatoč činjenici da su statutima jedinica lokalne samouprave uređena osnovna pitanja mjesne samouprave, mišljenja smo da se nameće potreba da se Zakonom

---

<sup>15</sup>Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20, članak 61. stavak 4.



o lokalnim izborima<sup>16</sup> eksplicitno propiše koja su minimalna pravila provedbe izbora mjesne samouprave. Također, ako povučemo paralelu sa predstavničkim tijelom jedinice lokalne samouprave, broj vijećnika u sastavima gradskih vijeća ovisi o broju stanovnika lokalne jedinice. Ostaje nedorečeno i nejasno iz kojeg razloga neki mjesni odbori imaju relativno isti broj članova vijeća neovisno o broju stanovnika u svojim naseljima. Stoga, dakle, država svojim aktom treba propisati odredbe koje utvrđuju i broj članova vijeća mjesnih odbora. Nadalje, imajući u vidu kako izbore za mjesnu samoupravu redovito prati najmanja izlaznost birača, kao i najmanje kandidata i kandidacijskih lista, je li stranačka infrastruktura presudna za nezainteresiranost građana? Možemo li reći da je mjesna samouprava prilika za privatiziranje od strane političkih stranaka, a ne domena osnovana primarno za glas građana? Zaključno, je li mali postotak odaziva birača dostatan za legitimnost i vjerodostojnost izbornog postupka? Kakva je legitimnost javnih odluka tih tijela koja su demokratski izabrana, ali ipak samo od manjine građana? (Rešetar, 2011:89) Svakako bi trebalo razmotriti provedbu izbora za mjesna vijeća istodobno s lokalnim izborima što bi bilo financijski povoljnije te rezultiralo primjetnom većom biračkom participacijom i većom zainteresiranošću građana.

## 6. PRIVIDNA DEMOKRACIJA?

Prema nekim autorima, oblici mjesne samouprave nisu oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima, već izvedeni oblik posrednog, predstavničkog ostvarivanja mjesne samouprave i to ne odlučivanja, već sudjelovanja u odlučivanju u ime građana. (Rešetar, 2011:76) Skrenimo pažnju na sljedeću situaciju koja se u praksi nerijetko događa: predsjednik mjesnog odbora nije raspravio na vijeću pitanje izmjena prostornih planova, a pritom je samostalno uputio pismeno prema jedinici lokalne samouprave. Isto se ne događa samo kod davanja mišljenja mjesnih odbora, već i drugih podnesaka. Slijedom navedenog, nameće se nužno pitanje: je li potpis

---

<sup>16</sup> Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21.

predsjednika i pečat mjesnog odbora zaista potkrijepljen raspravom i zajedničkim stavom većine članova mjesnih odbora? Pridonosi li spomenuta situacija jačanju nepovjerenja i nepouzdanosti unutar samog mjesnog odbora? Sugeriramo kako bi navedeno moglo biti riješeno uz normativno određenje da se uz odluke i druge podneske potpisane od strane predsjednika mjesnog odbora, priloži i zapisnik sa sjednice vijeća na kojoj je isto pitanje raspravljeno. U tom slučaju, predstavnici lokalne vlasti imali bi uvid u većinski stav cijelog mjesnog odbora, a ne samo predsjednika kao individue.

Također, jedan od glavnih oblika mjesne demokracije jesu zborovi građana. Zborovi građana mogu se sazvati radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga općine, odnosno grada te raspravljanja o potrebama i interesima građana od lokalnog značenja. Zborove može sazvati vijeće mjesnog odbora, predstavničko tijelo ili izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave. Postavlja se pitanje, bi li korak ka napredovanju demokratičnosti mjesne samouprave, bio implementiranje zakonske odredbe da određeni postotak građana svojim potpisom inicira obligatorno sazivanje zbora građana od strane svog mjesnog odbora? U suprotnom, mjesni odbor može razmotriti prijedlog sazivanja zbora i odbiti ga, bez obzira koliko mještana je isto svojim potpisom zatražilo.

Isto tako, što je sa mogućnošću opoziva izabranih članova tijela mjesnih odbora? U svjetlu demokracije, očekuje se mogućnost opoziva odnosno raspuštanja neposredno izabranih tijela. No, zanimljivo je istaknuti kako članovi tijela mjesnih odbora nisu opozivi (isto kao i gradski vijećnici), dok je, primjerice, gradonačelnik opoziv (i to putem referenduma). Ignorira li se tako važnost neposrednog izbora predstavnika u vijeća mjesnih odbora?

## **7. ZAKLJUČAK**

Kao što sam naziv ovog rada nosi, domenu mjesne samouprave nismo sagledavali kroz prizmu dugoročne prošlosti iz razloga što se nažalost nisu događale bitne normativne ili strukturalne promjene. Razvoj mjesne samouprave

u jednom trenutku prestao je pratiti dinamiku lokalne samouprave te se načelo supsidijarnosti u praksi zaustavilo do razine lokalne samouprave što je i razumljivo jer se mjesna samouprava praksi zasniva pretežito na davanju mišljenja i tek posrednom sudjelovanju u kreiranju odluka. U stvarnoj praksi izostala je kvalitetna komunikacija kako mještana sa mjesnim odborima, tako i mjesnih odbora s lokalnim vlastima, a razlozi su različiti.

Smatramo nužnim upozoriti da je mjesna samouprava izostavljena iz javnog života i sustavno zanemarena. Mjesna samouprava malo se istražuje, o njoj se u političkom prostoru rijetko priča, njena važnost je zapostavljena, a njezin položaj derogiran. Često predstavlja demokracijski dekor ili nejaku pravnu osobu s iznimno malim financijskim mogućnostima te povremenog savjetnika, a ne ravnopravnog sukreatora. Takav stav doveo je do stagniranja, čak i urušavanja iste. Ako građani steknu kolektivnu svijest o nemoći i prividnosti mjesnih odbora, neće je koristiti kao instrument koji im je zajamčen Ustavom i zakonom. Upravo bi mjesna samouprava trebala biti kreacijska mreža najbliža čovjeku. Ista je zamišljena i kao slušatelj glasa naroda i kao prenositelj politika i potreba mještana nositeljima lokalnih vlasti. Odaziv građana na izbore za mjesnu samoupravu iznimno je nizak, a građani nemaju niti zagarantiran uvid u rad i djelokrug rada mjesnih odbora. Zakonodavac treba ojačati ulogu i značaj mjesne samouprave te implementirati nove odredbe kojim bi uklonio nedorečenosti, nelogičnosti i nedostatke poput onih navedenih u ovom radu. Mjesna samouprava osim zakona i statuta jedinica lokalne samouprave trebala bi biti tema uvrštena u strateške planove i nacionalne strategije. Također, osim države, potreban je intenzivan angažman gradova i općina koji je ključan za opstojnost mjesnih odbora. Jedinice lokalne samouprave moraju uvidjeti da jačanje baza kao što je mjesna samouprava, jača i samu strukturu lokalne samouprave te sustavno mijenjati stav da su mjesni odbori nezainteresirani, tihi i neaktivni ili pak u drugim krajnostima da predstavljaju buntovnu skupinu građana.

Mjesna samouprava i dalje vapi za odgovorima. Možemo reći kako je ista postala taoc nepromjena i neulaganja u nove ideje, vizije i reforme. Mjesni odbori ne bi trebali predstavljati simbolički ukras demokracije, već sustav umreženih, aktivnih i angažiranih ljudi koji kroz transparentan rad doprinose prosperitetu svoje mjesne zajednice. Građanin Republike Hrvatske trebao bi biti aktivno uključen u habitus javnog polemiziranja na svim razinama vlasti u državi, pa tako i na mjesnoj. Zaključno, mjeru ne predstavlja zajednica, već pojedinac građanin. (Lauc, 2001:182)

**LITERATURA***Izvori preuzeti sa Interneta*

1. Dulabić, V. (2018) „Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj“. Friedrich Ebert-Stiftung (FES) Zagreb., 1-20. Preuzeto sa: <https://www.bib.irb.hr:8443/962156> (15.3.2024.)
2. Ivanišević, S. (2008). „Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima“. Hrvatska i komparativna javna uprava, 8(2), 407-420. Preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/135572> (15.3.2024.)
3. Jakir-Bajo, I. i Karačić, M. (2018). „Mjesni odbori i vijeća nacionalnih manjina kao proračunski korisnici“. Prilog časopisu Računovodstvo, revizija i financije, br.3/2018. UDK 342.9/336.1, str.62. Preuzeto sa: <https://www.rrif.hr/clanak-18519/> (15.3.2024.)
4. Koprić, I. (2010). „Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj“. Hrvatska i komparativna javna uprava, 10 (3), 665-680. Preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/135327> (15.3.2024.)
5. Lauc, Z. (2001). „Decentralizacija - uvjet optimalizacije lokalne i regionalne samouprave“. Hrvatska i komparativna javna uprava, 3 (2), 177-205. Preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/197492> (1.4.2024.)
6. Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T. i Koprić, I. (2019). „Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje“. Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, X (1), 185-210. Preuzeto sa: <https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.9> (1.4.2024.)
7. Vlada Republike Hrvatske, (2021). „Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.“Preuzeto sa: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021.pdf?vel=13435491> (17.3.2024.)
8. Povjerenik za informiranje. (2022). „Smjernice o postupanju mjesne samouprave u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama“. Povjerenik za informiranje. Preuzeto sa: <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obrasci/> (1.4.2024.)
9. Rešetar, V. (2011). „Istraživanje mjesne samouprave i neposrednog sudjelovanja građana u javnim poslovima na mjesnoj razini“. Hrvatska i komparativna javna uprava, 11 (1), 71-98. Preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/132521> (25.3.2024.)
10. Rešetar, V. (2009). „Mjesni odbor: predstavnik građana ili lokalnih političkih elita. Hrvatska i komparativna javna uprava“, 9. (3.), 773-796. Preuzeto sa: <https://hrcak.srce.hr/136013> (1.4.2024.)

*Pravni propisi*

1. Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine, broj 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21.
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20.
3. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 25/13, 85/15 i 69/22.
4. Zakon o proračunu, Narodne novine, broj 144/21.
5. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14.

*Summary***LOCAL SELF-GOVERNMENT - TODAY AND TOMORROW***Professional paper*

*The Constitution of the Republic of Croatia guarantees citizens the right to local and regional self-government. In accordance with the law, forms of local self-government can be established in a settlement or part of a settlement. The legislator further defines local self-government as a form of direct participation of citizens in decision-making on local matters with a direct and daily impact on the life and work of citizens. Nowadays, cities and municipalities establish local committees or city districts as form of local self-government.*

*Direct participation of citizens in deciding on issues of local importance through the aforementioned forms, together with transparency and democracy, are key terms that extend through the theme of local self-government. The importance of the issue of local self-government lies precisely in the fact that the Constitution itself guarantees this right to citizens. However, how well did the legislator foresee the challenges to which citizens are subject, and how far the limits of the authority of the local self-government unit reach in terms of local self-governance regulation?*

*This paper will present the position of local self-government in the Republic of Croatia, the current situation, but also the author's vision for the development of local self-government. Through the prism of the present and the future, the goal is to present the problems of the functioning of local committees as well as proposals for improving their work.*

*In conclusion, through the analysis of examples of illogical challenges faced by local self-government, the authors lead to the ideas of what kind of local self-government we need and what the national legislation on the same issue should foresee.*

**Keywords:** *local self-government ; local self-government units ; direct participation of citizens ; local democracy ; local committees*

# NADZOR NAD PROVEDBOM VAŽEĆEG ZAKONA O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA

*Pregledni rad*

dr. sc. Ante Vuković<sup>1</sup>

*Cilj je ovog rada analizirati pozitivno pravo vezano za nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa kojima se uređuje pomorsko dobro u Republici Hrvatskoj. U Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (2023.), nadzor na njegovom provedbom ostvaruje se kao upravni nadzor, inspeksijski nadzor i nadzor izvršenja obveza preuzetih ugovorom o koncesiji, ugovorom o posebnoj upotrebi i dozvolom na pomorskom dobru. Sve poslove inspeksijskog nadzora pomorskog dobra obavlja inspektor pomorskog dobra koji je neovisan u poduzimanju mjera inspeksijskog nadzora pomorskog dobra. Rezultati istraživanja pokazuje da samo donošenje zakona i drugih propisa nije dostatno za zaštitu pomorskog dobra, već je važan nadzor nad provedbom pravne regulative, kao i visoke kazne za prekršitelje propisa.*

**Ključne riječi:** *pomorsko dobro, upravni nadzor, inspeksijski nadzor, inspektor pomorskog dobra, zaštita.*

## 1. UVOD

U Republici Hrvatskoj pomorsko dobro čini čak jednu trećinu državnog teritorija, te obuča i veliki dio prostora sedam jadranskih županija (Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibenko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska), te više stotina gradova i općina raspršenih na hrvatskoj obali. Unatoč svemu, zaštita i briga za pomorsko dobro sve se više urušavaju kroz velik broj devastracija, bespravni gradnji,

---

<sup>1</sup> Znanstveni suradnik u polju prava, e-mail: Antevukovi674@gmail.com

nasipavanja, zagađenja, nekontrolirane gradnje apartmana i kuća za odmor, te drugih načina zloupotrebe pomorskog dobra. U hrvatskoj pravnoj legislativi postoji cijeli niz propisa koji se bave nadzorom nad pomorskim dobrom. Jesu li isti međusobno usklađeni, ili se međusobno preklapaju što stvara pravnu nesigurnost te, na taj način izravno pogoduju različitim vrstama razaranja pomorskog dobra? Ovo je pitanje bilo problematično i u vrijeme važenja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML 2003) koji, na žalost, nije do kraja razriješio mnoge zloupotrebe pomorskog dobra, a na štetu šire zajednice. Kako je pitanje nadzora pomorskog dobra riješio novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML 2023) koji je stupio na snagu 29. srpnja 2023.? Povod pisanju ovog članka upravo je novo hrvatsko zakonodavstvo iz tematike nadzora pomorskog dobra i morskih luka. U fokusu rada je nadzor koji obavlja Republika Hrvatska putem različitih inspekcija u sastavu ministarstava. U članku se u kratkim crtama daje i prikaz nadzora pomorskog dobra u Sloveniji, Španjolskoj i Italiji.

## **2. POJAM POMORSKO DOBRO – KAO STVARI**

Pomorsko dobro je institut iz rimskog prava i označava stvari koje su izuzete iz pravnog prometa među privatnicima (Jelavić, 2012). Tradiciju rimskog prava slijedi i hrvatska legislativa na način da pomorsko dobro predstavlja vrstu općeg dobra. U tom je pogledu Hrvatska u odnosu na druge europske države usamljena u određivanju pomorskog dobra kao općeg dobra i u njegovom izvanvlasničkom sustavu (Nakić, 2016). Sadržaj pomorskog dobra čine: unutarne morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna po svojoj prirodi namjenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ispod nje (Pravni leksikon, 2007:1120). U čl.6. ZPDML 2023 poimenice su navedene sve sastavnice pomorskog dobra te granice pomorskog dobra na moru, te kriteriji prema kojima se određuju granice pomorskog dobra na kopnu. Dijelovi pomorskog dobra (more i morska obala) su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu, a



upotrebljavaju se i iskorištavaju na način propisan zakonom (čl.52. Ustava Republike Hrvatske). Nad pomorskim dobrom ne mogu se stjecati pravo vlasništva niti se mogu stjecati druga stvarna prava ni po kojoj osnovi, ali se može dobiti pravo za njegovo gospodarsko i negospodarsko korištenje. Opća upotreba pomorskog dobra podrazumijeva da svatko ima pravo služiti se njime sukladno njegovoj prirodi i namjeni. Pomorskim dobrom upravlja, brine se za njegovu zaštitu i za nj odgovara Republika Hrvatska (Županijski sud u Rijeci, 2009). U važećem ZPDML 2003, pomorsko dobro je: a) stvar izvan pravnog prometa (*res extra commercium*), b) obilježeno jedinstvom nekretnine (*superficies solo cedit*), te c) određeno ovim Zakonom.

### **3. IDENTIFIKACIJA RAZLOGA KOJI SU KOČILI NADZOR POMORSKOG DOBRA U PRIMJENI ZPDML 2003.**

Razlozi koji su kočili nadzor pomorskog dobra u praktičnoj primjeni odredbi ZPDML 2003 mogu se svesti na: a) objektivne razloge, te b) subjektivne razloge. Objektivni razlozi su razlozi na koje zakonodavac objektivno nije mogao utjecati, budući predstavljaju zatečeno stanje. Te slabosti su: a) problemi tranzicije prava korištenja na pomorskom dobru u socijalističkoj Jugoslaviji u nevladnički sustav pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj (Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, 2017) , b) nedovoljna svijest zajednice da pomorsko dobro zajedno s vodama i šumama, predstavlja najveće prirodno bogastvo hrvatske države koje imperativno zahtjeva održiv razvoj (pomirenje interesa između očuvanja prirode s jedne strane, te gospodarskog razvoja s druge strane). Subjektivni razlozi su puno konkretniji jer je na njih hrvatski zakonodavac, u dvadeset godina dugoj primjeni ZPDML 2003 i podzakonskih akata, donesenih na temelju istog mogao i morao utjecati. To su: a) obustava provedbe određivanja granica pomorskog dobra (Frković, 2017), b) nadležnost lučkih kapetanija u inspekciji pomorskog dobra, c) isplepenost u ovlastima inspektora pomorskog dobra i građevinske inspekcije glede uklanjanja nezakonito izgrađenih objekata na pomorskom dobru, d) nedovoljan broj stručnih kadrova u Upravi pomorstva

pri Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, e) pasivnost davatelja koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra (Vlade Republike Hrvatske, te 7 županijskih skupština) u nadzoru izvršenja obveza iz ugovora o koncesiji, f) izostanak visokih novčanih sankcija za prekršitelje propisa, te g) drugi razlozi. Od svih gore spomenutih subjektivnih razloga, smatramo da su ključni razlozi pod ad.a) i ad.b). Utvrđena granica pomorskog dobra na morskom i kopnenom dijelu pomorskog dobra i provedba u zemljišnim knjigama, pravne su pretpostavka za davanje koncesije na pomorskom dobru (čl.7. st.4. ZPDML 2003). Granice pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva, na prijedlog županijskog povjerenstva za granice (čl.14. st.1. ZPDML 2003). Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra propisuju se kriteriji i postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, lučkog područja luka posebne namjene i lučkog područja luka otvorenih za javni promet, način izrade prijedloga granice, plan raspodjele troškova utvrđivanja granice, te sastav županijskog povjerenstva za granice. Utvrđena granica pomorskog dobra ujedno je crta koja razgraničuje opće dobro (pomorsko dobro) od kopna koje je u stvarnopravnom režimu. U ekonomskom smislu, područje pod koncesijom je točno utvrđena površina na moru i na kopnu, koja podliježe plaćanju koncesijske naknade u korist državnog ili županijskog proračuna sklapanjem ugovora o koncesiji (Vrhovni sud Republike Hrvatske, 2020). U konačnici, je li se uopće mogao provoditi kvalitetan nadzor ako nije bila utvrđena granica pomorskog dobra, osobito na njegovom kopnenom dijelu koji je širi od šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih valova? Smatramo da se nije mogao. Drugo važno otvoreno pitanje bilo je nadležnost inspektora lučkih kapetanija u nadzoru pomorskog dobra. U hrvatskoj pomorskopravnoj tradiciji, koja traje od srednovjekovnih statuta primorskim gradova, do stvaranja samostalne Republike Hrvatske, inspektori lučke kapetanije pretežito su obavljali nadzor sigurnosti plovidbe, te su prvenstveno bili osposobljeni za nadzor sigurnosti plovidbe, pa su im poslovi nadzora pomorskog dobra nametnuti kao *supsidijarna*

radna obveza. Zbog toga su pojedini autori još prije 20-ak godina predlagali da se inspekcijski nadzor nad pomorskim dobrom potpuno odvoji od hidrograđevne inspekcije pri lučkim kapetanijama i za to osnuje posebna inspekcija izravno vezana za Ministarstvo ili je pak ustroji u sastavu Državnog inspektorata (Roso, 2020). Međutim, inspektori pomorskog dobra Ministarstva i drugi državni službenici Ministarstva s inspekcijskim ovlaštenjima, ovlašteni su pregledati zgrade, izvođenje radova, poslovne i druge prostorije i prostore, luke, sredstva rada, plovila, poslovne knjige i poslovnu dokumentaciju, te ugovore radi uvida u korištenje pomorskog dobra i obavljanja djelatnosti na pomorskom dobru (čl.97. st.1. ZPDML 2003). U tom je smislu Vrhovni sud Republike Hrvatske donio presudu br. Uzz 41/12-9 od 26. rujna 2017. kojom je odlučio da je inspektor sigurnosti plovidbe lučke kapetanije, a ne građevinska inspekcija ovlašten narediti uklanjanje objekata izgrađenih na pomorskom dobru bez dozvole nadležnog tijela (Skorupan Wolff, 2020). Sukladno tome, nedostatak kvalificiranih stručnjaka za pitanja nadzora pomorskog dobra u nadležnom ministarstvu, preciznije u Upravi pomorstva pri Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture nije, a niti je mogao biti opravdanje za nečinjenje.

#### **4. NADZOR NAD PROVEDBOM ZPDML 2023**

Odredbe o nadzoru države nad provedbom ovoga Zakona nalaze se u sedmom dijelu ZPDML 2023 (čl.177.-193.). Nadzor nad provedbom ostvaruje se kao: 1. upravni nadzor, 2. inspekcijski nadzor i 3. nadzor izvršenja obveza preuzetih ugovorom o koncesiji, ugovorom o posebnoj upotrebi i dozvolom na pomorskom dobru. Nadzor obuhvaća nadzor gospodarskih subjekata koji upotrebljavaju, odnosno gospodarski koriste pomorsko dobro, tijela jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave, javnih ustanova za zaštićene dijelove prirode, lučkih uprava te svih fizičkih i pravnih osoba koje upotrebljavaju pomorsko dobro. Ako odredbama ZPDML 2023 nije drukčije određeno, nadzor nad primjenom posebnih propisa na pomorskom dobru provodi se na način i u granicama utvrđenima tim propisima.

Ad.1. Upravni nadzor nad poslovima upravljanja pomorskim dobrom, koji su ovim Zakonom povjereni na obavljanje jedinicama područne (regionalne) samouprave, jedinicama lokalne samouprave, javnim ustanovama za zaštićene dijelove prirode i lučkim upravama, obavlja Ministarstvo. Upravni nadzor nad radom pomorskih i lučkih redara odnosno čuvara zaštićenih dijelova javne ustanove za zaštićene dijelove prirode obavlja Ministarstvo. U provedbi upravnog nadzora Ministarstvo nadzire provedbu ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona, zakonitost rada i postupanja te zakonitost općih akata tijela jedinica područne (regionalne) samouprave, jedinica lokalne samouprave, javnih ustanova za zaštićene dijelove prirode i lučkih uprava.

Ad.2. Poslove inspekcijskog nadzora pomorskog dobra obavljaju ovlašteni službenici Ministarstva i inspektori lučke kapetanije (u daljnjem tekstu: inspektori pomorskog dobra), u skladu s odredbama ovoga Zakona i propisa kojima se uređuje rad lučkih kapetanija, a inspekcijski nadzor u dijelu koji je propisan zakonom kojim se uređuju koncesije provode inspektori i drugi ovlašteni službenici ministarstva nadležnog za financije u skladu s uredbom kojom se uređuje unutarnje ustrojstvo tog ministarstva. Ovlaštenja inspektora pomorskog dobra su u odnosu na njegova ovlaštenja iz derogiranog ZPDML 2003, proširena i ojačana, pri čemu se osobito ističe njegova neovisnost u poduzimanju mjera inspekcijskog nadzora pomorskog dobra. Naime, inspektor pomorskog dobra ovlašten je obavljati sve poslove inspekcijskog nadzora i poduzimati sve inspekcijske mjere propisane ovim Zakonom, na cijelom području pomorskog dobra Republike Hrvatske u općoj i posebnoj upotrebi, koje je dano u koncesiju i u lukama otvorenim za javni promet, bez ograničenja. Inspektor pomorskog dobra neovisan je u poduzimanju mjera inspekcijskog nadzora pomorskog dobra. Inspektor pomorskog dobra koji je raspoređen na rad u lučku kapetaniju prilikom obavljanja poslova inspekcijskog nadzora pomorskog dobra nije ograničen granicama teritorijalne nadležnosti lučke kapetanije u koju je raspoređen na rad. Ministarstvo može, ako ocijeni to svrsishodnim, pojedini predmet koji je u radu i

koji rješava inspektor pomorskog dobra u jednoj lučkoj kapetaniji dodijeliti na rad i u rješavanje drugom inspektoru pomorskog dobra iz iste ili druge lučke kapetanije odnosno Ministarstva (čl.182. ZPDML 2023). Poslovi inspeksijskog nadzora pomorskog dobra poslovi su nadzora primjene ZPDML 2023 i drugih propisa donesenih na temelju ovoga Zakona, a obuhvaćaju: 1. nadzor u svrhu zaštite pomorskog dobra, 2. nadzor redovnog i izvanrednog održavanja pomorskog dobra, 3. nadzor opće upotrebe pomorskog dobra, 4. nadzor gospodarskog korištenja pomorskog dobra, 5. nadzor posebne upotrebe pomorskog dobra, 6. nadzor koncesija na pomorskom dobru, 7. nadzor dozvola na pomorskom dobru, 8. nadzor reda na pomorskom dobru 9. nadzor reda u luci, 10. nadzor nad privremenim gospodarskim korištenjem pomorskog dobra. Treba istaknuti da je nadzor nad privremenim gospodarskim korištenjem pomorskog dobra novi posao inspeksijskog nadzora pomorskog dobra koji se provodi kada Vlada Republike Hrvatske, u slučaju izvanrednih okolnosti na pomorskom dobru, a radi brige o istom, donosi odluku o davanju na privremeno gospodarsko korištenje lučkog područja luke posebne namjene lučkoj upravi na rok do godinu dana (Vuković, 2023). Vladinu odluku o davanju na privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra neposredno provode lučke uprave u lukama otvorenim za javni promet od osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku (lučke uprave u Rijeci, Pločama, Splitu, Zadru, Šibeniku i Dubrovniku) ili županijske lučke uprave (u Republici Hrvatskoj postoje 22 županijske lučke uprave osnovane do dana stupanja na snagu ZPDML 2023). Upravne mjere inspeksijskog nadzora pomorskog dobra vrlo su jasne: 1. zabrana korištenja pomorskog dobra, 2. naredba za uklanjanje, 3. naredba za povrat pomorskog dobra u prvotno stanje, 4. naredba za otklanjanje nepravilnosti. Zabrana korištenja pomorskog dobra je najteža, a naredba za otklanjanje nepravilnosti najblaža upravna mjera. Upravne mjere izriču se rješenjem, a za sve upravne mjere je zajedničko da protiv rješenja inspektora pomorskog dobra donesenog na temelju ZPDML 2023, žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti

upravni spor. Prekršajne mjere inspekcijskog nadzora pomorskog dobra poduzimaju se u skladu s općim prekršajnim propisom. Ako se inspekcijskim nadzorom utvrdi da je povredom propisa počinjeno kazneno djelo, inspektor pomorskog dobra ili druga službena osoba koja je ZPDML 2023 ovlaštena obavljati inspekcijski nadzor pomorskog dobra protiv takvog će počinitelja podnijeti kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu (dio osmi, čl.194.-208. ZPDML 2023). Ovlasti inspektora pomorskog dobra, te drugih službenih osoba koje su u skladu s odredbama ovoga Zakona ovlaštene obavljati inspekcijski nadzor pomorskog dobra, propisane su u čl.184. ZPDML 2023.: 1. pregledati pomorsko dobro i sve ono što je s pomorskim dobrom trajno spojeno na površini ili ispod nje (pripadnosti pomorskom dobru), kao i sve ono što je postavljeno ili odloženo na pomorsko dobro, 2. pregledati pomorske objekte, osim u svrhe nadzora sigurnosti plovidbe, sigurnosne zaštite brodova te linijskog i povremenog obalnog pomorskog prometa, 3. pregledati predmete i sredstva kojima se obavlja gospodarska djelatnost na pomorskom dobru, 4. pregledati luke, lučka područja i lučke uređaje, osim u svrhu nadzora sigurnosne zaštite luka, 5. pregledati poslovne i druge prostore koji služe kao sjedište poduzetnika ili se u njima obavlja gospodarska ili druga poslovna aktivnost, 6. zatražiti i pregledati isprave (osobna iskaznica, putovnica, izvod iz sudskog registra i sl.) na temelju kojih može utvrditi identitet subjekta nadzora ili njegova zakonskog zastupnika, kao i drugih osoba nazočnih prilikom nadzora, 7. uzimati izjave od subjekta nadzora i drugih osoba radi pribavljanja dokaza o činjenicama koje se ne mogu izravno utvrditi, 8. zatražiti od subjekta nadzora i drugih osoba točne i potpune podatke te dostavu dokumentacije potrebne u nadzoru, 9. prikupljati dokaze i utvrđivati činjenično stanje na vizualni i drugi odgovarajući način (fotografiranjem, snimanjem kamerom, videozapisom i sl.), 10. davati naredbe subjektu nadzora i drugim osobama nazočnim nadzoru, 11. obavljati druge radnje u svrhu provedbe nadzora, sukladno propisima.

S tim u svezi, nejasna je odredba čl.10. st.11. ZPDML 2023, prema kojoj će u postupku dodjele koncesije ili drugog prava, kao i inspekcijskog nadzora, nadležno tijelo, po potrebi, kao prethodno pitanje, samo riješiti je li neka nekretnina pomorsko dobro s tim da u tom postupku sudjeluju kao stranke sve osobe upisane u zamljišnu knjigu. Smatramo da će neriješeno pitanje određivanje statusa i evidentiranja pomorskog dobra uvelike otežati vrijeme trajanja, kao i učinkovitost nadzora pomorskog dobra. Zato je važno da su granice pomorskog dobra utvrđene prije inspekcijskog nadzora pomorskog dobra.

Ad.3. Nadzor nad izvršenjem obveza preuzetih ugovorom o koncesiji, ugovorom o posebnoj upotrebi i dozvolom na pomorskom dobru provodi davatelj koncesije, davatelj posebne upotrebe, davatelj dozvole na pomorskom dobru i inspektor pomorskog dobra. Nadzor nad izvršenjem obveza preuzetih ugovorom o koncesiji vezanih za obračun, naplatu i plaćanje naknade za koncesiju provodi nadležna ustrojstvena jedinica ministarstva nadležnog za financije (čl.193. ZPDML 2023). Nadzor nad izvršenjem obveza preuzetih ugovorom o koncesiji, ugovorom o posebnoj upotrebi i dozvolom na pomorskom dobru mora prioritarno biti u domeni davatelja koncesije, davatelja posebne upotrebe i davatelja dozvole na pomorskom dobru, a tek podredno u domeni inspektora pomorskog dobra. To znači da je prvi štit zaštite pomorskog dobra pod koncesijom/posebnom upotrebom/dozvolom na pomorskom dobru, u nadležnosti davatelja koncesije/posebne upotrebe/dozvole na pomorskom dobru, dok je drugi štit intervencija inspektora pomorskog dobra kao krajnja represivna mjera u brizi i zaštiti pomorskog dobra. Zbog toga je bitno da Povjerenstva za praćenje izvršenja odluka i ugovora o koncesijama na pomorskom dobru koje su imenovale Vlada Republike Hrvatske i sedam županijskih skupština svoj posao obavljaju uredno i savjesno na način da davatelja koncesije na vrijeme obavještavaju o uočenim nepravilnostima ili nezakonitim radnjama na pomorskim dobrom koje je pod koncesijom. U slučaju kada npr. koncesionar grubo krši obveza iz ugovora o koncesiji ili ugovora o posebnoj upotrebi, Vlada Republike Hrvatske ili jedinice

(područne) regionalne samouprave ovlašteni su i dužni, a na temelju argumentiranog i obrazloženog izvještaja Povjerenstva za praćenje izvršavanja odluka i ugovora o koncesijama na pomorskom dobru, jednostrano odlukom raskinuti ugovor o koncesiji. Ostaje vidjeti hoće li Vlada Republike Hrvatske putem podzakonskog pravnog akta (uredbe) na novi način urediti osnivanje i imenovanje povjerenstava za praćenje izvršavanje prvenstveno odluka i ugovora o koncesijama na pomorskom dobru. Što se tiče nadzora nad izvršenjem obveza preuzetih ugovorom o koncesiji vezanih za obračun, naplatu i plaćanje naknade za koncesiju, opravdano ga provodi nadležna ustrojstvena jedinica ministarstva nadležnog za financije (Carinska uprava). Ovlašteni carinski službenici inspeksijske poslove obavljaju temeljem Zakona o carinskoj službi, Zakona o koncesijama i Općeg poreznog zakona, pa su stručno osposobljeni za pregledavanje dokumentacije o računovodstvenom, materijalnom i financijskom poslovanju, glede zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti obračunavanja i plaćanja naknada za koncesiju, o izvršenju ostalih obveza prema kreditnim institucijama kada je koncesionar društvo posebne namjene i kada su te obveze preuzete u svrhu financiranja ugovora o koncesiji, kao i o obavljanju djelatnosti koncesije izvan opsega djelatnosti koncesije koji je određen ugovorom o koncesiji te o obavljanju djelatnosti za obavljanje koje je potrebna koncesija, a obavlja se bez dane koncesije (o tome više u dijelu rada pod 5.3.).

## **5. NADZOR NAD PROVEDBOM DRUGIH PROPISA IZ DOMENE POMORSKOG DOBRA**

### **5.1. Pomorski zakonik**

Inspeksijski nadzor nad provođenjem odredaba Pomorskog zakonika (PZ) i propisa u području sigurnosti plovidbe i zaštite pomorskog okoliša donesenih na temelju njega, obavljaju inspektori sigurnosti plovidbe Ministarstva i lučkih



kapetanija. Inspekcijski poslovi koji se odnose na obavljanje nadzora nad provođenjem odredbi o sigurnosti plovidbe obuhvaćaju osobito obavljanje inspekcijskog nadzora nad gradnjom i drugim aktivnostima i zahvatima u teritorijalnom moru i unutarnjim vodama ili na njihovim obalama u pogledu njihova utjecaja na sigurnost plovidbe (čl.166. st.7. PZ). Inspektor sigurnosti plovidbe će zabraniti upotrebu, pristajanje, plovidbu i sidrenje na dijelu unutrašnjih morskih voda ili teritorijalog mora i njegovim obalama ako utvrdi da je ugrožena sigurnost plovidbe, a o poduzetoj mjeri će izvijestiti građevnu inspekciju i inspekciju zaštite okoliša (Bolanča, 2016:17

## 5.2. Zakon o lučkim kapetanijama

Lučke kapetanije neposredno obavljaju inspekcijske poslove sigurnosti plovidbe u okviru zakonom propisanih prava i dužnosti, te se može reći da su ti poslovi njihova osnovna i pretežna djelatnost. Inspekcijski poslovi službe sigurnosti plovidbe, kao veoma razgranate i povezane službe, imaju veliko značenje u zaštiti ljudi, imovine i morskog okoliša. Inspektori nadziru sigurnost brodova, kako domaćih tako i stranih, ali se njihove ovlasti protežu i na sve one objekte i službe o kojima ovisi kompletna sigurnost u pomorskom prometu (Petrinović i Mandić, 2006). Prema čl.10. važećeg Zakona o lučkim kapetanijama (ZLK), lučke kapetanije su područne jedinice Ministarstva u sastavu Uprave, neposredno odgovorne za obavljanje poslova i nadzora pomorskog dobra. Poslovi nadzora pomorskog dobra su poslovi inspekcijskog nadzora nad primjenom zakona i drugih propisa kojima se uređuje pomorsko dobro i koncesija na pomorskom dobru koje obavljaju Uprava pomorstva i lučke kapetanije.

S obzirom na to da materiju nadzora pomorskog dobra na vrlo sličan način reguliraju ZPDML 23 i ZLK, pravno je pitanje međusobnog odnosa istih. Smatramo da ovdje treba primijeniti načelo *lex specialis derogat legi generali*, što znači da posebni pravni akt odnosno pravna norma, ukida opći pravni akt

odnosno normu, ako imaju istu pravnu snagu te reguliraju istu pravnu materiju, ali na različit način.

### 5.3. Zakon o koncesijama

Zakon o koncesijama (ZoK) je opći i krovni zakon za koncesije, te je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije. U državama Europske unije koje imaju pomorsko dobro koncesija je prikladan način upravljanja istim, pri čemu sve više jača utjecaj privatnog kapitala (Mišura i dr., 2020).

Koncesija je pravo koje se stječe ugovorom, a daje se u različitim područjima i za obavljanje različitih djelatnosti. Ista se daje osobito na pomorskom dobru kao općem dobru, za luke, za obavljanje djelatnosti linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prijevoza, itd. Posebitosti vezane za koncesije na pomorskom dobru nalaze u ZPDML 2023. Inspekcijski nadzor osobito obuhvaća nadzor: 1. pravodobnosti, točnosti i urednosti unosa podataka u Registar koncesija, 2. pravodobnosti, pravilnosti i potpunosti naplate naknade za koncesiju, 3. obavljanja djelatnosti, za koju je propisano da se obavlja na temelju koncesije, bez koncesije ili prekoračenjem opsega i sadržaja koncesije. Nadzor se provodi nad: 1. davateljem koncesije, o izvršavanju obveza propisanih ovim Zakonom i posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine koncesije, 2. koncesionarom, o izvršavanju obveza iz ugovora o koncesiji (što uključuje ugovore o potkoncesiji, podugovore i ugovore s takvim svojstvom sklopljenim s koncesionarom, a koji su formalno i/ili sadržajno vezani uz ugovor o koncesiji) i o obavljanju djelatnosti koncesije izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji, 3. svakom drugom osobom koja: a) je na bilo koji način povezana s koncesionarom ili ugovorom o koncesiji (stvarno ili pravno odnosno podugovorom ili ugovorom te drugim odgovarajućim aktom s takvim svojstvom), što uključuje i potkoncesionare i podugovaratelje, b) djelatnost za koju je propisano da se obavlja na temelju koncesije obavlja bez koncesije ili prekoračenjem opsega i sadržaja koncesije, te

c) je na bilo koji način povezana s osobom iz podtočke b) ove točke (čl.85. ZoK). Protiv rješenja donesenih u provedbi inspekcijskog nadzora, žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor (čl.93. ZoK). Naknada s obilježjem naknade za koncesiju je novi institut u ZoK-u, a plaća se za nezakonito obavljanje djelatnosti bez koncesije. Naime, ako se u postupku nadzora utvrdi da koncesionar obavlja djelatnost izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji, odnosno da druga osoba djelatnost za koju je propisano da se obavlja na temelju koncesije obavlja bez koncesije ili prekoračenjem opsega i sadržaja koncesije, inspektor donosi rješenje kojim se utvrđuje obveza i nalaže uplata posebne naknade s obilježjem naknade za koncesiju (čl.89. st.1. ZoK). Iznos naknade s obilježjem naknade za koncesiju isključivo je prihod državnog proračuna Republike Hrvatske (čl.91. Zakona o koncesijama) (Visoki upravni sud Republike Hrvatske, 2023).

#### **5.4. Zakon o državnom inspektoratu**

Zakon o državnom inspektoratu (ZDI) regulira: a) djelokrug građevinske inspekcije (čl.25), b) uvjete za obavljanje inspekcijskih poslova građevinskih inspektora (čl.49.), c) dužnosti i ovlasti inspektora (čl.53.-81.), te d) posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru građevinskog inspektora (čl.100.-123.). U djelokrugu građevinske inspekcije su: (1) Inspekcijski poslovi nadzora građenja, provedbe stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina. (2) Inspekcijski nadzor provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje: – građenje građevina, – uporaba građevina i održavanje građevina, – provedba stručnog nadzora građenja za koje je potreban akt za građenje, kao i građevina odnosno izvođenje radova koji se grade odnosno izvode bez građevinske dozvole, – poduzimanje mjera u slučajevima nezakonitog građenja, uključujući i poslove izvršenja inspekcijskih rješenja putem treće osobe, te obavljanje i drugih inspekcijskih poslova sukladno posebnom zakonu. U provedbi inspekcijskog nadzora

građevinski inspektor ima pravo i obvezu strankama narediti poduzimanje sljedećih inspeksijskih mjera: 1. otklanjanje nepravilnosti tijekom građenja, 2. zabranu ugradnje građevnog proizvoda, 3. otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini, 4. usklađivanje građenja, 5. uklanjanje građevine, 6. zabranu uklanjanja građevine i 7. obustavu građenja (čl.108. ZDI). Za posebno zaštićena područja, među kojima je i pomorsko dobro, poseban pravni režim. Prema čl.115. ZDI-a, rok u kojem je izvršenik obavezan postupiti po rješenju o uklanjanju građevine, odnosno njezina dijela koji se gradi na posebno zaštićenom području ne može biti duži od 15 dana (istaknuo autor), što je iznimka od pravila o roku za uklanjanje građevina koji ne može biti kraći od 20 dana niti duži od 120 dana. Posljednja novela ZDI iz 2023., regulira da se postupak uklanjanja bespravno sagrađene građevine, odnosno njezina dijela, provodi tako da se za takvu građevinu izvršenju putem treće osobe pristupa bez prethodnog izricanja novčanih kazni kojima se izvršenika prisiljava na izvršenje uklanjanja. Prisiljavanje na izvršenje rješenja o uklanjanju putem novčanih kazni ukinuto je i kada je riječ o rješenjima o uklanjanju koja su donesena nepoznatoj osobi bez obzira na kojem se području građevina nalazi. Na pitanje tko je ovlašten, građevinska inspekcija ili inspektor sigurnosti plovidbe, narediti uklanjanje objekata izgrađenih na pomorskom dobru bez dozvole nadležnog tijela za građenje odgovorio je Vrhovni sud Republike Hrvatske (vidi *supra*).

## **6. NADZOR U NACIONALNOM PLANU UPRAVLJANJA I GOSPODARENJA POMORSKIM DOBROM I MORSKIM LUKAMA**

Upravljanje pomorskim dobrom mora biti cjelovito, te zajedno s planiranjem prostora mora imati za cilj održivi razvoj i očuvanje pomorskog dobra za buduće naraštaje. Upravljanje pomorskim dobrom temelji se na Nacionalnom planu upravljanju i gospodarenju pomorskim dobrom i morskim lukama (dalje: Nacionalni plan), koji donosi Vlada Republike Hrvatske, a s kojim svi planovi upravljanja pomorskim dobrom moraju biti usklađeni (čl.35. st.1. ZPDML 2023.). Nacionalni plan osnovni je dokument kojim se, srednjoročno

određuju nacionalni interesi i upravljanje pomorskim dobrom, definira strategija razvoja infrastrukture na pomorskom dobru u općoj upotrebi, definiraju osnovni koncepti održavanja i uređenja plaža, definiraju smjernice za gradnju obalne pješačke i biciklističke infrastrukture te smjernice za osiguravanje nesmetanog pristupa pomorskom dobru, sve radi osiguravanja opće upotrebe pomorskog dobra, reda na pomorskom dobru, održivoga gospodarskog korištenja, posebne upotrebe i zaštite pomorskog dobra (čl.35. st.2. ZPDML 2023). Nacionalni je plan osnovni dokument kojim se srednjoročno određuju nacionalni interesi razvoja i upravljanja lukama u Republici Hrvatskoj, što pretpostavlja planiranje potreba ulaganja u izgradnju novih luka, razvoja i modernizacije postojećih luka, ocjenu uloge pojedine luke na prometnom pravcu, analizu postojećih kapaciteta luka i planiranje njihova proširenja, planiranje gospodarskih učinaka izgradnje novih luka ili proširenja postojećih te utjecaj modernizacije na pojedine gospodarske grane (čl.35. st.3. ZPDML 2023). Nacionalni plan donosi Vlada Republike Hrvatske, i to do 29. srpnja 2024. (čl.228. st.3. ZPDML 2023.). Kao početni korak u izradi svakog strateškog dokumenta, pa i Nacionalnog plana je analiza stanja, sažeta u SWOT analiza koja će definirati viziju i ciljeve. U tom smislu smatramo da bi u Nacionalnom planu, kao prvim strateškim dokumentom u povijesti upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama na području Hrvatske svakako trebalo obuhvatiti i sistematizirati tematiku nadzora pomorskog dobra koja je u važećem ZPDML 2023 raspršena u mnogim dijelovima, glavama, poglavljima i člancima. Jednako tako, smatramo da bi koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra trebalo proglasiti strateškim interesom za Republiku Hrvatsku po uzoru na koncesije za izgradnju i upravljanje autocestama, izgradnju i upravljanje željezničkim prugama, prijenos i distribuciju električne energije, izgradnju i upravljanje infrastrukturom za prijenos nafte naftovodima, te izgradnju i upravljanje transportnim sustavom plina (usp. čl.8. st.4. ZoK). Razlozi su financijske prirode budući su naknada za koncesije i za posebnu upotrebu izvan luka otvorenim za javni promet i za luke

posebne namjene značajni prihodi državnog proračuna, proračuna jedinica područne (regionalne) samouprave, te proračuna jedinica lokalne samouprave, dok je naknada za dozvole na pomorskom dobru prihod proračuna lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave. Osim toga, najveći broj aktivnih ugovora u Registru koncesija (4.437) na dan 31. prosinca 2022., odnosi se na ugovore u području pomorskog dobra (27,25 posto), dozvola za ugljikovodike (16,72 posto) i rudarstva (15,75 posto) (Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2023).

## 7. KOMPARATIVNA PRAVA

Pravna stečevina Europske unije (franc. *acquis communautaire*) je skup pravnih normi i odluka koje obvezuju sve članice Europske unije. Tako, na primjer ZoK, kao krovni zakon za koncesije u Republici Hrvatskoj, sadržava odredbe koje su u skladu s Direktivnom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014.). Na primjenu ZoK-a upućuje i čl.2. st. ZPDML 2023. Nadalje, za sve europske države koje imaju svoje more, održiv način upravljanja pomorskim dobrom uključuje postojanje nadzornih službi koje nadziru provedbu zakona i podzakonskih akata. U Republici Sloveniji, Zakon o vodama (*Zakon o vodah*) uređuje upravljanje morem, kopnenim i podzemnim vodama, te vodnim i priobalnim zemljištem. Inspeksijski nadzor nad primjenom Zakon o vodama provode: a) inspektor nadležan za vode, b) inspektor nadležan za vode i inspektor nadležan za zdravstvo na vodozaštitnim područjima, te 3) nadzornik za zaštitu voda. U Kraljevini Španjolskoj, Zakon o državnim i trgovačkim lukama (*Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*) dijeli luke na komercijalne i nekomercijalne luke, a lučke uprave imaju široke ovlasti koordinacije i nadzora lučkog sustava (Vuković, 2017). U Republici Italiji, najvažniji izvori prava vezano za pomorsko dobro su Građanski zakon (*Codice civile*), Plovidbeni zakon (*Codice della navigazione*), Zakon o preuređenju

zakonodavstva u materiji luka (*Riordino della legislazione in materia portuale*), te Zakon o rekreacijskoj nautici i nautičkom turizmu (*Codice della nautica da diporto*). Pomorske vlasti i lučke uprave su dva tijela nadležna za davanje koncesija na pomorskom dobru. Koncesiju unutar lučkog područja daje lučka uprava, a pomorske vlasti daju koncesiju izvan lučkog područja. Koncesionar upravlja pomorskim dobrom koje je dobio u koncesiju, ali mora dopustiti pristup civilnim i vojnim vlastima lokalne pomorske uprave radi obavljanja njihove nadzorne i druge službene funkcije (Borčić, 1995).

## 8. ZAKLJUČAK

Nadzor u pravu je utvrđivanje da li je određeno ponašanje u skladu s pravnom normom i primjena sankcija ako nije u skladu. U ZPDML 2023 povećan je, potpuno opravdano broj odredbi o nadzoru pomorskog dobra u odnosu na prethodni ZPDM 2003, te je također povećan broj i visina sankcija za prekršitelje propisa. Novčanom kaznom u iznosu od 1300,00 do 6000,00 eura kaznit će se za pomorski prekršaj pravna osoba ako inspektoru pomorskog dobra ne omogući izvršavanje svih ovlasti u provedbi inspekcijskog nadzora. U slučaju da se u provedbi inspekcijskog nadzora utvrdi da se, na primjer pomorsko dobro gospodarski koristi bez pravna osnove (koncesije, dozvole) novčana kazna iznosi od najmanje 6000,00 do najviše 130.000,00 eura za pravnu osobu.

U Prijedlogu zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koji je predsjedniku Hrvatskom saboru podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 29. prosinca 2022. između ostalog stoji tvrdnja: "Do sada važeći Zakon jasno je propisivao nadležnost inspekcije uprave sigurnosti plovidbe, to jest, lučke kapetanije na pomorskom dobru, no kroz primjenu Zakona uočeno je kako je nadzor potrebno bitno ojačati, a sve na način da se poveća broj osoba koje nadzor provode." *Argumentum a contrario*, sustav nadzora u provedbi propisa vezanih za pomorsko dobro konačno će profunkcionirati tek onda kada se oformi dovoljan broj stručnih osoba koje nadzor provode? Vrijeme je, kao i obično, najbolji sudac.

**LITERATURA***Knjige*

1. Bolanča, D. (2016) Prometno pravo Republike Hrvatske, Split: Sveučilište u Splitu Pravni fakultet
2. Pravni leksikon (2007) Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža

*Časopisi*

1. Jelavić, A. (2012) Pravni položaj pomorskog dobra, NAŠE MORE, Vol.59 No.1-2, str.22-35.
2. Mišura, A., Oblak, R., Bojić, F., Vizjak, S. (2020) Comparative Analysis of the Concessioning Model of Maritime Domains in the Territory of Both the European Union and the Republic of Croatia with a Focus on the Seaports, POMORSTVO, Scientific Journal of Maritime Research god. 34, str.146-155.
3. Nakić, J. (2016), Pomorsko dobro – opće ili javno dobro, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol.10, No.1-2, str.28.
4. Petrinović, R., Mandić, N. (2006), Pravni položaj Lučke kapetanije u pomorskoupravnom pravu RH, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 43, 1/2006., str. 63.-82.
5. Roso, I. (2000), Upravljanje, održavanje i zaštita pomorskog dobra, Pomorski zbornik 38, 1, str. 201-214.
6. Skorupan Wolff, V. (2020) Ovlaštenja inspektora sigurnosti plovidbe, Poredbeno pomorsko pravo, god.59 (2020), 174, str.187-190.
7. Vuković, A. (2017) Zakon o sportu u funkciji nadzora lučkog turizma Hrvatske i Mediterana (I. dio), Naše more 64(3)2017,- Supplement, pp.92-96.

*Izvori preuzeti sa Interneta*

1. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2023) Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2022. godinu,
2. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2023/Studeni/267%20sjednica%20VRH//267%20-%2028%20Izvj%C5%A1%C4%87e.pdf> (1.2.2024.)
3. Vuković, A. (2023) Privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra u praksi – slučaj luka nautičkog turizma Marina Zadar, IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr> (1.2.2024.)

*Radovi u Zborniku skupa*

1. Borčić, V. (1995) Poraba i korištenje pomorskog dobra u Italiji, Okrugli stol o pomorskom dobru i koncesijama, Pravni fakultet u Rijeci, 24. svibnja 1995, Pravni fakultet u Rijeci, str.95-118.
2. Frković, S. (2017) Određivanje pomorskog dobra u: 28. Forum poslovanja nekretninama, Zagreb, Hrvatska gospodarska komora – Sektor za trgovina, str.73-86.

*Propisi*

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br.56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 56/01, 76/10, 85/10, 05/14.
2. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br.158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19, ZPDM 2003.
3. Uredba o postupku davanja koncesija na pomorskom dobru, Narodne novine, br.23/04, 101/04, 39/06.
4. Uredba o postupku utvrđivanja granica pomorskog dobra, Narodne novine, br.8/04, 82/05.



5. Pomorski zakonik, Narodne novine, br.181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15, 17/19, PZ.
6. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br.69/17, 107/20, ZoK.
7. Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br.115/18, 117/21, 67/23, ZDI.
8. Zakon o lučkim kapetanijama, Narodne novine, br.118/18, ZLK.
9. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br.83/23, ZPDML 2023.
10. Zakon o vodah, Uradni list Republike Slovenije, br. 67/02, 2/04, 41/04, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23, 78/23.

*Sudska praksa*

1. Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda br.Uzz 41/12-9 od 26. rujna 2017.
2. Vrhovni sud Republike Hrvatske, presuda br.U-zpz 22/2017-7 od 17. lipnja 2020.
3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda br.Usž-3979/22-2 od 26. travnja 2023.
4. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, presuda br.Pž 2865/2017-2 od 28. lipnja 2017.
5. Županijski sud u Rijeci, presuda br.GŽ-3586/06-2 od 20. svibnja 2009.

*Summary***SUPERVISION OF THE IMPLEMENTATION OF POSITIVE  
MARITIME DOMAIN AND SEA PORTS ACT***Review paper*

*The aim of this paper is to analyze positive law related to supervision of the implementation of law and other regulations that regulate maritime domain in Republic of Croatia. In the Maritime Domain and Sea Ports Act (2023), supervision of the implementation of law is acquired through administrative supervision, inspection supervision and through monitoring the fulfilment of liabilities assumed by the concession contract, special use agreements and permit on the maritime domain. Inspection supervision of maritime domain is performed by the inspector of the maritime domain who is independent in taking all inspection measures. The results of the research show that an adoption of laws and other regulations alone is not sufficient for the protection of maritime domain, but the supervision of the implementation of law regulations is important, as well as high penalties for violators of the regulations.*

**Keywords:** *maritime domain; administrative supervision; inspection supervision; inspector of maritime domain; protection*

**PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA***Stručni rad*

dr.sc. **Ana Gavran Lulić**, mag.iur., pred. <sup>1</sup>

**Miroslav Mudri**, univ.mag.iur.spec.oec. <sup>2</sup>

**Iva Ižaković**, mag.iur., pred. <sup>3</sup>

*Pravo na pristup informacijama predstavlja proces kojim je fizičkim i pravnim osobama Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija pri tome ograničavajući predmetno pravo na informacije koje nastaju djelovanjem tijela javne vlasti<sup>4</sup>. Upravo iz navedenog razloga sva tijela javne vlasti kroz svoje djelovanje moraju osigurati pravo na pristup informacijama budući da ono u svojoj biti predstavlja jedan od stupova pravne države kao jedan od osnovnih instituta putem kojeg kako pravne osobe a tako i fizičke osobe mogu realizirati jedno od svojih temeljnih prava, a to je pravo „znati“ tj. pravo na informaciju gdje onda kroz svoje pravo na pristup informacijama na neki način nastaje još jedan rekli bi kontrolni mehanizam javnosti koji u konačnici osigurava transparentnost i pravilnost rada svih tijela javne vlasti. Cilj ovog rada je opisati i prikazati ostvarivanje prava na pristup informacijama kroz njegova obilježja i kroz praksu jednog tijela javne vlasti te prikazati da je upravo pravo na pristup informacijama jedan od najboljih instituta kojim se osigurava transparentnost i javnost rada tijela javne vlasti.*

**Ključne riječi:** *pravo na pristup informacijama; informacija; tijela javne vlasti; zakon.*

---

<sup>1</sup> Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: ana.gavran@vevu.hr

<sup>2</sup> Voditelj pravnih i kadrovskih poslova u trgovačkom društvu Komunalac d.o.o. za komunalno gospodarstvo, Vukovar, e-mail: miroslav.mudri@gmail.com

<sup>3</sup> Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: iizakovic1@vevu.hr

<sup>4</sup> Članak 38. stavak 4. Ustava RH („Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

## 1. UVOD

Što je pravo na pristup informacijama? Pravo na pristup informacijama je pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije koja je javnog karaktera, a obuhvaća i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom. Osim toga, možemo reći kako je pravo na pristup informacijama jedno od temeljnih ljudskih prava koje se štiti Ustavom Republike Hrvatske, Europskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama, Poveljom o temeljnim pravima EU i Zakonom o pravu na pristup informacijama (dalje u tekstu: ZPPI)<sup>5</sup>.

Dakle, pravo na pristup informacijama predstavlja zajamčeno pravo svih pravnih i fizičkih osoba na dobivanje informacija koje posjeduju isključivo tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj, neovisno o samoj svrsi u koju se informacija traži ili koristi<sup>6</sup>. Dok se samo ostvarivanje prava na pristup informacijama može realizirati na različite načine i to kako podnošenjem zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacije pa tako i proaktivnom ulogom tijela javne vlasti u samoj objavi informacija čime tijela ispunjavaju svoju zakonsku obvezu propisanu ZPPI<sup>7</sup>. Međutim, ZPPI-a samo djelomično uređuje pitanje postupanja javnih tijela u pravno formalnom smislu te se na ostvarivanje prava na pristup informacijama primjenjuju i drugi propisi i to npr. Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP)<sup>8</sup>, kao posebni propis - *lex specialis* ili npr. Opća uredba o zaštiti podataka<sup>9</sup>, u pogledu samog postupanja tijela javne vlasti kod rješavanja o podnesenim zahtjevima za pristup ili ponovnu uporabu informacija. U smislu normativnog uređenja radi se dakle o interdisciplinarnom pravnom

---

<sup>5</sup> Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", br., 25/13., 85/15. i 69/22., dalje u tekstu ZPPI)

<sup>6</sup> Povjerenik za informiranje RH, <https://pristupinfo.hr/pristup-informacijama-za-korisnike/> pristupljeno 15.02.2024. godine.

<sup>7</sup> Članak 10. ZPPI-a

<sup>8</sup> Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09, 110/21, dalje u tekstu: ZUP)

<sup>9</sup> Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka („Narodne novine“, br. 42/2018.)

institutu čijim ostvarenjem javnost – građani RH u cijelosti ostvaruju jedan vid kontrole nad radom tijela javne vlasti što u konačnici s jedne strane potiče svijest građana o važnosti i mogućnosti kontrole nad radom tijela javne vlasti te time raste i povjerenje građana u tijela javne vlasti dok se s druge strane kroz preventivno djelovanje na mogući nastanak korupcije utječe na razvoj transparentnosti rada tijela javne vlasti istovremeno osiguravajući pravilnost rada tijela javne vlasti.

## **2. NORMATIVNO UREĐENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

Da bi mogli raspravljati o pravu na pristup informacijama prvo moramo razumjeti čime je samo pravo normativno uređeno tako se prvi put pravo na pristup informacijama spominje u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka koju je donijela Opća Skupština Ujedinjenih Naroda 1948. godine pobliže člankom 19. između ostalog propisano je pravo primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice<sup>10</sup>, što obvezuje i RH koja je ratificirala međunarodni ugovor tj. međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima<sup>11</sup>, dok je u Europskoj uniji pravo na pristup dokumentima jedno od prava uključenih u Povelju o temeljnim pravima Europske unije, ali odnosi se samo na dokumente institucija, tijela, ureda i agencija Unije<sup>12</sup>. Jednako tako se u Europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u okvirima prava na slobodu izražavanja spominje pravo na slobodu primanja i širenja informacija bez

---

<sup>10</sup>Odluka o objavi opće deklaracije o ljudskim pravima („Narodne novine“, br. 12/2009, međunarodni ugovori)

<sup>11</sup>Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji („Narodne novine“, br. 12/1993) te Odluka o proglašenju zakona o potvrđivanju fakultativnog protokola uz međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16. prosinca 1966. godine („Narodne novine“, br. 7/1995, međunarodni ugovori).

<sup>12</sup>Članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list europske unije, 2016/C 202/02 od 07.06.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> pristupljeno 29.02.2024. godine.

miješanja javne vlasti<sup>13</sup>. U okviru zakonodavstva RH osnova za donošenje ZPPI-a predstavlja članak 38. stavak 4. Ustava RH. Dakle, prvi put je u RH pravo na pristup informacijama uređeno ZPPI koji je donesen 2003. godine<sup>14</sup>. Nadalje, samim ZPPI-a pobliže se uređuje pravo, načela, ograničenja, te postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, djelokrug, način rada i uvjeti za imenovanje i razrješenje Povjerenika za informiranje te inspekcijski nadzor nad provedbom zakona kao i druge obveze tijela javne vlasti te prekršajne odredbe<sup>15</sup>. Tako je ZPPI samu informaciju definirao kao svaki podatak koji tijelo javne vlasti posjeduje u bilo kojem obliku a koje je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe a nastala je u okviru djelokruga ili u svezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti, dok je kao korisnika prava na pristup informacijama definirao svaku domaću ili stranu pravnu fizičku ili pravnu osobu. Također, ZPPI daje definiciju tijela javne vlasti kao tijela državne uprave, drugog državnog tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo, gdje iz ovakvih formulacija sasvim jasno proizlazi da su predmetne s namjerom pisane sveobuhvatno te je namjera zakonodavca bila da se onemogući bilo kakva mogućnost različitog tumačenja temeljnih pojmova ZPPI.

---

<sup>13</sup> Zakon o potvrđivanju konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7., i 11. uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010, 13/2017, međunarodni ugovori),

<sup>14</sup> ZPPI („Narodne novine“, br.172/2003)

<sup>15</sup> Članak 1. ZPPI.

Osim toga, samo pravo na pristup informacijama ZPPI je definirao kao pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom, dok je pravo na ponovnu uporabu informacija definirao kao uporabu informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalne ili nekomercijalne svrhe različite od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom.<sup>16</sup> Također, nastavno na ovu cjelinu u točki 3. ovog rada pobliže ćemo obrazložiti specifične obveze trgovačkog društva Komunalac d.o.o. kao tijela javne vlasti a koje proizlaze iz ZPPI-a. Nadalje, u pogledu aktualnog ZPPI-a<sup>17</sup>, u predmetni je prenesena Direktiva (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora<sup>18</sup>, te Direktiva 2003/98 o ponovnoj uporabi informacija u javnom sektoru zbog povezanosti s pravom na pristup informacija, a osim toga ZPPI sadrži i odredbe koje su u skladu sa Uredbom 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije<sup>19</sup>. Nadalje, da je pravo na pristup informacijama tj. njegova ograničenja i specifičnosti interdisciplinarne prirode proizlazi iz činjenice da je ostvarivanje prava ovisno od brojnih drugih posebnih zakonskih propisa kao što su npr. Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora ("Narodne novine", br. 17/19), Zakon o tajnosti podataka ("Narodne novine", br. 79/07 i 86/12), Opći porezni zakon ("Narodne novine", br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20,114/22),

---

<sup>16</sup> Članak 5. ZPPI-a

<sup>17</sup> ZPPI („Narodne novine“, br. 25/13, 85/15, 69/22)

<sup>18</sup> Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora („Narodne novine“, br. 17/2019)

<sup>19</sup> Zakonski okvir za pristup informacijama <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/> pristupljeno dana 01.03.2024. godine.

Zakon o arhivskom gradivu i arhivima ("Narodne novine", br. 61/18, 98/19, 114/22, 36/24), Zakon o zaštiti okoliša ("Narodne novine", br. 80/13,153/13, 78/15, 12/18, 118/18), itd. Nadalje, ono što je bitno za reći je da ZPPI između ostalog kao ex post kontrolu uređuje obvezu tijela javne vlasti za dostavom godišnjeg izvješća o provedbi Zakona Povjereniku za informiranje RH gdje povjerenik isto objedinjuje u godišnje izvješće. Analizom predmetnog izvješća povjerenika za 2022. godinu<sup>20</sup> dolazimo do sljedećih činjenica:

1. Da institucija Povjerenika za informiranje u 2022. godini zapošljava 18 službenika plus Povjerenik,
2. Tijekom 2022. godine, Povjerenik je zaprimio ukupno 1.554 žalbe, dok je iz prethodnog razdoblja u rad preneseno 139 žalbi, pa su uz žalbe zaprimljene 2022., u radu bile ukupno 1.693 žalbe od kojih je tijekom 2022. godine riješeno je 1.147 žalbi,
3. Tijekom 2022. godine, Povjerenik je zaprimio 390 predstavki korisnika na rad tijela javne vlasti dok je iz ranijeg razdoblja ostalo neriješeno 70 predstavki, što je povećalo ukupan broj predstavki u radu na 460 od čega je u 2022. godini riješeno 353 predstavke.
4. U 2022. godini o strane Povjerenika za informiranje su provedena četiri neposredna inspekcijska nadzora te ukupno 37 posrednih inspekcijskih nadzora,
5. Pred Visokim upravnim sudom RH je tijekom 2022. pokrenuto 69 upravnih sporova protiv rješenja Povjerenika, dok je Povjerenik je u 2022. zaprimio sedam odluka Vrhovnog suda RH po zahtjevima Državnog odvjetništva RH za izvanrednim preispitivanjem zakonitosti pravomoćne presude te je Ustavni sud RH tijekom 2022. zaprimio 10 ustavnih tužbi u svrhu zaštite ustavnog prava građana na pristup informacijama

---

<sup>20</sup>Izvješće o radu povjerenika za informiranje RH; <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> pristupljeno dana 13.03.2024. godine.



6. Povjerenik za informiranje predlaže i provodi mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom ZPPI-ja. Ukupno je u 2022. održano 45 edukacija za ukupno 959 polaznika.
7. U 2022.godini Povjerenik je izdao šest prekršajnih naloga protiv odgovornih osoba u tijelima javne vlasti.
8. Člankom 10. stavkom 1. točkom 5. ZPPI-ja je propisano da su tijela javne vlasti dužna na svojim internetskim stranicama u lako pretraživom i strojno čitljivom obliku objavljivati registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe (tzv. asset liste) gdje je Povjerenik Kontrolnim praćenjem ispunjavanja obveza tijekom listopada i studenog 2022. utvrdio da je od 576 jedinica asset list objavilo njih 205.

Uzevši u obzir gore navedene činjenice iz izvješća povjerenika za informiranje za 2022. godinu lako je doći do zaključka da je 18 djelatnika plus Povjerenik premalo za opseg obveza koji je postavljen pred samo nadzorno tijelo određeno ZPPI.

### **3. OBVEZE KOMUNALCA D.O.O. ZA KOMUNALNO GOSPODARSTVO U POGLEDU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

Sa stajališta prakse društva Komunalac d.o.o. za komunalno gospodarstvo, OIB:83101904488, kao tijela javne vlasti obveze koje proizlaze iz Zakona o pravu na pristup informacijama su kako slijedi;

1. Imenovanje službenika za informiranje koji je ispred društva mjerodavan za rješavanje ostvarivanja prava za pristup informacijama<sup>21</sup>.
2. Donošenje odluke o ustroju službenog upisnika sukladno Pravilniku koji donosi ministar<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Članak 13. ZPPI-a

<sup>22</sup> Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, br. 083/2014),

3. Objava informacija na web stranici na lako pretraživ način u strojno čitljivom obliku.
4. Savjetovanje sa javnošću kod donošenja općih akata kojima se utječe na interese korisnika.
5. Rješavanje zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija<sup>23</sup>.
6. Suradnja sa povjerenikom za informiranje što se u realnosti odnosi na postupanje po rješenjima povjerenika za informiranje donesenih u žalbenom postupku i postupanje po pojedinačnim zahtjevima povjerenika za informiranje.

#### **4. ZAHTJEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I POSTUPANJE PO PODNESENOM ZAHTJEVU U KOMUNALCU D.O.O. ZA KOMUNALNO GOSPODARSTVO**

Uvodno je potrebno reći kako je trgovačko društvo Komunalac d.o.o. za komunalno gospodarstvo (dalje u tekstu: Komunala) statistički gledano u posljednjih 8 godina počev od 2016. do 2023. godine zaprimilo 44 zahtjeva za pristup informacijama od čega niti jedan zahtjev za ponovnu uporabu informacija. Nadalje je zanimljiv podatak da su od predmetna 44 zahtjeva svi bili uredni te niti jedan zahtjev za pristup informacijama nije ustupljen drugom tijelu javne vlasti što samo po sebi s jedne strane upućuje na visoku razinu razumijevanja pozitivnih propisa RH sa strane korisnika prava, a s druge strane

---

<sup>23</sup> Člankom 23. stavak 1. točka 1. ZPPI-a propisano je da tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zaprimljenom zahtjevu kada korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji. Međutim, člankom 19. stavak 2. i 3. ZPPI-a, propisano je da tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, kao i naknadu troškova dostave tražene informacije, a da Kriterije za određivanje visine naknade i način naplate naknade stvarnih materijalnih troškova propisuje Povjerenik za informiranje RH. Člankom 77. ZUP-a između ostalog propisano je da se Zaključkom odlučuje o postupovnim pitanjima. Osim toga, člankom 2.,3. i 4. Kriterija između ostalog propisana je visina naknade za dostavu informacije, te da će tijelo javne vlasti dostaviti korisniku informaciju po primitku dokaza o izvršenoj uplati, a ukoliko korisnik prava na pristup informaciji ne položi navedeni iznos u roku od 8 dana od dana dostave zaključka kojim se na isto poziva smatrati će se da je odustao od Zahtjeva na pristup informacijama.

na proaktivnost i transparentnost poslovanja Komunalca kao tijela javne vlasti s druge strane. Osim toga, vrlo bitno je za napomenuti da je za 36 od 44 zahtijeva Komunalac u konačnici dostavio traženu informaciju, dok je u pogledu 1 zahtijeva informacija javno objavljena, za 3 zahtijeva korisnik je obaviješten da se zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama budući se traži tumačenje propisa ili dostavu cijelog omota spisa, 2 zahtijeva su rješenjem odbačena budući je informacija ne postojeća, te je za 2 zahtijeva rješenjem odbijen pristup informacijama budući se radilo o poslovnim tajnama ili su podaci zaštićeni propisima iz područja zaštite osobnih podataka gdje je u konačnici rješenjem Povjerenika po žalbi informacija dostavljena. Ovdje je zanimljivo da sa strane Povjerenika po obe žalbe nije poštivan rok od 60 dana za rješavanje po žalbi<sup>24</sup>. Također se u svezi sadržaja zahtijeva može reći kako se 38 zahtijeva za pristup informacijama odnosi na financiranje rada tijela javne vlasti dok se njih 6 odnosilo na opće informacije u svezi sa radom tijela javne vlasti. Slijedom navedenoga, s jedne strane vidljivo je kako je interes javnosti, za pristup informacijama koje Komunalac kao tijelo javne vlasti posjeduje, konstantan što dokazuje da je svijest građana o potrebi kontrole postupanja tijela javne vlasti na visokoj razini čime građani kroz svoje djelovanje neposredno utječu na transparentnost poslovanja tijela javne vlasti dok je s druge strane iz postupanja Komunalca razvidno da je poslovanje u potpunosti transparentno te da se propisi u svezi ostvarivanja prava na pristup informacijama poštuju u potpunosti čime opravdava povjerenje građana grada Vukovara te na taj način daje svoj jedinstven doprinos u funkcioniranju javne vlasti. U svezi samog postupanja Komunalca kao tijela javne vlasti po primitku zahtijeva za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija predmetno možemo svesti na korake kako slijedi;

1. Zaprimanje samog zahtijeva kojeg je moguće podnijeti na sljedeće načine; putem telefona, faksa, elektroničkim poštom službeniku za informiranje na

---

<sup>24</sup> Sukladno članku 25. stavak 3. ZPPI.

obrascu, i poštom<sup>25</sup>. Ono što je specifično za Komunalac je da niti jedan jedini zahtjev za pristup informacijama nije zaprimljen na propisanom obrascu, javnosti dostupnom na web stranicama društva,

2. Upisivanje zaprimljenog zahtjeva u službeni upisnik o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija<sup>26</sup>, gdje je sadržaj upisnika propisan Pravilnikom<sup>27</sup>,

3. Nakon upisa zahtjeva u upisnik slijedi pregled sadržaja zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija te ukoliko se utvrdi da nema mjesta primjeni Zakona o pravu na pristup informacija sukladno ZPPI-a stranku se putem obavijesti obavještava da se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama<sup>28</sup>,

4. Idući korak ukoliko se utvrdi da se ZPPI-a primjenjuje zahtjev se dalje pregledava da li je potpun i razumljiv te ukoliko nije korisnika se poziva da u roku od 5 dana od zaprimanja poziva ispravi zahtjev u suprotnom se zahtjev odbacuje rješenjem<sup>29</sup>,

5. Korak ukoliko se utvrdi da je zahtjev potpun i razumljiv nadalje se u pogledu sadržaja kontrolira da li korisnik traži informaciju u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama i da li se radi ili ne o zahtjevu za pristup informacijama - te je ono što je specifično za Komunalac da se najčešće u potonjim slučajevima radi o reklamaciji ili prigovoru na uslugu koje tijelo javne vlasti pruža tj. da se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama već je to upit za tumačenjem propisa koji se primjenjuje na određenu uslugu koje društvo pruža gdje se onda korisnik obavještava da se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama<sup>30</sup>,

6. U daljnjem koraku ispituje se da li je zahtjevom tražena informacija u posjedu Komunalca te ukoliko predmetna nije u posjedu društva postupa se kako slijedi:

---

<sup>25</sup> Članak 18. ZPPI-a.

<sup>26</sup> Članak 14. ZPPI-a.

<sup>27</sup> Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (Narodne novine, broj: 83/2014.)

<sup>28</sup> Sukladno razlozima iz članka 14. ZPPI-a.

<sup>29</sup> Sukladno članku 20. stavak 2. ZPPI-a

<sup>30</sup> Sukladno članku 18. stavak 5. u svezi članka 23. stavak 1. točka 6. ZPPI-a

a.) ukoliko Komunalac ima saznanja koje tijelo informaciju posjeduje korisnik se obavještava da se zahtjev ustupa tom tijelu koje zatraženu informaciju posjeduje u roku od 8 dana <sup>31</sup>,

b.) a ukoliko Komunalac nema saznanja o tome koje tijelo javne vlasti posjeduje informaciju donosi se rješenje o odbacivanju zahtjeva<sup>32</sup>,

7. Daljnji korak ukoliko društvo posjeduje informaciju je pregled sadržaja zahtjeva i podataka o podnositelju zahtjeva na okolnosti vezano za moguću zlouporabu samog prava na pristup informacijama gdje se ukoliko se zlouporaba utvrdi donosi rješenje o odbacivanju zahtjeva<sup>33</sup>,

8. Korak tj. ukoliko se utvrdi da nema zlouporabe prava na pristup informacijama provjerava se da li je zahtjevom tražena informacija javno objavljena gdje u tom slučaju društvo korisniku dostavlja obavijest da je informacija javno objavljena zajedno sa poveznicom na mjesto na internet stranici<sup>34</sup>.

9. U daljnjem koraku ukoliko informacija nije javno objavljena ispituje se da li postoje neki razlozi iz kojih je pristup informaciji ograničen<sup>35</sup>, ukoliko isti izostaju društvo informaciju dostavlja korisniku o čemu prvo korisniku dostavlja zaključak kojim ga poziva da uplati naknadu stvarnog materijalnog troška koji nastaju pružanjem informacije u roku od 8 dana gdje se smatra da je korisnik od zahtjeva za pristup informacijama odustao ukoliko naknadu u ostavljenom roku

---

<sup>31</sup> Članak 21. ZPPI-a a sukladno i članku 18. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09, 110/21.),

<sup>32</sup> Sukladno članku 23. stavak 5. ZPPI-a.

<sup>33</sup> Sukladno članku 23. stavak 6. točka 5. ZPPI-a.

<sup>34</sup> Sukladno članku 23. stavak 3. ZPPI-a

<sup>35</sup> Razlozi propisani člankom 15. ZPPI-a

ne uplati<sup>36</sup>. No ukoliko predmetnu naknadu korisnik uplati društvo u pravilu zaključkom dostavlja traženu informaciju<sup>37</sup>.

10. U daljnjem koraku, ukoliko je iz nekog od zakonskih razloga pristup informaciji ograničen gdje je za društvo specifično da u dosadašnjem radu ne posjeduje dokumente označene stupnjem tajnosti<sup>38</sup>. Ograničenja su se u odnosu na dosadašnju praksu unazad 8 godina u nekoliko navrata odnosila na podatke koji su zaštićeni propisima iz okvira zaštite osobnih podataka te na podatke koji su aktom društva propisani poslovnom tajnom te se u tom slučaju pristupalo izradi testa razmjernosti i javnog interesa<sup>39</sup>. Tako je do sada nakon toga uslijedilo rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama<sup>40</sup>, na koje su korisnici podnosili žalbu Povjereniku za informiranje. Ukoliko bi se testom razmjernosti utvrdilo da u pojedinom slučaju prevladava javni interes tada se u pravilu rješenjem korisniku dostavlja traženu informaciju<sup>41</sup>.

11. Pretposljednji korak u navedenom postupku nakon podnesene žalbe je bio postupanje po rješidbi Povjerenika za informiranje RH po podnesenoj žalbi, gdje je u pravilu tražena informacija na kraju po uputama Povjerenika za informiranje RH dostavljena korisniku djelomično i to djelomično zato što je dostavljena uz zacrnjivanje pojedinih podataka koji su zaštićeni propisima iz okvira zaštite osobnih podataka ili su utvrđeni poslovnom tajnom.

---

<sup>36</sup> Člankom 23. stavak 1. točka 1. ZPPI-a propisano je da tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zaprimljenom zahtjevu kada korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji, a člankom 19. stavak 2. i 3. ZPPI-a propisano je da tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, kao i naknadu troškova dostave tražene informacije, dok Kriterije za određivanje visine naknade i način naplate naknade stvarnih materijalnih troškova propisuje Povjerenik za informiranje RH.

Člankom 2.,3. i 4. Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije („Narodne novine“, br. 12/14., 15/14., 141/22) između ostalog propisana je visina naknade za dostavu informacije, te da će tijelo javne vlasti dostaviti korisniku informaciju po primitku dokaza o izvršenoj uplati, a ukoliko korisnik prava na pristup informaciji ne položi navedeni iznos u roku od 8 dana od dana dostave zaključka kojim se na isto poziva smatrati će se da je odustao od Zahtjeva na pristup informacijama.

<sup>37</sup> Sukladno članku 77. stavak 1. ZUP-a u svezi članka 23. ZPPI-a.

<sup>38</sup> Sukladno Zakonu o tajnosti podataka (Narodne novine, broj: 79/2007, 86/2012)

<sup>39</sup> Sukladno odredbama članka 16. ZPPI-a.

<sup>40</sup> Sukladno odredbi 23. stavak 6. članka ZPPI-a.

<sup>41</sup> Sukladno članku 23. stavak 4. ZPPI-a

12. Zadnji korak postupanja društva po zaprimljenom zahtjevu za pristup informacijama nakon dostave traženih informacija korisniku je upisivanje rješidbe povjerenika i detalja o provedenom postupku u službeni upisnik o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te stavljanje predmeta „ad acta“ i arhiviranje sukladno posebnim propisima.

## 5. ZAKLJUČAK

Zaključno je potrebno reći da je pravo na pristup informacijama kao pravni institut produžena ruka jednog od osnovnih ljudskih prava a to je pravo „znati“ tj. jedno od najvažnijih političkih prava svih ljudi te bitan preduvjet slobode izražavanja što dokazuje i činjenica da je isto utvrđeno kako u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka koju je donijela Opća Skupština Ujedinjenih Naroda 1948. godine<sup>42</sup>, te člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>43</sup>. Također, Komunalac kao tijelo javne vlasti ostvaruje svoju višestruku ulogu i to da s jedne strane potiče transparentnost i razvoj svijesti građana kao i da proaktivno djeluje prema građanima što rezultira stvaranjem povjerenja građana u pravilno, transparentno, ekonomično funkcioniranje kao dijela javne vlasti a s druge strane pozitivno utječe na razvoj svijesti kako javna vlast nije i ne treba nikad biti svrha samoj sebi, već je u službi građana. Slijedom navedenog, može se zaključiti da uvijek ima mjesta poboljšanju te je u tom pogledu potrebno pojačano i kontinuirano obrazovati javnost o njihovom pravu, kako saznati tj. tražiti informacije, te o njihovoj aktivnoj ulozi u kontroli rada tijela javne vlasti. Ono što je kroz dugogodišnje iskustvo vidljivo jesu nedostaci postojeće kontrole nad provedbom ZPPI. Dakako da postoji institut žalbe i nakon toga mogućnost upravnog spora kroz koji se onda taj dio sustava o pravu na pristup informacijama na neki način filtrira i sama žalba u tom pogledu ispunjava svoju

---

<sup>42</sup> Odluka o objavi opće deklaracije o ljudskim pravima („Narodne novine“, br. 12/2009, međunarodni ugovori)

<sup>43</sup> Članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list europske unije, 2016/C 202/02 od 07.06.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> pristupljeno 29.02.2024. godine.

svrhu. Također postoji i institut godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama te inspekcijski nadzor koji imaju svoju ulogu u ex post kontroli. No bez obzira na rečeno ako s jedne strane u obzir uzmemo brojku od 5822 tijela javne vlasti u RH<sup>44</sup>, sukladno popisu koje vodi Povjerenik za informiranje RH<sup>45</sup>, a s druge strane činjenicu da je Povjerenik za informiranje RH institucija koja ima svega cca. 20-ak djelatnika<sup>46</sup>, tada dolazimo do otkrića da postoji mogućnost za poboljšanje postojeće kontrole provedbe ZPPI budući očigledno 20-tak djelatnika Povjerenika za informiranje realno ne mogu pravovremeno donijeti odluke o svim žalbama koje pristignu Povjereniku za informiranje gdje je od ukupno 1.693 žalbi u 2022. godini riješeno tek 1.147 žalbi ako se izuzmu spojeni žalbeni predmeti<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Definicija utvrđena u članku 5. stavak 1. točka 2. ZPPI-a

<sup>45</sup> Popis tijela javne vlasti <https://tjv.pristupinfo.hr/?sort=1&page=292> pristupljeno dana 13.03.2024. godine.

<sup>46</sup> Izvješće o radu povjerenika za informiranje RH; <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> pristupljeno 13.03.2024. godine

<sup>47</sup> Broj žalbi za 2022. godine utvrđen u službenom izvješću Povjerenika za informiranje RH <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> pristupljeno 13.03.2024. godine.



**LITERATURA**

1. Izvješće o radu povjerenika za informiranje RH; <https://pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/> pristupljeno dana 13.03.2024. godine.
2. Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije („Narodne novine“, br. 12/14., 15/14., 141/22).
3. Odluka o objavi opće deklaracije o ljudskim pravima („Narodne novine“, br. 12/2009, međunarodni ugovori).
4. Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji („Narodne novine“, br. 12/1993, međunarodni ugovori) te Odluka o proglašenju zakona o potvrđivanju fakultativnog protokola uz međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16. prosinca 1966. godine („Narodne novine“, br. 7/1995, međunarodni ugovori).
5. Odluka o nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti („Narodne novine“, br. 58/2007).
6. Popis jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319> pristupljeno dana 13.03.2024. godine.
7. Popis tijela javne vlasti, <https://tjv.pristupinfo.hr/?sort=1&page=292> pristupljeno dana 13.03.2024. godine.
8. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list europske unije, 2016/C 202/02 od 07.06.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> pristupljeno 29.02.2024. godine.
9. Povjerenik za informiranje RH, <https://pristupinfo.hr/pristup-informacijama-za-korisnike/> pristupljeno 15.02.2024. godine.
10. Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija („Narodne novine“, br 083/2014).
11. Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, <https://rkpfi.drzavna-riznica.hr/PORTAL/Rkp?Active=Active> pristupljeno dana 13.03.2024. godine.
12. Zakonski okvir za pristup informacijama <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/> pristupljeno dana 01.03.2024. godine.
13. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/2009, 110/2021).
14. Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, br. 25/2013., 85/2015. i 69/2022.).
15. Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka („Narodne novine“, br. 42/2018.).

16. Zakon o potvrđivanju konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7., i 11. uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“, br. 18/1997, 6/1999, 14/2002, 13/2003, 9/2005, 1/2006, 2/2010, 13/2017, međunarodni ugovori).
17. Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, br. 172/2003).
18. Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora („Narodne novine“, br. 17/2019).
19. Zakon o tajnosti podataka („Narodne novine“, br. 79/2007, 86/2012).
20. Ustav RH („Narodne novine“, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000,
21. 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014).

*Summary***RIGHT TO ACCESS INFORMATION***Professional paper*

*The right to access information is a process by which physical and legal persons are guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia the right to access and reuse information, thereby limiting the subject right to information created by the actions of public authorities. It is precisely for this reason that all public authorities through their actions must ensure the right to access to information, since it essentially represents one of the pillars of the rule of law as one of the basic institutes through which both legal entities and natural persons can realize one of their fundamental rights and it is the right to "know", i.e. the right to information, where through the right to access information, in a way, another control mechanism of the public is created, which ultimately ensures the transparency and regularity of the work of all public authorities. The aim of this work is to describe and show the realization of the right to access information through its features and through the practice of a public authority body, and to show that the right to access information is one of the best institutes that ensures the transparency and publicity of the work of public authorities.*

**Keywords:** *the right to access information; information; public authorities; law.*

## DULJINA TRAJANJA UPRAVNIH POSTUPAKA U KONTEKSTU SUDSKE PRAKSE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

*Prethodno priopćenje*

izv. prof. dr. sc. **Sanja Grbić**<sup>1</sup>

*Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP), između ostalog, jamči pravo na pošteno suđenje u razumnom roku u građanskim i kaznenim predmetima. Pojam građanskih prava i obveza Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP) tumači autonomno te je svojom sudskom praksom postupanje u upravnim stvarima podveo pod pojam građanskih prava i obveza. Sve to, dovelo je do obveze država članica EKLJP na primjenu svih prava i načela poštenog suđenja iz članka 6. stavka 1. i na uprave postupke kao i na upravni spor. Upravnom sporu u Republici Hrvatskoj uvijek prethodi upravni postupak pa ESLJP, kada odlučuje o razumnom roku u kojem oni trebaju biti provedeni, u obzir uzima i duljinu trajanja upravnog postupka koji prethodi upravnom sporu. Tako, ESLJP u duljinu trajanja postupka uračunava i vrijeme koje teče nakon što stranka izjavi žalbu na akt upravnog tijela, a koje je postalo ključno pitanje u recentnoj praksi ESLJP. Stoga, u fokusu ovog rada naglasak je na analizi i obrazloženju sudske prakse ESLJP o razumnom roku u upravnim stvarima kao i o njezinim učincima na hrvatski pravni sustav.*

**Ključne riječi:** *razumni rok, upravni postupak, upravni spor, Europski sud za ljudska prava*

---

<sup>1</sup> Izv. prof. dr. sc. Sanja Grbić, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, e-mail: sanja.grbic@pravri.uniri.hr

## 1. UVOD

Jedno od najznačajnijih i središnjih prava Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: EKLJP) je pravo na pošteno suđenje prema članku 6.<sup>2</sup> Ono je ujedno i jedina odredba koja se odnosi na postupovna prava i načela te između ostalog jamči i pravo na pošteno suđenje u razumnom roku. Također, to je i odredba u odnosu na koju se vodi najveći broj predmeta pred Europskim sudom za ljudska prava (dalje: ESLJP) i u odnosu na koju je utvrđeno najviše povreda pa je tako razvijena i opsežna praksa u njegovom tumačenju. U predmetu *Delcourt protiv Belgije* istaknuto je: "U demokratskom društvu u smislu EKLJP, pravo na pošteno (pravično) provođenje pravde zadržava tako značajno mjesto da restriktivno tumačenje članka 6., stavka 1. ne bi odgovaralo cilju i svrsi te odredbe." Budući da se članak 6. primjenjuje u postupcima za utvrđenje građanskih prava ili obveza treba reći kako je značenje tih pojmova različito od njihova značenja u nacionalnom pravu te ih ESLJP tumači autonomno. U početku se pojam građanskih prava i obveza određivao preko pojma građanskog prava praveći tako razliku između privatnog i javnog prava pa su građanska prava i obveze bila prava izvedena iz privatnog prava. Međutim, ESLJP je s vremenom kroz svoju sudsku praksu sve više javnih prava podveo pod taj pojam. Stoga, ukoliko se postupak vodi u odnosu na građanska prava i obveze prema članku 6. tada se sva prava i načela iz tog članka moraju primjenjivati u postupcima pred nacionalnim sudovima, a bez obzira na kvalifikaciju takvog prava ili postupka u nacionalnom pravu, jer u protivnom dolazi do njegove povrede. ESLJP je tako postavio nekoliko ključnih kriterija koje razmatra kada ispituje potpada li pravo pod taj pojam. Prvo ispituje je li o građanskim pravima i obvezama odlučeno u postupku u kojemu oko sadržaja tih

---

<sup>2</sup> Članak 6., stavak 1. EKLJP glasi:

Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

prava i obveza postoji spor. Takav spor mora biti izvoran i ozbiljan. Također, ovdje je ključno i samo rješenje u tom sporu čiji ishod mora imati izravan učinak za građansko pravo podnositelja zahtjeva. Nadalje, ispituje postojanje građanskog prava ili obveze u skladu s člankom 6. U *Ringeisen protiv Austrije* vodio se upravni postupak te je ESLJP zaključio:

“Članak 6. stavak 1. obuhvaća sve postupke čiji je ishod odlučujući za privatna prava i obveze bez obzira na narav propisa koji uređuje kako se neki predmet rješava (građansko, trgovačko, upravno pravo itd.) ili tijela u čijoj je nadležnosti taj predmet (redovni sud, upravno tijelo, itd.).”

Primjenjujući navedene kriterije ESLJP je stvorio opsežnu sudsku praksu kojom sve više takvih prava i obveza priznaje kao građanska (Harris, DJ i suradnici, 2023). Nadalje, i postupanje u upravnim stvarima, odnosno upravno sudovanje kojemu u Republici Hrvatskoj uvijek obvezno prethodi upravni postupak potpada pod pojam građanskih prava i obveza te se i na njega primjenjuju sva prava i načela iz članka 6. Stoga, dalje će u ovom radu biti objašnjen i analiziran razumni rok trajanja postupaka u upravnim stvarima kroz kriterije koje je postavio ESLJP u svojoj sudskoj praksi kao i njegove posljedice na sudovanje u upravnim stvarima u Republici Hrvatskoj.

## **2. PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU PREMA ČLANKU 6. EKLJP**

ESLJP odlučuje o povredi razumnog roka duljine trajanja postupka bilo tijekom trajanja istog ili nakon završenog postupka, pri čemu je važno da je to rok od četiri mjeseca nakon donošenja pravomoćne odluke. Najveći broj povreda članka 6. utvrđen je zbog prekoračenja razumnog roka. Pokušavajući riješiti takvo stanje ESLJP je već 2000. godine u presudi *Kudla protiv Poljske*, prvi puta uz povredu prava na pošteno suđenje u razumnom roku odlučivao i o povredi članka 13. EKLJP (pravo na djelotvorni pravni lijek). ESLJP je izmijenio svoju dotadašnju praksu i tom presudom obvezao države članice EKLJP na uvođenje

domaćega pravnog lijeka za povredu duljine postupka koji se od tada mora iskoristiti prije podnošenja zahtjeva ESLJP. U predmetu *Stögmüller protiv Austrije* istaknuo je da je cilj razumnog roka zaštita "svih stranaka u postupku pred sudom ... protiv pretjeranih postupovnih kašnjenja." ... "isticanje važnosti provođenja pravde bez kašnjenja koja bi mogla ugroziti njenu djelotvornost i kredibilitet."

Time je izražena sama bit prava na pošteno suđenje u razumnom roku, a to je okončanje nesigurnosti stranaka u sudskom postupku do koje dolazi zbog neizvjesnosti u kojoj se one nalaze jer postupak predugo traje. Isto tako, nemogućnost okončanja postupka kroz duže vremensko razdoblje i neizvjesnost koja time nastaje ne dovodi u pitanje samo položaj osobe o kojoj se radi već i ugrožava samu pravnu sigurnost (Grbić, 2014). Prilikom odlučivanja o duljini trajanja postupka, ESLJP prvo utvrđuje vremensko razdoblje u kojem se taj postupak odvijao pred nacionalnim sudovima. Stoga, rok iz članka 6. obuhvaća cjelokupno trajanje postupka, a što podrazumijeva i žalbeni postupak. Prilikom određivanja razumnog roka duljine trajanja postupka ESLJP nije dao točne okvire „od do“ u kojima takav postupak treba biti završen da bi se smatrao razumnim već on uzima u obzir okolnosti svakog pojedinog predmeta o kojemu odlučuje (Uzelac, 2010). U građanskim kao i upravnim postupcima, koji prema autonomnom tumačenju ESLJP potpadaju pod pojam građanskih prava i obveza, početak razdoblja je trenutak kada je taj postupak pokrenut ili ako se prije sudskog postupka poduzima neka druga radnja primjerice podnošenje žalbe u upravnom postupku kao što je to odlučeno u presudi *König*. Tada se početkom postupka smatra takva radnja (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022). U predmetu *König protiv Njemačke* radilo se o oduzimanju dozvole za bavljenje liječničkom praksom. Podnositelju je bilo zabranjeno obraćanje nadležnom sudu do okončanja prethodnih postupaka koji su se vodili pred upravnim tijelima. ESLJP je ovdje kao početak postupka uzeo vrijeme od datuma kada je podnositelj uložio prigovor zbog oduzimanja dozvole za obavljanjem

liječničke prakse, a ne trenutak kada mu je konačno dopušteno uložiti tužbu sudu. U *Erkner i Hofauer protiv Austrije* zaključio je: "U građanskim postupcima, "razumni rok" iz članka 6., normalno počinje teći u trenutku kada je pokrenut postupak pred sudom; međutim, u određenim situacijama, to vrijeme, eventualno, može početi teći i ranije."

Kao kraj razdoblja ESLJP uzima trenutak kada dolazi do okončanja neizvjesnosti u vezi s pravnim položajem stranke u postupku. U građanskim postupcima radi se trenutku kada se na najvišoj instanci donese odluka, odnosno kada ona postaje konačna zbog isteka roka predviđenog pravnim lijekom. U *Erkner i Hofauer protiv Austrije* ESLJP je ustanovio: "Razdoblje o čijem se razumnom trajanju raspravlja obuhvaća cjelokupni postupak, uključujući i postupke povodom žalbe. Tako se to razdoblje produžuje sve do donošenja odluke kojom se rješava dotični spor." Stoga je u građanskim postupcima za njihov završetak ključna pravomoćnost presude. Nadalje, već u predmetu *Buccholz protiv Savezne Republike Njemačke*, ESLJP je utvrdio da u razumni rok trajanja postupka ulaze i postupci u kojima se odlučuje o troškovima samog postupka kao i odlučivanje o ustavnoj tužbi ukoliko takvi postupci mogu izravno utjecati na ishod predmeta. Samu razumnost duljine trajanja postupka ESLJP ispituje uzimajući u obzir sve okolnosti predmeta te primjenjujući sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje podnositelja zahtjeva i nadležnih vlasti, kao i važnost onoga što se za podnositelja zahtjeva dovodi u pitanje u sporu (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022).

### **3. PRAVO NA POŠTENO SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA**

Kao što je prethodno navedeno ESLJP i sudovanje u upravnim stvarima podvodi pod građanska prava i obveze te je tako odlučivao i u brojnim predmetima o duljini trajanja postupaka u upravnim predmetima. U predmetu *Kress protiv Francuske* ESLJP je odredio da se kao rok od kojeg se računa da je postupak počeo teći, uzima trenutak kada je tužba podnesena pred nadležnim



sudom, osim ako se kao preduvjet pokretanju sudskog postupka postavlja podnošenje zahtjeva upravnom tijelu. Tada, u računanje razumnog roka trajanja postupka ulazi i prethodni upravni postupak. Tako je u presudama *Comingersoll S.A. protiv Portugala i Grkokatolička župa Lupeni i drugi protiv Rumunjske* istaknuo kako su države obvezne urediti svoje pravosudne sustave tako da njihovi sudovi mogu jamčiti pravo svake osobe na donošenje pravomoćne odluke u razumnom roku u sporovima koji se odnose na prava i obveze građanske naravi. Također, istaknuo je kako se razumnost duljine trajanja postupka mora ocijeniti u svakom predmetu u skladu s konkretnim okolnostima predmeta koji ispituje. Ponovno je naglasio kako je za određivanje ukupnog trajanja postupka, čija se razumnost razmatra, potrebno uzeti u obzir cijeli postupak. Vraćajući se na upravno postupanje jasno je da ESLJP prilikom odlučivanja o razumnosti duljine upravnog spora u RH u obzir uzima i duljinu trajanja upravnog postupka koji mu je prethodio.

### **3.1. Nova praksa ESLJP u odnosu na razumni rok trajanja upravnih postupaka – *Legros i drugi protiv Francuske***

U predmetu *Legros i drugi protiv Francuske* 18 podnositelja zahtjeva suočilo se s istim problemom: francuski upravni sudovi odbacili su njihove zahtjeve kao nedopuštene zbog prekoračenja razumnog roka. Odlukom *Conseil d'État* u predmetu *Czabaj* od 13. srpnja 2016. uveden je novi rok za podnošenje zahtjeva francuskim upravnim sudovima, koji je odmah primijenjen na postupke podnositelja koji su bili u tijeku. Tri zahtjeva su proglašena nedopuštenima u prvom stupnju nakon navedene odluke, a nakon žalbe podnositelja to su potvrdili Upravni prizivni sud i *Conseil d'État*. Trojici sljedećih podnositelja zahtjevi su proglašeni nedopuštenima u žalbenom postupku sukladno odluci u predmetu *Czabaj*. Posljednjih 12 podnositelja otpustili su likvidatori tvrtke u kojoj su bili zaposlenici. Šest godina nakon obavijesti o toj odluci, podnositelji zahtjeva

zatražili su od Upravnog suda da ju poništi što je on i učinio. Međutim, u žalbenom postupku *Conseil d'État* je smatrao da su zahtjevi koje su ti podnositelji podnijeli Upravnom sudu, podneseni uz prekoračenje razumnog roka postavljenog u presudi *Czabaj* te su proglašeni nedopuštenima jer su podneseni nepravodobno. ESLJP je primijetio da je, u odluci *Czabaj*, *Conseil d'État* sudskim tumačenjem odredio rok za podnošenje zahtjeva upravnim sudovima koji bi u određenim slučajevima mogao dovesti do nedopuštenosti zahtjeva kojim se osporava pojedinačni upravni akt, što onda dovodi do onemogućavanja sudova da ulaze u meritum predmeta. Svim tim postupcima bilo je zajedničko da su pokrenuti nakon što su podnositelji osporavali određeni upravni akt – u rasponu od jedne godine i deset mjeseci do više od 26 godina. Prema Zakona o upravnim sudovima u Francuskoj takvi su zahtjevi bili nedopušteni jer adresat upravnog akta ima samo ograničeno vrijeme, obično dva mjeseca, za poduzimanje pravnih radnji. Iz različitih razloga rokovi nisu važili za svih 18 podnositelja zahtjeva. Tradicionalni pristup *Conseil d'État-a* bio je dopustiti trajno pravo na žalbu. Međutim, u odluci *Czabaj* od 13. srpnja 2016., *Conseil d'État* promijenio je svoje stajalište pozivajući se na načelo pravne sigurnosti te je uspostavio razumni rok u kojemu takvi postupci trebaju biti okončani. Postavio je ograničenje na jednu godinu u načelu, počevši od trenutka kada se može utvrditi saznanje o upravnom aktu, ali dopuštajući i iznimke pod „posebnim okolnostima“. ESLJP je primijetio kako uspostava tog novog roka može biti shvaćena ne samo kao ograničavanje opsega kazne za propust upravnih tijela u navođenju postupaka i rokova za podnošenje zahtjeva sudovima - što je predstavljalo zaštitu za primatelja upravne odluke - nego i sankcioniranje potencijalne zlouporabe prava na žalbu od podnositelja zahtjeva. ESLJP je smatrao da se ovo novo pravilo o dopuštenosti ne odnosi samo na način na koji se ostvaruje pravo na žalbu, već može utjecati na samu bit tog prava. Upravni sudovi, stoga su morali primijeniti rok s trenutnim učinkom. To se dogodilo i u predmetu *Legros*: svi podnositelji zahtjeva podnijeli su svoje tužbe prije nego što je *Conseil d'État* izrekao presudu u predmetu *Czabaj*

i one su proglašene nedopuštenima najčešće od nižih upravnih sudova, zbog nepoštivanja razumnog vremenskog roka. ESLJP je ovdje istaknuo kako načelo pretorskog stvaranja razumnog roka ne dovodi do povrede članka 6 stavka 1. EKLJP, dok retroaktivna primjena dovodi do povrede istog. ESLJP naglašava da države članice imaju određeni stupanj slobodne procjene kada se radi o reguliranju pristupa sudovima i kako ESLJP ne može odlučivati umjesto nacionalnih sudova. Međutim, ograničenja moraju slijediti legitiman cilj i biti razmjerna. Stoga, smatra da je pravna sigurnost legitiman cilj za takva ograničenja jer štiti ne samo podnositelje zahtjeva već i zainteresirane stranke u postupku kao i povjerenje javnosti u sudske postupke. S obzirom na prakse u drugim državama članicama i unutar područja primjene prava Europske unije, ESLJP smatra da je rok od jedne godine razmjeran, posebice jer se može mijenjati od slučaja do slučaja. Međutim, on se ne može primijeniti retroaktivno. Ono što je ovdje ključno je dakle da je jedna godina, u načelu, razuman rok za pokretanje postupaka pred nacionalnim sudovima te da se u tom roku trebaju okončati upravni postupci.

#### **4. PRIMJENA STANDARDA POŠTENOG SUĐENJA U RAZUMNOM ROKU U UPRAVNIM STVARIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Svaka moderna pravna država danas teži ka stvaranju postupnog sustava koji će omogućiti da se upravni postupci riješe u razumnom roku propisanom zakonima što i je sama bit prava na pošteno suđenje u razumnom roku. Ukoliko dolazi do nepoštivanja tako postavljenog roka odnosno pretjeranih kašnjenja posljedice mogu biti štetne za cjelokupni državnopravni poredak, a posebice za vladavinu prava. Stoga je i sama nužnost vođenja ekonomičnih i efikasnih postupaka u Republici Hrvatskoj zagantirana ustavom i zakonima kojima se detaljnije uređuju različita pravna područja. Tako je pravo na suđenje u razumnom roku postalo sastavnim dijelom hrvatskog Ustava 9. studenog 2000. i to njegovim člankom 29. stavkom 1. (Omejec, 2000.). Ustavnim zakonom

o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske koje su stupile na snagu 15. ožujka 2002. izmijenjen je dotadašnji članak 59. koji je danas njegov članak 63. (Potočnjak, 2006.) i kojim je taj novi ustavnosudski postupak postao učinkovito nacionalno pravno sredstvo za zaštitu prava na pošteno suđenje u razumnom roku, što je ESLJP i potvrdio u odluci *Slaviček protiv Hrvatske*. Također, institut suđenja u razumnom roku reguliran je člancima 63.-70. Zakona o sudovima koji propisuje dva pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku: 1.) zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i 2.) zahtjev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, još uvijek veliki problem predstavlja sporost i kašnjenje u postupcima u upravnim stvarima. Ovdje se radi i o postupcima koji se vode pred javnopravnim tijelima, ali i sudovima (Šikić, 2010.). U upravnom postupku prema Zakonu o općem upravnom postupku (dalje: ZUP) pravno tijelo ima obvezu riješiti upravnu stvar donošenjem upravnog akta (rješenja). 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 neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Dakle, kada odlučuje u upravnim predmetima upravno tijelo odlučuje o pravima, obvezama, ali isto tako i o pravnim interesima stranaka. Stoga je sam pojam prava u upravnom postupku povezan s pojmom upravnog predmeta (Trpin, 2009). Ovako definiran pojam upravnog akta ne sadrži Zakon o općem upravnom postupku jer u članku 96. stavku 1. navodi kako se u upravnoj stvari odlučuje rješenjem, a odluke javnopravnih tijela koje također spadaju pod upravne akte su i dozvole, odobrenja, odluke, suglasnosti itd. Za razliku od Zakona o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima u članku 3. stavku 1. točki jedan navodi kako, između ostalog, predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu ili obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt)

protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek. U skladu s navedenim, definicija upravnog akta obuhvaća pojedinačnu odluku javnopravnog tijela kojom ono odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke i kojom se rješavaju upravne stvari (Đerđa, 2022.). Kada govorimo o pravu na suđenje u razumnom roku onda je bitno istaknuti da vrijeme ovdje ima ključnu ulogu. Općenito cilj zakonodavaca, a i sama bit razumnog trajanja postupaka leži u ostvarivanju učinkovitog i ekonomičnog funkcioniranja cjelokupnog pravnog sustava. To se očituje i u ZUP-u koji u članku 10. utvrđuje važnost načela ekonomičnosti i učinkovitosti, kao i ZUS-u koji člankom 8. jamči načelo učinkovitosti. Ova načela jamče se propisivanjem velikog broja rokova kako u upravnom postupku tako i u upravnom sporu čije poštivanje doprinosi skraćivanju duljine trajanja postupaka. Ovdje je u skladu s praksom ESLJP značajno i postojanje pravnog sredstva zaštite ukoliko se navedeni rokove prekorače. U Republici Hrvatskoj to je posebno važno kada govorimo o šutnji uprave u upravnom postupku (Šikić, Held, 2022.). Šutnja uprave je situacija u kojoj je nadležno javnopravno tijelo zaprimilo zahtjev za vođenje upravnog postupka, a nije donijelo rješenje i dostavilo ga stranci u zakonom propisanom roku. Zbog toga to propuštanje može prouzročiti određene pravne posljedice koje negativno utječu na prava stranaka i na osiguranje zakonitosti. Šutnja uprave predstavlja oblik lošeg javnog upravljanja (Đerđa, 2010). Nadalje, velik broj rješenja donesenih u upravnom postupku poništava se u žalbenom postupku i u upravnom sporu. Takvo postupanje je pokazatelj sporosti i nedovoljne stručnosti nekih javnopravnih tijela pa se može zaključiti da je upravo ono glavni indikator neučinkovitog ostvarivanja prava i interesa stranaka. Odnosno, jedan je od najčešćih razloga predugog trajanja postupaka u kojima se odlučuje u upravnim stvarima. Pri ratifikaciji EKLJP Hrvatska je istaknula rezervu u skladu s člankom 57. EKLJP na primjenu prava na pošteno suđenje u upravnosudskim sporovima. Ona se odnosila na nemogućnost države da jamči pravo na pošteno suđenje u sporovima pred Upravnim sudom kada on odlučuje o zakonitosti pojedinačnih

akata upravnih tijela jer je tada Upravni sud sudio u zatvorenoj sjednici. Zakon o upravnim sporovima koji se primjenjivao do 31. prosinca 2011. nije bio usklađen s člankom 6., stavkom 1. Zbog toga, ESLJP nije odlučivao o svim pravima i načelima iz članka 6. u upravnosudskim postupcima u hrvatskim predmetima, već samo o njihovoj duljini. Tako je do 2007. godine Ustavni sud smatrao kako se odlučivanje o duljini trajanja postupka odnosi samo na postupak proveden pred sudbenim tijelima pa nije u obzir uzimao duljinu trajanja upravnih postupaka nego samo duljinu postupka koja se vodila pred upravnim sudom. Međutim, u presudama *Božić, Počuća, Štokalo i Smoje protiv Hrvatske* ESLJP je utvrdio kako takav stav Ustavnog suda nije u skladu s njegovom sudskom praksom. Stoga, Ustavni sud odlukom broj: U-III A\_4885/2005 od 20. lipnja 2007. promijenio svoju sudsku praksu i zaključio da i neaktivnošću, odnosno neučinkovitošću tijela državne uprave, drugih državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima, kad u upravnim stvarima odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka u upravnom postupku, promatranom zajedno s trajanjem započetog upravnog spora, može doći do povrede članka 29., stavka 1. Ustava i članka 6., stavka 1. EKLJP u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu odlučivanja o pravima i obvezama stranaka. Trajanje samog upravnog spora na Upravnom sudu Republike Hrvatske ne pokazuje stvarno trajanje „spornog“ razdoblja odlučivanja o konkretnoj upravnoj stvari. Stoga se ubuduće pri odlučivanju o eventualnoj povredi članka 29., stavka 1. Ustava i članka 6., stavka 1. EKLJP u dijelu koji se odnosi na razumnu duljinu postupka, u obzir treba uzimati trajanje upravnog spora zajedno s trajanjem prethodnog upravnog postupka u istoj upravnoj stvari, s tim da se ono računa od dana kada je nastao „spor“ u smislu članka 6., stavka 1. Stupanjem na snagu novog ZUS-a 1. siječnja 2012. prestala je potreba za rezervom na članak 6., stavak 1. (Stažnik, 2010). Time je napravljena najveća promjena u institucionalnom ustroju upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj. Uspostavljeno je dvostupanjsko odlučivanje u upravnom sporu. Propisano je i provođenje usmene rasprave u upravnom sporu pune jurisdikcije (Britvić,

Ljubanović, 2015). Tako uređen dvostupanjski upravni spor postaje pozitivan pomak u zaštiti prava stranaka (Rajko, 2013) i ostvarivanju nekih od ustavnih i konvencijskih zahtjeva, napose prava na suđenje u razumnom roku. Nadalje, kako bi dodatno zajamčio pravo na suđenje u razumnom roku novi ZUS sadržava rješenja koja sprečavaju opetovana vraćanja predmeta tuženim tijelima. Pravo na žalbu protiv odluka prvostupanjskih sudova novim ZUS-om je uređeno vrlo restriktivno zbog čega je Visoki upravni sud odlučivao u malom broju predmeta pa je to dovelo i do kraćeg trajanja postupka. Mogućnost višekratnog vraćanja predmeta upravnom tijelu na ponovni postupak tako je smanjena. Međutim, usprkos pozitivnim stranama novog ustroja upravnog spora u Republici Hrvatskoj, ipak određena zakonska rješenja ne idu u prilog ostvarivanju prava na suđenje u razumnom roku. Problematično je rješenje kojim je upravni spor određen kao spor pune jurisdikcije u kojemu se u pravilu provodi usmena rasprava, utvrđuju činjenice i ocjenjuju dokazi, što dovodi do produljenja vremena više no što je potrebno za odlučivanje u sporu o zakonitosti upravnog akta (vrsta upravnog spora koja je prevladavala u razdoblju do 2012.). Tome u prilog govori i činjenica da je nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2014., žalba protiv presuda prvostupanjskih sudova postala pravilo. Time se u određenoj mjeri produljilo ukupno trajanje upravnog spora (Otočan 2020) te se to u konačnici kosi s novopostavljenim zahtjevom o duljini trajanja upravnih postupaka, u praksi ESLJP.

## 5. ZAKLJUČAK

ESLJP kao i Ustavni sud Republike Hrvatske nedvojbeno su utvrdili kako upravni postupci kao i upravni spor potpadaju pod pojam građanskih prava i obveza iz članka 6. te se tako na njih primjenjuju sva prava i načela zajamčena ovim člankom, napose i ona o pravu na pošteno suđenje u razumnom roku. Od početka primjene EKLJP u Hrvatskoj, bez obzira na rezervu postavljenu tada u odnosu na odlučivanje pred upravnim sudom, najveći broj povreda odnosio se na duljinu trajanja postupaka uključujući i upravne postupke. Stoga je ovdje bitno istaknuti kako prilikom odlučivanja o duljini trajanja postupaka kada govorimo u upravnim stvarima ESLJP u obzir uzima i duljinu trajanja upravnih postupaka koji se u Hrvatskoj vode pred upravnim tijelima, a onda i postupak pred Upravnim sudom. Ovdje ključnu ulogu ima nova presuda *Legros protiv Francuske* kojom je ESLJP po prvi sputa u sudskoj praksi postavio razuman rok u kojem trebaju biti okončani upravni postupci i pokrenut postupak pred sudom, a to je rok od jedne godine. Zaključno, ta presuda predstavlja do sada već dobro poznat liniju sudske prakse utvrđenu u presudama *Gil Sanjuan protiv Španjolske* i *Zubac protiv Hrvatske*. To je vrlo dobro strukturirana presuda, ključna i za pitanje problematike duljine trajanja postupaka u upravnim stvarima općenito, a onda i u Republici Hrvatskoj. Važnost ove presude leži u činjenici da je njome dodatno naglašena posebnost zaštite prava na pošteno suđenje u razumnom roku upravnosudskim postupcima jer su u Francuskoj, kao i u Hrvatskoj, bila moguća opetovana vraćanja predmeta nadležnim tijelima. Izmjenama ZUS-a iz 2012. takvo stanje u Republici Hrvatskoj se pokušalo ispraviti uspostavljanjem dvostupanjskog odlučivanja u upravnom sporu. Međutim, uz određene pomake, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZUS-a iz 2014., žalba protiv presuda prvostupanjskih sudova postala je pravilo što je ponovno doprinijelo produljenu upravnosudskih postupaka. Stoga, takvo stanje je sada u suprotnosti s postavljenim rokom u presudi *Legros protiv Francuske*, a o čemu



će se ubuduće morati voditi računa prilikom vođenja istih, te bi u tom smjeru trebala ići i nova zakonodavna rješenja u Republici Hrvatskoj.

**LITERATURA:**

1. Britvić Vetma, B, Ljubanović, B (2015), "Posebnosti upravnog spora pune jurisdikcije", u: *Novosti u upravnoj i upravnosudskoj praksi*, Zagreb: Novi informator, str. 23-46.
2. Derđa, D (2022), *Pravna zaštita od odluka javnopravnih tijela*, u: *Reforma upravnog sudovanja- deset godina poslije*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 61-94.
3. Derđa, D (2010), *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: Inženjerski biro
4. Gorazd, T (2009) *Komparativna iskustva modernizacije općeg upravnog postupka*, u: *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 55-70.
5. Grbić, S (2014), *Pošteno suđenje u građanskim postupcima u Hrvatskoj u svjetlu članka 6., stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
6. Council of Europe/European Court of Human Rights (2022), *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb)*, Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights.
7. Harris DJ i suradnici (2023), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
8. Omejec, J (2000), "Razumni rok" u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske, u: *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava-interpretativna uloga Ustavnog suda*, Zagreb: Organizator str. 131-149.
9. Otočan, S (2020) "Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, 57, str. 179-193.
10. Potočnjak, Ž (2006), "Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima", *Hrvatska pravna revija* 4, str. 13-31.
11. Rajko, A(2013), "Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu", *Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1, 34, str. 495-524.
12. Stažnik, Š., *Europski sud za ljudska prava i standardi upravnosudskog postupka*, *Hrvatska javna uprava*, 4, 10., str. 913-925.
13. Šikić, M (2010), *Vremenski okviri odlučivanja u hrvatskom upravnom sporu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 47, 1 str. 93-112.
14. Šikić, M, Held, M (2022), *Hitnost (žurnost) i rokovi odlučivanja u upravnom sporu*, u: *Reforma upravnog sudovanja - deset godina poslije*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 95-105.
15. Uzelac A (2010), *Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1, 60, str. 101-148.
16. *Ustav Republike Hrvatske*, NN br. 6/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
17. *Ustavni zakon o ustavnom sudu*, NN br. 99/99, 29/02, 49/02
18. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, NN-MU 18/97., 6/99,14/02., 9/05, 1/06.,13/17.
19. *Zakon o općem upravnom postupku*, NN br. 47/09, 110/21.

20. Zakon o upravim sporovima NN br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
21. Ustavni sud odlukom broj: U-III A\_4885/2005 od 20. lipnja 2007.
22. *Božić protiv Hrvatske*, presuda, 29. lipnja 2006., br. 22457/02.
23. *Buchholz protiv Savezne Republike Njemačke*, presuda, 6. svibnja 1981., Serija A, br. 42.
24. *Comingersoll S.A. protiv Portugala*, 6. travnja 2000., br. 35382/97.
25. *Erkner i Hofauer protiv Austrije*, presuda, 23. travnja 1987., Serija A, br. 117.
26. *Gil Sanjuan protiv Španjolske*, presuda, 26. svibnja 2020., br. 48297/15.
27. *Grkokatolička župa Lupeni i drugi protiv Rumunjske*, 29. studeni 2016.
28. *Konig protiv Njemačke*, presuda, 28. lipnja 1987., Serija A, br. 27.
29. *Kress protiv Francuske*, presuda, 7. lipnja 2001., br. 39594/98.
30. *Kudla protiv Poljske*, presuda, 26. listopada 2000., Reports of Judgements and Decisions 2000–XI.
31. *Legros i drugi protiv Francuske*, presuda, 9. studeni 2023., br. 72173/17 81453/17 38287/18 38296/18 38308/18 38330/18 38331/18 38408/18 38436/18 38447/18 38456/18 38457/18 38465/18 38659/18 47881/18 25625/20 26768/20 31317/20.
32. *Počuča protiv Hrvatske*, presuda, 29. lipnja 2006., br. 38550/02.
33. *Ringelsen protiv Austrije*, presuda, 16. srpnja 1971., Serija A, br. 13.
34. *Slaviček protiv Hrvatske*, odluka, 4. srpnja 2002., 20862/02.
35. *Smoje protiv Hrvatske*, presuda, 11. siječnja 2007., br. 28074/03.
36. *Stögmüller protiv Austrije*, presuda, 10. prosinca 1969., Serija A, br. 9.
37. *Štokalo i drugi protiv Hrvatske*, presuda, 16. listopada 2008., br. 15233/05.
38. *Zubac protiv Hrvatske*, presuda, 5. travnja 2018., br. 40160/12.

*Summary*

**DURATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE  
CONTEXT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS CASE  
LAW**

*Preliminary communication*

*Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter: ECHR), among other things, guarantees the right to a fair trial within a reasonable time in civil and criminal proceedings. The concept of civil rights and obligations is interpreted autonomously by the European Court of Human Rights (hereinafter: ECtHR). ECtHR has brought proceedings in administrative matters under the concept of civil rights and obligations according to its case law. Therefore, there is obligation of ECHR member states to apply all rights and principles of fair trial from Article 6, paragraph 1, to administrative proceedings as well as to administrative disputes. An administrative dispute in the Republic of Croatia is always preceded by an administrative proceeding, so the ECtHR, when deciding on a reasonable period in which they should be conducted, also takes into account the duration of the administrative proceeding that precedes the administrative dispute. Thus, the ECtHR includes in the length of the proceedings the time that runs after the party files an appeal against the act of the administrative body. That has become a key issue in the recent practice of the ECtHR. Therefore, the focus of this work is on the analysis and explanation of ECtHR case law on a right to a fair trial in reasonable time in administrative matters as well as on its effects in the Croatian legal system.*

**Keywords:** *reasonable time, administrative proceeding, administrative dispute, European Court on Human Rights*

## DISCIPLINSKI POSTUPAK PROTIV POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

*Prethodno priopćenje*

dr. sc. **Damir Juras** <sup>1</sup>

izv. prof. dr. sc. **Teo Giljević** <sup>2</sup>

*U radu se analizira pravno i institucionalno uređenje disciplinskog postupka protiv policijskih službenika u Republici Hrvatskoj, a uz pojedine institute navode se stajališta pravne teorije, sudske odluke i statistički podaci. Uvodno se daje zakonsko određenje pojma policijskog službenika i definira disciplinski postupak. U središnjem dijelu rada autori opisuju stranke u disciplinskom postupku, prava policijskih službenika, dokazna sredstva, zastaru, te odluke i sudsku zaštitu protiv odluka u disciplinskom postupku. Autori zaključuju da je disciplinski postupak u pravilu uređen na jasan i cjelovit način, koji pruža mogućnost učinkovitog i brzog vođenja postupka, ali postoji i prostor za unaprjeđenje. Temeljem analize zakona, sudske prakse i pravne teorije, autori predlažu izmjene pravne regulative: obvezno predlaganje vrste i visine disciplinske sankcije od strane podnositelja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka u svrhu povećanja broja nagodbi, nadoknadu troškova odvjetnika policijskom službeniku kada je oslobođen u disciplinskom postupku te ograničenje broja zaštićenih sindikalnih povjerenika sukladno zakonu.*

**Ključne riječi:** *disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, nagodba, policijski službenik, sindikalni povjerenik*

---

<sup>1</sup> dr. sc. Damir Juras, Ministarstvo unutarnjih poslova, Split, Trg hrvatske bratske zajednice 9, e-mail: djuras@mup.hr

<sup>2</sup> izv. prof. dr. sc. Teo Giljević, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10 000 Zagreb, e-mail: teo.giljevic@pravo.hr

## 1. UVOD

Policijski službenik je državni službenik Ministarstva unutarnjih poslova (dalje: MUP), koji je ovlašten obavljati policijske poslove, primjenom policijskih ovlasti (čl. 2.st.1.t.3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09, 92/14, 70/19). U vršenju policijskih ovlasti policijski službenici mogu zadirati u temeljna prava i slobode čovjeka i građanina zaštićene međunarodnim ugovorima i Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14) zbog čega je pitanje odgovornosti policijskih službenika od iznimne važnosti zbog zaštite građana od nezakonitog postupanja policijskih službenika, ali i zbog edukacije policijskih službenika o pravilnoj primjeni policijskih ovlasti kojima se u najmanjoj mjeri zadire u slobode i prava čovjeka, a postiže svrha policijskog posla (Giljević, 2020). Zakon o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, 155/23; dalje: ZP) u članku 93. propisuje da policijski službenik odgovara disciplinski za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava Ustava, zakona, drugih propisa i pravila o ponašanju za vrijeme službe ili izvan službe kada šteti ugledu službe.<sup>3</sup> Za hrvatsko službeničko pravo karakteristično je podrobno detaljno zakonsko reguliranje disciplinske odgovornosti službenika (Potočnjak, 2013). Zakonodavac je za policijske službenike, ovisno o težini ugrožavanja službene dužnosti i nastalim posljedicama, propisao lakše i teže povrede službene dužnosti, za koje je propisao zasebne kazne, počevši od opomene kao najblaže pa do prestanka državne službe kao najteže kazne (Kralj, 2022).<sup>4</sup> O lakim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje čelnik državnog tijela, a u drugom stupnju disciplinski sud, dok o težim povredama

---

<sup>3</sup> Cilj službene dužnosti je osiguranje pravilnog i učinkovitog obavljanja službe te očuvanje časti i ugleda državnog službenika i službe u cjelini (Staničić, 2015: 65).

<sup>4</sup> U petogodišnjem razdoblju (2019.-2023.) zbog težih povreda službene dužnosti, pred disciplinskim sudom MUP-a pokrenuto je 1928 postupaka protiv 2019 policijskih službenika, disciplinske kazne su izrečene 1749-orici policijskih službenika i to: 129 prestanaka državne službe, 189 uvjetnih prestanaka državne službe, 1107 novčanih kazni i 22 premještaja na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova (MUP, 2024).

službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje prvostupanjski disciplinski sud, a u drugom stupnju drugostupanjski disciplinski sud MUP-a (čl. 93., 95.-97., 108. i 110. ZP).

Disciplinski postupak predstavlja skup radnji i pravnih normi kojima se regulira ostvarivanje disciplinske odgovornosti počinitelja povrede službene dužnosti (Kresoja i Emkić, 2013: 10). Bitno je da se zakonom jasno propišu prava policijskih službenika kada se protiv njih vodi disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti, jer disciplinski postupak nema samo funkciju zaštite interesa poslodavca, nego i navodnom počinitelju disciplinskog prijestupa osigurava pravnu zaštitu od moguće samovolje i pristranosti poslodavca (Krašovec, 2006: 27). Postupak zbog povrede službene dužnosti provodi se na temelju odredbi ZP-a i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (NN 141/07; dalje: PDOPS), a u onim pitanjima koja nisu uređena ovim propisima primjenjuju se sukladno čl. 100. st. ZP Zakon o općem upravnom postupka (NN 47/09, 110/21; dalje: ZUP) čime je otklonjena nelogičnost da se upravni akt o odgovornosti službenika, čiju zakonitost ispituje upravni sud, donosi po pravilima kaznenog postupka (Pičuljan, 2006: 40; Milivojević Kruljac, 2006). PDOPS (čl. 2.-5.) propisuje načela presumpcije nevinosti, „*in dubio pro reo*“ te „*ne bis in idem*“, dok ZP (čl. 101. st. 1.) propisuje načela hitnosti i javnosti disciplinskog postupka.

## 2. STRANKE U DISCIPLINSKOM POSTUPKU

Stranke u disciplinskom postupku su nadležni rukovoditelj i policijski službenik protiv kojeg se vodi postupak. Osoba koja smatra da je oštećena postupanjem policijskog službenika nema pravo pokrenuti disciplinski postupak protiv policijskog službenika jer bi time, bez određenog filtera, mogla šikanirati policijske službenike.<sup>5</sup>

Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela

---

<sup>5</sup> U svrhu jačanja civilnog (građanskog) nadzora nad radom MUP-a valjalo bi propisati ZP da je MUP dužan u roku od 30 dana pokrenuti disciplinski postupak protiv policijskog službenika kada Povjerenstvo za rad po pritužbama utvrdi da je pritužba djelomično ili u potpunosti utemeljena (usp. Franulović i Staničić, 2018: 1034).

ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu.<sup>6</sup> Nije propisano da zahtjev mora sadržavati prijedlog disciplinske kazne. Disciplinski sud nije vezan za pravnu kvalifikaciju povrede službene dužnosti, ali je vezan za činjenični opis povrede službene dužnosti (čl. 104. i 106. ZP-a, čl. 10. PDOPS-a).

Protiv policijskog službenika koji ima status sindikalnog povjerenika, o čemu je izvješten poslodavac, ne može se pokrenuti disciplinski postupak bez suglasnosti sindikata, koju suglasnost može nadomjestiti presuda upravnog suda (čl. 109. Zakona o državnim službenicima, NN 155/23, dalje: ZDS). Sindikati su MUP obavijestili o imenovanju 1.184 sindikalna povjerenika te im je MUP priznao status zaštićenih sindikalnih povjerenika (MUP, 2024). Ovakva praksa MUP-a može se propitivati obzirom da čl. 188. Zakona o radu (NN 93/14, 121/17, 98/19, 151/22, 64/23; dalje: ZR) propisuje da se broj sindikalnih povjerenika, koji imaju sindikalni imunitet, određuje odgovarajućom primjenom odredbi o broju članova radničkog vijeća u odnosu na broj sindikalno organiziranih radnika kod poslodavca. U MUP-u je zaposleno ukupno 25.220 zaposlenika, od čega 20.104 osoba policijskih službenika, iz čega slijedi da sukladno čl. 142. ZR, koji određuje da kod poslodavca koji zapošljava od 750 do 1000 radnika ima 9 članova radničkog vijeća te za svakih slijedećih započelih tisuću radnika još po 2 člana, u MUP-u ne bi trebalo biti više od 59 zaštićenih sindikalnih povjerenika (Učur, 2016). Ovo je naročito važno jer sindikati u velikom broju slučajeva neosnovano

---

<sup>6</sup> Nadležni rukovoditelj može do okončanja disciplinskog postupka udaljiti iz službe policijskog službenika ako bi, zbog prirode povrede, njegov ostanak u službi mogao štetiti interesima službe, a mora ga udaljiti iz službe ako povreda službene dužnosti ima obilježja korupcije ili je protiv njega podnesena kaznena prijava radi kaznenog djela nasilja u obitelji (čl. 112. ZP-a). U petogodišnjem razdoblju (2019.-2023.) 463 policijska službenika su bila udaljena iz službe za vrijeme disciplinskog postupka (MUP, 2024).



odbijaju dati suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka.<sup>7</sup>

### **3. PRAVA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U DISCIPLINSKOM POSTUPKU**

Prava zajamčena policijskim službenicima u disciplinskom postupku imaju cilj osigurati pravičan postupak, prvenstveno pravo da se brane putem predlaganja dokaza i očitovanja o postojećim odnosno izvedenim dokazima, a uz pomoć stručne osobe.<sup>8</sup>

Prije podnošenja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj mora pružiti mogućnost policijskom službeniku da se očituje o povredi službene dužnosti koja mu se stavlja na teret. Očitovanje policijskog službenika uzet će se, u pravilu, u formi vlastoručno pisane i potpisane izjave ili u formi zapisnika o uzimanju izjave, čiji primjerak će mu se uručiti. Od osoba koje mogu imati saznanja o težoj povredi službene dužnosti i njezinom počinitelju izjava će se, u pravilu, uzeti na zapisnik (čl. 105. ZP-a i čl. 8. PDOPS-a). Svrha je prethodnog postupka da se policijskom službeniku, kojeg se poziva na odgovornost, pruži mogućnost da već u postupku prikupljanja dokaza za utvrđivanje osnovane sumnje u počinjenje povrede službene dužnosti iznese svoju obranu i predloži dokaze za koje smatra da su od odlučne važnosti za odlučivanje o pokretanju postupka (Juras, 2014: 94).

Policijski službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak ima pravo sudjelovati u tom postupku, očitovati se o dokazima, predlagati dokaze i iznijeti očitovanje o predloženim i izvedenim dokazima. Zahtjev za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti dostavlja se policijskom službeniku, koji može podnijeti odgovor na zahtjev u roku od 8 dana od njegovog primitka. U

---

<sup>7</sup> U razdoblju od 1.1.2019. do 31.12.2023. MUP je podnio 50 tužbi radi ishođenja nadomjesne suglasnosti radi pokretanja disciplinskog postupka protiv sindikalnih povjerenika. U 45 od 46 pravomoćno okončanih predmeta tužba je usvojena, 1 tužba je odbačena, niti jedna tužba nije odbijena, dok su 4 postupka još u tijeku (MUP, 2024).

<sup>8</sup> Zanimljiv je nalaz istraživanja o položaju policijskih službenika u Hrvatskoj koji pokazuje da više od polovine anketiranih smatra da rukovoditelji više pažnje posvećuju disciplini nego poticanju službenika na kvalitetniji rad (Koprić, 2019: 34).

odgovoru na zahtjev službenik, njegov branitelj ili sindikat čiji je član, ukoliko ga službenik ovlasti za zastupanje, ima pravo predložiti izvođenje dokaza za donošenje odluke (čl. 102. ZP-a i čl. 119. ZDS).<sup>9)</sup>

U postupku zbog teže povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a policijskom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se pružiti mogućnost da na toj raspravi sudjeluje (čl. 107.st.1. ZP-a). Službena osoba dužna je omogućiti stranci izjašnjavanje o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovanje u izvođenju dokaza i postavljanje pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima preko službene osobe, a uz dopuštenje službene osobe i neposredno, kao i upoznavanje s rezultatom izvođenja dokaza i izjašnjavanje o tim rezultatima (čl.30. st.1. i čl. 52.st. 1. i 2. ZUP).<sup>10)</sup> Ovdje se radi o dužnosti službene osobe da stranci omogući sudjelovanje u postupku<sup>11)</sup>, no o stranci ovisi želi li sudjelovati u postupku ili ne (Đerđa, 2010: 139).<sup>12)</sup> Rasprava se može održati i bez nazočnosti policijskog službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ako je policijski službenik uredno pozvan, a

---

<sup>9)</sup> Obzirom da institut odgovora na zahtjev za pokretanje postupka nije propisan ZP-om, navedena odredba ZDS-a se primjenjuje u postupku zbog povrede službene dužnosti protiv policijskih službenika temeljem čl.1.st.3. ZP-a, kojim je propisano da se na pitanja radno-pravnog položaja policijskih službenika koja nisu uređena ZP-om ili propisima donesenim na temelju ZP-a primjenjuju propisi o državnim službenicima, opći propisi o radu, odnosno kolektivni ugovori sklopljeni u skladu s njima.

<sup>10)</sup> 54. (...) Dakle, time što su propustili podnositelju zahtjeva dostaviti izjave o kojima je riječ i time što su propustili navesti sadržaj tih izjava u bilo kojoj od faza postupka, nacionalni sudovi koji su postupali u podnositeljevom predmetu spriječili su podnositelja da iznese primjedbe ili tvrdnje u odnosu na te izjave, iako je podnositeljeva disciplinska odgovornost utvrđena na temelju njih. ....podnositelj zahtjeva nije dobio dovoljno informacije koje bi mu omogućile propisno sudjelovanje u postupku (...). 56. U ovome predmetu, da bi se ispunio uvjet poštivanja prava na pošteno suđenje, zajamčenog člankom 6. st. 1. Konvencije bilo je potrebno podnositelju zahtjeva pružiti priliku da iznese svoje primjedbe na izjave koje su policiji dali B.J. i H.Č. i na koje su se disciplinski sudovi pozvali u svojim presudama. Međutim, takva mogućnost podnositelju zahtjeva nije pružena“, Vanjak protiv Hrvatske, zahtjev broj 29889/04, Europski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP), odluka od 14.01.2010.

<sup>11)</sup> Sudjelovanje stranke u postupku osobito je važno zbog teških posljedica koje disciplinska odluka ima za službenika, jer može dovesti i do prestanka službeničkog odnosa (Peček, 2010: 22).

<sup>12)</sup> Sudjelovanje na raspravi je pravo prijavljenog policijskog službenika, ali disciplinski sud nema obvezu ni mogućnost prisiliti prijavljenog službenika da pristupi na raspravu i u njoj sudjeluje (Juras i Filipović, 2022: 275).

pozivu se nije odazvao niti je svoj nedolazak opravdao. Disciplinski sud u svakom konkretnom slučaju cijeni opravdanost razloga za neodazivanje pozivu (čl. 107. ZP-a i čl.12. PDOPS).<sup>13</sup> Policijski službenik u disciplinskom postupku ima pravo na branitelja koji u tom postupku ima položaj opunomoćenika. Tijelo koje vodi disciplinski postupak zbog povrede službene dužnosti dužno je, na zahtjev policijskog službenika protiv kojeg se vodi postupak, omogućiti sudjelovanje sindikata čiji je član, koji u tom postupku ima položaj izjednačen s položajem branitelja (čl.102. ZP). Zastupanje po branitelju ni u kojem slučaju nije obligatorno, no u slučaju kad prijavljeni policijski službenik angažira opunomoćenika, tijelo koje vodi postupak poziv za raspravu i odluku u disciplinskom postupku dostavlja tom opunomoćeniku, čije radnje u postupku imaju pravni učinak kao da ih je poduzela sama stranka (čl. 32. i 36. ZUP-a), pa izostanak prijavljenog službenika sa rasprave nije zapreka za njezino održavanje<sup>14</sup>, a zapreka nije niti zauzetost odvjetnika u drugom predmetu<sup>15</sup>.

Policijski službenik ima pravo na naknadu troškova pravnog zastupanja za

---

<sup>13</sup> „(...) pravilno su javnopravna tijela zaključila da je policijski službenik, ukoliko je spriječen doći na usmenu raspravu, dužan svoj nedolazak opravdati, odnosno da je teret dokazivanja nemogućnosti dolaska na raspravu na strani policijskog službenika (...)”, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1140/20-2, 04. ožujka 2021.

<sup>14</sup> (...) podnositelj je tijekom cjelokupnog disciplinskog postupka bio zastupan po opunomoćeniku odvjetniku koji je u njegovo ime bio ovlašten poduzimati sve procesne radnje, poput izjasniti se o odgovornosti, iznositi primjedbe, postavljati pitanja svjedocima, a što je i činio. Stoga, prema ocjeni USRH okolnost izostanka podnositelja s navedene rasprave uslijed zdravstvene spriječenosti nije odlučna za donošenje drugačije odluke.“, USRH, U-III-4424/2018., 04. svibnja 2022.; “To što je rasprava održana u odsutnosti tužitelja, neovisno o tome je li izostanak opravdan ili nije, u konkretnom slučaju ne znači povredu njegovog prava na obranu. Naime, raspravi je prisustvovao opunomoćenik tužitelja čime je tužitelju pružena mogućnost da putem opunomoćenika sudjeluje na usmenoj raspravi i u postupku te iznosi sve ono što smatra bitnim za donošenje odluke i ostvari svoje pravo na obranu.“, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2946/18-3, 27. prosinca 2018.

<sup>15</sup> „(...) prvostupanjski disciplinski sud omogućio tužitelju sudjelovanje u postupku, međutim, tužitelj navedeno pravo nije iskoristio jer je njegov opunomoćenik u isto vrijeme imao zakazane rasprave. Osnovano prvostupanjski sud, pozivom na praksu ovog suda, navodi da je opunomoćenik tužitelja u takvoj situaciji bio dužan osigurati zamjenu što nije učinio, te je prvostupanjski disciplinski sud mogao održati raspravu i bez tužitelja.“, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2244/22-2, 06. srpnja 2022.

slučaj uspjeha u sporu (čl. 161. st. 5. ZUP-a),<sup>16</sup> što bitno doprinosi pravičnosti disciplinskog postupka (ravnopravnosti stranaka), ali i zahtijeva od podnositelja zahtjeva vrlo pažljivu procijenu da li ima dovoljno dokaza za pokretanje disciplinskog postupka.

#### 4. DOKAZNA SREDSTVA

Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje, te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaze i mišljenje vještaka i obaviti očevid (čl. 58. ZUP-a).<sup>17</sup> ZUP naznačuje samo najvažnije vrste dokaznih sredstava, ona za koja bi se moglo tvrditi da su tipična, te ponajčešće korištena, ali to ne znači da službena osoba koja postupak vodi, nije ovlaštena uporabiti i kakva druga, moglo bi se reći, atipična dokazna sredstva - kada smatra da su podesna za utvrđivanje pravoga stanja stvari ili da odgovaraju pojedinomu slučaju (Babac, 2004: 885). U

---

<sup>16</sup> „16. Po stajalištu ovog suda, postupak zbog teže povrede službene dužnosti je postupak koji se pokreće po službenoj dužnosti, a ne postupak koji je pokrenut na zahtjev stranke, kako to pogrešno tumači prvostupanjski sud. Prema odredbi članka 104. st. 2. ZP postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu. Međutim, pogrešno je tumačiti navedenu zakonsku odredbu na način da predaja zahtjeva nadležne službene osobe za pokretanje postupka pred disciplinskim sudom takav postupak čini postupkom u kojem sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima u smislu odredbe članka 161. st. 2. ZUP-a. Naime, službena osoba podnošenjem zahtjeva za pokretanje postupka zbog teže povrede službene dužnosti protiv policijskog službenika obavlja službenu dužnost u ime javnopravnog tijela u kojem je zaposlena, a ne podnosi zahtjev u svoje ime štiteći neki svoj osobni interes koji bi bio protivan interesu službenika protiv kojeg se postupak pokreće. (...)”<sup>17</sup> Prema odredbi čl. 161. st. 5. ZUP-a, kad je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno za stranku, troškove postupka snosi javnopravno tijelo koje je postupak pokrenulo, ako nije drukčije propisano.“, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usz-4105/22-2, 13. travnja 2023.; Ovom presudom Visoki upravni sud Republike Hrvatske je odstupio od svoje dugogodišnje ustaljene prakse (stajališta) da stranka nema pravo na naknadu troškova pravnog zastupanja ni kada je disciplinski postupak pokrenut protiv nje za nju povoljno okončan (Juras, 2022).

<sup>17</sup> „8.1. Odgovarajući na navode podnositelja o uporabi nezakonito pribavljenih dokaza u disciplinskom postupku, USRH podsjeća da ZUP omogućuje dokazivanje svim dokaznim sredstvima prikladnim za dokazivanje, pri čemu službena osoba samostalno i po načelu slobodne ocjene dokaza utvrđuje činjenice. (...) U disciplinskom postupku u pravilu ne dolazi do opasnosti kršenja ljudskih prava u opsegu u kojem je to moguće u kaznenom postupku, a i same posljedice disciplinskog postupka bitno su drugačije nego posljedice kaznenog postupka. Disciplinski postupak protiv policijskih službenika je upravni postupak, čija je svrha uredno i učinkovito obavljanje službe, uz zaštitu časti i ugleda policijskih službenika i MUP-a u cjelini te se stoga u disciplinskom postupku primjenjuju i različiti dokazni standardi nego u kaznenom postupku.“, USRH, U-III-4798/2010, 12. lipnja 2014.

upravnom postupku kao dokazno sredstvo može se koristiti sve što je pogodno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinačnom slučaju (Borković, 2002: 447).

Izvođenje dokaza ispravama, saslušanjem svjedoka, vještačenjem i očevidom je jasno zakonski regulirano (čl. 60. do 69. ZUP-a). Sudska praksa i pravna teorija imaju jedinstveni stav, utemeljen na čl. 58. ZUP-a, da su pisani iskazi svjedoka sadržani u službenim bilješkama policijskih službenika i zapisnicima sačinjenima u policiji ili pred drugim tijelom, valjana dokazna sredstva (Rajko, 2005).<sup>18</sup> Korištenje pisanog iskaza svjedoka ima posebnu važnost u disciplinskim postupcima u kojima svjedok odbija ili ne može po pozivu pristupiti na usmenu raspravu, a i u slučajevima kada svjedok na usmenoj raspravi promijeni iskaz sadržan u pisanom obliku jer će tada disciplinski sud, po slobodnoj ocjeni dokaza, procijeniti koji iskaz je vjerodostojan. Valjano dokazno sredstvo su i transkripti (pisani sažeci nadzirane komunikacije), koje policija sastavlja za operativne potrebe tijekom provedbe posebnih dokaznih radnji (čl. 337. st. 1. Zakona o kaznenom postupku, NN 152/2008, 76/2009, 80/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017, 126/2019, 126/2019, 80/2022, 36/2024) te rezultati poligrafskog testiranja.<sup>19</sup>

## 5. ZASTARA

Zastara je pravna nemogućnost pokretanja i/ili vođenja disciplinskog postupka protiv određene osobe zbog proteka zakonom određenog vremena od

---

<sup>18</sup> 29. U ovom predmetu Sud primjećuje da se utvrđenje odgovornosti podnositelja za disciplinski prekršaj temelji na nizu izjava danih policiji. Osobe koje su dale te izjave, osim podnositelja, nisu bile saslušane pred disciplinskim sudovima. S tim u svezi, Sud je utvrdio, u sklopu kaznenog postupka, da svi dokazi obično moraju biti izvedeni u prisutnosti optuženog. Ovo međutim ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju, upozna sa dokumentima, osporava ih i komentira.“, Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, ESLJP, odluka od 2. listopada 2012.

<sup>19</sup>“(…) niti prigovor da poligrafsko testiranje i službene bilješke nemaju dokaznu snagu u kaznenom postupku nije odlučno jer se disciplinski postupak vodi sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku sukladno kojem nema ograničenja u izboru dokaznih sredstava te se primjenjuju različiti dokazni standardi nego u kaznenom postupku (...)”, Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usz-71/20-2, 20. veljače 2020.

počinjenja djela ili saznanja za počinitelja odnosno pokretanja postupka. Pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od 3 mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od 6 mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od 6 mjeseci od dana pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od 2 godine od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od 2 godine od dana pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. U slučajevima težih povreda službene dužnosti koje imaju obilježja korupcije, zastara vođenja postupka nastupa u roku od 4 godine od dana pokretanja disciplinskog postupka. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenoj ka odlučivanju o disciplinskoj odgovornosti ili zakonitosti i ustavnosti upravnog akta te nakon svakog prekida zastara počinje iznova teći. U svakom slučaju apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostruko onoliko vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja disciplinskog postupka (čl. 109. ZP). Prekidanje zastare dok odnosno kada se o disciplinskoj odluci rješava pred upravnim sudovima, Ustavnim sudom Republike Hrvatske (dalje: USRH) ili ESLJP, sprječava nastupanje zastare kada odlučivanje pred navedenim tijelima dugo traje i onda predmet bude vraćen disciplinskom sudu na ponovno rješavanje (Juras, 2017).

Ukoliko upravni spor radi ishođenja nadomjesne suglasnosti (za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika) ne bude pravomoćno završen u roku od godine dana, od saznanja za povredu i počinitelja, ne nastupa relativna (subjektivna) zastara pokretanja disciplinskog postupka jer se disciplinski postupak smatra pokrenutim s danom podnošenja tužbe radi

ishođenja navedene suglasnosti sindikata.<sup>20</sup>

## 6. ODLUKA O ODGOVORNOSTI POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

U postupku zbog povrede službene dužnosti o odgovornosti policijskog službenika odlučuje se rješenjem, a o pitanjima postupka zaključkom ako ZUP-om nije propisano drugačije. Protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lakše povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba nadležnom prvostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Protiv odluke prvostupanjskog disciplinskog suda u postupku zbog teže povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba drugostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Odluka o navedenim žalbama je izvršna (čl. 108. ZP-a). Da bi se pravo na žalbu moglo učinkovito realizirati, potrebno je da upravni akt (rješenje o odgovornosti za povredu službene dužnosti policijskog službenika) sadrži valjano obrazloženje (čl. 98. st. 5. ZUP-a) kako bi strankama bilo jasno koji dokazi su prihvaćeni, a koji nisu prihvaćeni odnosno iz kojih razloga je upravno tijelo donijelo određenu disciplinsku odluku (Braibant, 2002: 326). Protiv odluke disciplinskog suda obje stranke u postupku mogu podnijeti tužbu upravnom sudu u roku od 30 dana od dana primitka rješenja kojeg osporavaju (čl. 108. st. 5. ZP-a i čl. 22. i 24. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/2021).<sup>21</sup> Protiv presude upravnog suda policijski službenik, za razliku od podnositelja zahtjeva<sup>22</sup>, može USRH podnijeti

---

<sup>20</sup> "13. Stoga osnovano prvostupanjski Sud navodi da se postupak zbog teže povrede službene dužnosti može smatrati pokrenutim s danom podnošenja tužbe upravnom sudu radi nadomještanja sindikalne suglasnosti za pokretanje disciplinskog postupka, što je i u skladu sa stajalištem ovoga Suda izraženim u presudi, poslovni broj: Usž-3902/17-2 od 25. listopada 2018. i presudi, poslovni broj: Usž-4155/19-2 od 10. listopada 2020.", Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1171/23-2, 21. veljače 2024.

<sup>21</sup> Od 1.1.2019. do 31.12.2023. protiv izvršnih disciplinskih odluka podneseno je 259 upravnih tužbi. Riješeno je 96, od čega ih je 14 usvojeno, 80 odbijeno, 1 odbačena, a 1 postupak je obustavljen (MUP, 2024).

<sup>22</sup> „Ustavna tužba je ustavnopravno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koja mogu biti povrijeđena pojedinačnim aktima tijela državne ili javne vlasti. Država nije ovlaštena podnositi ustavnu tužbu protiv odluka svojih vlastitih tijela, niti je po naravi stvari moguće da njoj budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode.“, USRH, U-III-2154/2007, 05. studenog 2009.

ustavnu tužbu ako smatra da mu je takvom odlukom povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Ustavna se tužba može podnijeti u roku od 30 dana računajući od dana primitka odluke (čl. 64. Ustavnog zakona o USRH, NN 99/99, 49/02). Radi povrede prava zajamčenog Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN –Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10; dalje: Konvencija) podnošenjem zahtjeva, nakon što su iscrpljena pravna sredstva u Republici Hrvatskoj, policijski službenik može pokrenuti spor pred ESLJP koji će odlučujući o zahtjevu stranke, utvrditi da (li) je došlo do povrede prava i sloboda zajamčenih Konvencijom. Odluka ESLJP je bitna i jer presuda, kojom se usvaja zahtjev i utvrđuje da je došlo do povrede konvencijskog prava, uvijek predstavlja „novu činjenica“ u smislu zakonskog razloga za obnovu postupka.<sup>23</sup>

Stranke u disciplinskom postupku mogu postići nagodbu o disciplinskoj odgovornosti policijskog službenika, koja ima snagu izvršnog rješenja donesenog u upravnom postupku, a nagodba nije dopuštena ako je protivna propisima, javnom interesu ili pravima trećih osoba (čl. 57. ZUP).<sup>24</sup> Radi postizanja nagodbe bitno je da podnositelj zahtjeva predloži odgovarajuću kaznu kako bi prijavljeni službenik mogao procijeniti da li ima interes za sklapanje nagodbe.

## 7. ZAKLJUČAK

U Hrvatskoj disciplinski postupak protiv policijskih službenika uređen je na jasan i cjelovit način. Policijskim službenicima koji su predmet disciplinskog postupka omogućeno je pravo na obranu uz pomoć stručne osobe te im se tijekom

---

<sup>23</sup>32. (...) To zaključno znači da je presuda ESLJP uvijek "nova činjenica" koja mora dovesti do ispitivanja osnovanosti zahtjeva za izmjenu pravomoćne sudske odluke na temelju odluke ESLJP, ako takav zahtjev bude podnesen.", USRH, U-III-3304/2011, 23. siječnja 2013.

<sup>24</sup> Usprkos tome što ju pravnoj literaturi (Juras, 2022; Juras i Filipović, 2022) već ranije ukazivano na značaj i mogućnost sklapanja nagodbi u disciplinskom postupku, prva nagodba u disciplinskom postupku je sklopljena pred Odjelom prvostupanijskog disciplinskog sudovanja u Splitu dana 15. prosinca 2023., da bi u siječnju 2024. pred prvostupanijskim disciplinskim sudovima MUP-a bila donesena odluka u 41 predmetu za težu povredu službene dužnosti, a u 16 predmeta je sklopljena nagodba stranaka (3 pred Odjelom u Zagrebu i 13 pred Odjelom u Splitu, dok nije bilo sklopljenih nagodbi pred Odjelima u Rijeci i Osijeku) (MUP, 2024).



cijelog postupka jamči pravo predlaganja i očitovanja o dokazima. Strankama u disciplinskom postupku osigurana je odgovarajuća sudska zaštita.

Propisivanjem mogućnosti da se rasprava održi u odsutnosti uredno pozvanog prijavljenog policijskog službenika, te omogućavanjem da se koriste i pisani iskazi svjedoka, olakšava se i ubrzava provedba disciplinskog postupka. Propisivanjem prekida zastare uslijed poduzimanja radnji pred upravnim, USRH ili ESLJP, efikasno je spriječeno nastupanje zastare vođenja postupka u slučajevima kada sudovi vrate predmet na ponovno postupanje disciplinskom sudu kao upravnom tijelu.

Pravilnom primjenom ZR-a odnosno ograničavanjem broja sindikalnih povjerenika koji uživaju sindikalni imunitet moguće je smanjiti mogućnost zlouporabe prava na sindikalni imunitet čime će se ostvariti višestruke koristi kako za sindikat, tako i za MUP i policijske službenike. Pritom potrebno je pažljivo razmotriti balans između organizacijskih potreba i prava sindikata i policijskih službenika pri donošenju odluka o ograničenju broja sindikalnih povjerenika. Nadalje, predlaže se ZP propisati da o nadomjesnoj suglasnosti za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika, umjesto upravnog suda, odlučuje disciplinski sud (odlučuje o disciplinskoj odgovornosti i može izreći kaznu prestanka državne službe, pa bi tako odlučivao o manje važnom pitanju za radnopravni položaj službenika) ili arbitražno tijelo, koje bi bilo sastavljeno od 5 članova: predstavnik sindikata koji je uskratio suglasnost, predstavnik Ravnateljstva policije ili Službe za unutarnju kontrolu, predstavnik Uprave za ljudske potencijale, predstavnik iz reda sveučilišnih profesora prava i predstavnik iz reda sudaca.<sup>25</sup> U svrhu jačanja civilnog nadzora nad radom MUP-a predlaže se propisati ZP da je MUP dužan pokrenuti disciplinski postupak protiv policijskog službenika kada Povjerenstvo za rad po pritužbama utvrdi da je pritužba djelomično ili u potpunosti utemeljena. Predlaže se u čl. 10. PDOPS-a

---

<sup>25</sup> Troškovi arbitraže (naknade za rad umirovljenog suca i sveučilišnog profesora) bili bi troškovi disciplinskog postupka i nadoknađivala bi ih strana u postupku koja ne uspije u disciplinskom postupku

dopuna odnosno propisivanje obveznog predlaganja vrste i visine disciplinske sankcije od strane podnositelja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, čime bi se olakšalo i ubrzalo sklapanje nagodbi.

**LITERATURA**

1. Babac, B. (2004). *Upravno pravo*. Osijek: Pravni fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
2. Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
3. Braibant, G. (2002). *Administrativno pravo Francuske*. Podgorica: CID.
4. Drmić, A. (2011). *Disciplinska odgovornost državnih službenika*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
5. Đerđa, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Inženjerski biro.
6. Giljević, T. (2020). *Odgovornost policijskih službenika za (ne)zakonito postupanje prema migrantima*. U: T. Giljević i sur. *Pravo na pristup sustavu azila i zaštita temeljnih prava migranata – priručnik za policijske službenike*, II. izdanje (str. 31–44). Zagreb: Hrvatski pravni centar
7. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda - Konvencija*, NN - Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10.
8. Franulović, D., Staničić, F. (2018.). *Povjerenstvo za rad po pritužbama u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske – od svijetlog primjera civilnog nadzora nad radom policije do nestanka?*. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 39(2), 1013–1036.
9. Juras, D. (2014). *Prava policijskih službenika u postupku zbog teže povrede službene dužnosti*. *Policija i sigurnost*, 23(2), 93.-104.
10. Juras, D.; Filipović, H. (2022), *Disciplinska odgovornost policijskih službenika - de lege lata i de lege ferenda*, *Policija i sigurnost*, 31(3), 270.-302.
11. Juras, D. (2017). *Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske*. *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 24(2), 335.-354.
12. Juras, D. (2022). *Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Hrvatskoj*. U: Giljević, T., Staničić, F. (ur.) *Policija kao zaštitnik prava građana* (str. 219.-253.). Zagreb: Institut za javnu upravu.
13. Koprić, I. (2019). *Policija i policijski službenici u Hrvatskoj: empirijsko istraživanje i pravna analiza*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
14. Kralj, Ž. (2022). *Unutarnja kontrola nad radom policije*. U: Giljević, T., Staničić, F. (ur.) *Policija kao zaštitnik prava građana* (str. 135-161). Zagreb: Institut za javnu upravu.
15. Krašovec, D. (2006). *Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti*. Ljubljana: Upravna akademija.
16. Kresoja, M., Emkić, H. (2013). *Uloga Policijskog odbora u disciplinskom postupku - praktična iskustva Policije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, *NIR - časopis za nauku, istraživanje i razvoj*, 2(3), 9.-18.
17. Milivojević Kruljac, L. (2006). *Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 13(1), 127.-170.
18. Milković, D. (2019). *Odgovornost državnih službenika za povredu službene dužnosti*. U: Galić, A. (ur.). *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi: zbornik radova 7. savjetovanja* (str. 1-25). Zagreb: Organizator.

19. Peček, R. (2010). Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku. Informator, 58(5911-5912), 13.
20. Pičuljan, Z. (2006). Temeljni instituti novoga službeničkog zakonodavstva. U: Foretić, D. (ur). Europeizacija uprave i primjena Zakona o državnim službenicima (str. 11.-439. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Novi informator, str. 11.-43.
21. Potočnjak, Ž. (2013). Radni odnosi državnih službenika. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
22. Rajko, A. (2005). Još o promjenama u postupku zbog teške povrede službene dužnosti. Informator 53(5440-5441), 12-13.
23. Staničić, F. (2015). Policijsko upravno pravo. Zagreb: Narodne novine.
24. Učur, M. (2016). Sindikalni povjerenici i radnička vijeća – uređenje odnosa i radnopravna zaštita. Radno pravo 12, 29.-34.

*Propisi, sudska praksa i drugi dokumenti:*

1. MUP (2024) Odgovor Kabineta ministra, Služba za odnose s javnošću, KLASA: 008-01/24-01/27, URBROJ: 511-01-11-24-4 od 12. veljače 2024.
2. Odluka Europskog suda za ljudska prava, Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, presuda od 2. listopada 2012.
3. Odluka Europskog suda za ljudska prava, Vanjak protiv Hrvatske, zahtjev br. 29889/04, presuda od 14.01.2010.
4. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/11.
5. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/2000, 28/01, 76/10, 5/14
6. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 49/02.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2154/2007, 5. studenog 2009.
8. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-3304/2011, 23. siječnja 2013.
9. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4424/2018, 4. svibnja 2022.
10. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4798/2010, 12. lipnja 2014.
11. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2946/18-3, 27. prosinca 2018.
12. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-71/20-2, 20. veljače 2020.
13. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1140/20-2, 04. ožujka 2021.
14. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-2244/22-2, 06. srpnja 2022.
15. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-4105/22-2, 13. travnja 2023.
16. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1171/23-2, 21. veljače 2024.
17. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usž-1140/20-2, 04. ožujka 2021.
18. Zakon o državnim službenicima, NN 155/23.
19. Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 - Odluka i Rješenje USRH, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 80/22, 36/24.
20. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21.
21. Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19.
22. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, NN 76/09, 92/14, 70/19.
23. Zakon o radu, NN 93/14, 121/17, 98/19, 151/22, 64/23.
24. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/2021.

*Summary***DISCIPLINARY PROCEEDINGS AGAINST POLICE OFFICERS***Preliminary communication*

*This research paper analyses legal and institutional an overview of the disciplinary proceedings against police officers of the Republic of Croatia. In addition to specific structures, it explores legal theory perspectives, the court decisions and statistical data. The introduction includes the legal definition of the concept of a police officer, and provides a definition of disciplinary proceedings. In the main part of the paper, the author describes parties to the disciplinary proceedings, the rights of police officers, evidence, statute of limitations, decisions and judicial protection against decisions in disciplinary proceedings. The authors conclude that the disciplinary proceedings is generally regulated clearly and comprehensively, making it possible for fast and efficient proceedings to be conducted, however there is also room for improvement. Based on the analysis of the law, court practice and legal theory, the authors propose changes to the legal regulation: mandatory proposal of the type and amount of disciplinary sanction by the applicant for the initiation of disciplinary proceedings in order to increase the number of settlements, reimbursement of attorney's fees to the police officer when he is acquitted in the disciplinary proceedings and limitation on the number of protected trade union representatives in accordance with the law.*

**Key words:** *agreement, disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, police officer, trade union representative*

# NOVI SUSTAV PLAĆA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA

*Stručni rad*

**Stjepan Draganić**, mag. ing. sec., pred.<sup>1</sup>

**Marina Lesar**, mag. admin. publ.<sup>2</sup>

*Krajem 2023. godine u Republici Hrvatskoj donesen je Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama. Do tog trenutka plaće zaposlenika u državnoj službi i javnim službama nisu bile uređene jedinstvenim sustavom. Umjesto toga, službenički sustav bio je reguliran kroz Zakon o državnim službenicima, no taj zakon nije uređivao plaće državnih službenika i namještenika, već je to trebalo biti uređeno posebnim zakonom. S druge strane, plaće u javnim službama bile su regulirane Zakonom o plaćama u javnim službama. Stoga, novi Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama predstavlja cjelovito rješenje reguliranja plaća u javnoj upravi. Cilj ovog zakona je standardizacija plaća u javnoj upravi na održiv način. Zakon je donio mnoge promjene koje će se odraziti na plaće zaposlenika, ali i promjene u sustavu vrednovanja rada i ocjenjivanja zaposlenika. Cilj ovog rada je istražiti okolnosti pod kojima je ovaj zakon donesen, rješenja koja su bila razmatrana u prijedlogu zakona te najvažnije promjene koje bi ovaj zakon trebao donijeti u praksi.*

**Ključne riječi:** zakon, plaće, državna služba, javne službe, Republika Hrvatska

---

<sup>1</sup> Stjepan Draganić, mag. ing. sec., pred., Ravnateljstvo civilne zaštite, Područni ured civilne zaštite Osijek, Služba civilne zaštite Vukovar, e-mail: sdraganic2@mup.hr

<sup>2</sup> Marina Lesar, mag. admin. publ., Općinski sud u Osijeku, e-mail: marinalesar@gmail.com

## 1. UVOD

Državna služba i javne službe obavljaju se u sklopu državnih tijela i javnih službi. Državna tijela su tijela državne uprave, koja obuhvaća ministarstva i državne upravne organizacije, koja ujedno imaju i politički vrh te su glavni instrument provođenja politike Vlade Republike Hrvatske (Koprić i suradnici, 2021). Državna tijela obuhvaćaju i druga tijela, poput pravosudnih tijela, stručne službe Hrvatskog sabora, Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske, Pučkog pravobranitelja te drugih pravobranitelja i pravobraniteljica, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, itd.<sup>3</sup> Javne službe mogu se definirati na različite načine. U najširem smislu riječi, javne službe su djelatnosti koje zajednica smatra toliko važnima da ih podvrgava posebnom pravnom režimu (Aviani, 2003). Prema hrvatskom Zakonu o plaćama u državnoj službi i javnim službama, javne službe obuhvaćaju pravne osobe koji su korisnici državnog proračuna te su upisani u Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje, osnovne i srednje škole za čiji se rad sredstva osiguravaju iz državnog proračuna i dr.<sup>4</sup> Nacionalnim planom otpornosti i oporavka 2021.-2026. još je 2021. godine predviđeno implementiranje novog modela sustava plaća u državnoj službi i javnim službama Republike Hrvatske.<sup>5</sup> Krajem 2023. godine donesen je novi Zakon o sustavu plaća u državnoj službi i javnim službama, čiji je dio odredbi na snagu stupio od 1. siječnja 2024., a dio od 1. ožujka 2024.<sup>6</sup> Cilj zakona bio je urediti sustav plaća na pravedniji način te odrediti razine plaća koje će biti dostatne za privlačenje i zadržavanje kvalitetnih zaposlenika.<sup>7</sup> U ovom radu analizirat će se razlozi za uvođenje novog sustava plaća, glavne

---

<sup>3</sup> Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, NN 155/23, čl. 3

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, pristupljeno 25.2.2024.

<sup>6</sup> Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 1), čl. 43 i 44

<sup>7</sup> Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., op. cit. (bilj. 3)

promjene u sustavu te različita rješenja koja su razmatrana prilikom kreiranja novog sustava plaća.

## **2. RAZLOZI ZA UVOĐENJE NOVOG SUSTAVA PLAĆA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA**

Nekoliko je osnovnih razloga zbog kojeg je uveden novi sustav plaća u hrvatskoj državnoj službi i javnim službama. Kao jedan od temeljnih razloga zbog kojeg je zakonodavac donio novi Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama navodi se nepostojanje jedinstvenog zakonskog okvira, odnosno zakona, kojim bi bile regulirane plaće zaposlenih u državnoj službi i javnim službama.<sup>8</sup> Novi zakon tako predstavlja i pokušaj uređenja plaća u navedenim područjima jedinstvenim zakonom.

### **1.1. Nepostojanje jedinstvenog zakonskog okvira**

Plaće službenika i namještenika u državnoj službi te plaće službenika i namještenika u javnim službama bile su uređene različitim zakonima. Riječ je o zaposlenima koji rade u ukupno 2009 institucija, tj. o 237.405 službenika i namještenika na koje će se odnositi novi sustav plaća. Od toga, njih 182.514 (77%) radi u javnim službama, a 54.891 (33%) u državnoj službi.<sup>9</sup> Mišević i Đanić Čeko (2023) navode kako je u državnoj službi i javnim službama Republike Hrvatske sustav plaća reguliran obimnom zakonodavnom regulativom, uključujući zakone, podzakonske akte i kolektivne ugovore. Dodatno, tu su i brojni zaključci Povjerenstava za tumačenje kolektivnih ugovora, što je rezultiralo situacijom u kojoj se često gubi pregled nad suštinom problema, poznatom kao „od šume ne vidjeti drvo“. Nedostatak razumijevanja ovog složenog sustava od strane nadležnih institucija rezultirao je brojnim sudskim sporovima diljem zemlje, koji

---

<sup>8</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2023/Studeni/267%20sjednica%20VRH/267%20-%207.docx>, pristupljeno 25.2.2024.

<sup>9</sup> Ibid.



su često završavani u korist zaposlenika, no i uz značajne pravne troškove. Jedan od zakona kojima su regulirana određena pitanja vezana uz rad u državnoj službi je Zakon o državnim službenicima<sup>10</sup>, kojim su uređena različita pitanja vezana uz službenički sustav, no ne i plaće državnih službenika. Umjesto toga, kada je riječ o plaćama državnih službenika i namještenika, iste su bile uređene člankom 108. do 112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima<sup>11</sup> te Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi<sup>12</sup>. Međutim, spomenuta uredba nije korištena univerzalno, već su se pojedini segmenti državne službe, tokom vremena, izdvojili sukladno svojim specifičnostima te su za svoje zaposlenike sustav plaća uredili posebnim uredbama. Primjerice, Carinska uprava, Porezna uprava, Državni inspektorat, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova za zaposlene u diplomatskoj službi te policija imaju svoje posebne uredbe koje definiraju nazive radnih mjesta i koeficijente za zaposlene u državnoj službi.<sup>13</sup> Velik broj različitih propisa kojima su regulirane plaće u navedenim službama u praksi je značio da za isto radno mjesto u različitim državnim tijelima, državni namještenici i službenici imaju različite plaće. Drugim riječima, za ista radna mjesta, zbog različitih koeficijenata složenosti poslova, ali i dodataka na plaću koja su propisala pojedina tijela državne službe (odnosno poslodavci), plaća je nejednaka. Jedini element koji je bio jedinstven za sve bila je osnovica za izračun plaće. Plaće državnih službenika i namještenika određivane su kolektivnim ugovorom. Od 1. listopada 2023. ta je osnovica iznosila 947,18 EUR bruto.<sup>14</sup> No, od 1. ožujka 2024. godine i te su odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima prestale važiti.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01, 92/05, 86/08, 28/10, 74/10, čl. 108-112

<sup>11</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01, 92/05, 86/08, 28/10, 74/10, 155/23

<sup>12</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15, 100/15, 71/18, 73/19, 63/21, 13/22, 139/22, 26/23. 87/23

<sup>13</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 6)

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 1), čl. 53

Ništa bolja nije bila ni situacija s plaćama u javnim službama. One su pak bile uređene Zakonom o plaćama u javnim službama<sup>16</sup> i Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama<sup>17</sup>. Iako su nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova standardizirani jedinstvenom uredbom, u stvarnosti se tijekom proteklih dvadesetak godina pojavila varijacija u plaćama za ista radna mjesta, ponajviše zbog raznih dodataka na plaću, onih koji su rezultat kolektivnih ugovora za pojedine javne službe, ali i onih koji proizlaze iz posebnih zakona kao i sporazuma Vlade i sindikata.<sup>18</sup> Mišević i Đanić Čeko (2023) smatraju kako je mnoštvo različitih propisa i kolektivnih ugovora rezultat nastojanja da sustav plaća bude pravedniji, posebno po poštivanju načela jednake plaće za jednak rad. Kada se uspoređi sustav plaća u državnoj službi sa sustavom u javnim službama, zaposleni u javnim službama zapravo su bili u podređenom položaju s obzirom da nisu ostvarivali pravo na uvećanje koeficijenta složenosti poslova za 4%, 8% i 10% (poznato i kao „vjernost službi“) kao što je to slučaj u državnoj službi. To je pak dovelo do daljnje nejednakosti u plaćama.<sup>19</sup> U svim javnim službama, kao i u državnoj službi, jedini aspekt plaće koji je identičan jest osnovica za obračun plaće. U javnim službama, ona je definirana prema odredbama Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike<sup>20</sup> te je jednaka osnovici za obračun plaće u državnoj službi. Gledajući državnu službu te različite javne službe, jednaka plaća za jednako radno mjesto nije ostvarena. Zbog toga je jedan od temeljnih ciljeva novog zakona bio i ujednačavanje plaća u državnim službama i javnim službama Republike Hrvatske.

---

<sup>16</sup> Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01, 39/09

<sup>17</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21, 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22, 26/23 i 46/23

<sup>18</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 6)

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, NN 56/22

## 1.2. Ujednačavanje plaća

Cilj novog zakona je „na jedinstven način urediti sustav plaća u državnoj službi i javnim službama koji se temelji na načelu jednakosti plaća (jednaka plaća za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti).“<sup>21</sup> Međutim, kako navodi Đulabić (2023), pitanje je u kojoj mjeri usvojeni zakon ostvaruje postavljeni cilj? Osim toga, pitanje i hoće li zakon rezultirati jedinstvenim uređenjem plaća u navedenim službama te može li se primijeniti na sve sektore. Autor smatra kako postoji niz pitanja na koje nije moguće dati jednostavan i nedvosmislen odgovor. Unaprjeđenje sustava plaća, između ostaloga i ujednačavanje plaća u državnom i javnom sektoru, predviđeno je i reformskom mjerom iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.<sup>22</sup> U sklopu reforme C2.2, između ostalih, predviđena je i mjera C2.2. R2 koja se odnosi na nove modele plaća i rada u državnoj službi i javnim službama. U Nacionalnom planu navodi se kako je nužno uskladiti sustav plaća u državnoj administraciji i javnim službama te osigurati primjenu načela jednakih plaća za jednak rad ili rad jednakog značaja, bez obzira na područje javne uprave u kojem je službenik zaposlen.<sup>23</sup> Dakle, ujednačavanje plaća u državnoj službi i javnim službama nije samo razlog i cilj donošenja novog zakona, već je ono bilo predviđeno i u sklopu reforme javne uprave, odnosno, daljnjeg unaprjeđenja učinkovitosti hrvatske javne uprave. S druge strane, unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave dio je šireg programa reformi, odnosno, spomenutog Nacionalnog plana otpornosti i oporavka.

---

<sup>21</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 6)

<sup>22</sup> Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., op. cit. (bilj. 3)

<sup>23</sup> Ibid.

### 1.3. Ocjenjivanje, vrednovanje i nagrađivanje

Pored neujednačenog definiranja osnovne plaće za zaposlene u državnoj službi, što rezultira različitim plaćama za iste pozicije ili poslove, postoji dodatni problem. Naime, dotadašnji sustav ocjenjivanja službenika nije bio povezan s njihovim plaćama. Ocjene učinkovitosti rada nisu utjecale na plaću službenika i namještenika, ni pozitivno ni negativno. Nadalje, nije postojao sustav nagrađivanja za one koji se ističu svojim radom, postižući izvanredne rezultate za svoje državno tijelo. Ova nejednakost u plaćama i nedostatak sustava nagrađivanja stvaraju nezadovoljstvo među službenicima i namještenicima budući da se svi tretiraju jednako u pogledu plaća, bez obzira na svoj rad i postignuća.<sup>24</sup> Kada je riječ o javnim službama, iako je postojao specifičan zakon koji regulira plaće u javnim službama (Zakon o plaćama u javnim službama), a koji je predviđao i mogućnost isplate dodatka za izvanredne radne rezultate, sustav nagrađivanja, a shodno tomu i svrsishodnog ocjenjivanja i vrednovanja, u većini javnih službi nije postojao (izuzev onih koje su takva pitanja samostalno regulirala). Naime, isti zakon određivao je da će Vlada putem uredbe utvrditi kriterije za procjenu izvanrednih rezultata i način isplate dodataka, no takva uredba nije donesena od 2001. godine do danas. Kao rezultat nedostatka ove uredbe, službenici i namještenici u javnim službama nisu bili u mogućnosti ostvariti dodatak za izvanredne radne rezultate. Neke institucije i tijela internim propisima odobrila su pravo na nagrade za izvanredne radne rezultate, što je u suprotnosti s važećim Zakonom o plaćama u javnim službama.<sup>25</sup> Ipak, takvi interni akti postoje, a iako zaposlenicima omogućuju pravo na nagrade za izvanredan dan, gledajući šire, utječu na nejednakost plaća u javnim službama jer veći broj institucija i tijela nema implementirane takve odredbe. U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti ističe se potreba ne samo

---

<sup>24</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 6)

<sup>25</sup> Ibid.

standardizacije plaća, već i uvođenja sustava nagrađivanja službenika koji postižu izvanredne, odnosno iznadprosječne rezultate.<sup>26</sup> To je važno radi privlačenja i zadržavanja kvalitetnog, visokoobrazovnog i kompetentnog kadra te sprječavanja njihova odljeva u realni sektor.

### **3.NOVITETI U SUSTAVU PLAĆA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA**

#### **3.1. Glavne promjene u sustavu plaća**

Prvo, valja ukazati na koga se sve novi sustav plaća odnosi, odnosno, na koga se ne odnosi. Novi zakon o plaćama odnosi se samo na zaposlene u državnoj službi i javnim službama za koje se sredstva za plaće osiguravaju iz državnog proračuna. To, primjerice, znači da se zakon ne odnosi na zaposlenike u lokalnoj i područnoj (regionalno) samoupravi (Šarić, 2024). Osim toga, zakon već u članku 2. navodi kako se odredbe zakona, izuzev odredbi koje se odnose na osnovicu za obračun plaće, ne primjenjuju na *„djelatne vojne osobe, službenike i namještenike u Uredu predsjednika Republike Hrvatske, službenike i namještenike na Ustavnom sudu Republike Hrvatske, zaposlenike u državnim tijelima osnovanim zakonom kojim se uređuje sigurnosno-obavještajni sustav Republike Hrvatske te na zaposlenike u Državnom uredu za reviziju, Agenciji za elektroničke medije, Hrvatskoj energetske regulatornoj agenciji, Hrvatskoj regulatornoj agenciji za mrežne djelatnosti, Hrvatskoj agenciji za civilno zrakoplovstvo te umjetnike i zaposlenike tehnike u Hrvatskom narodnom kazalištu u Zagrebu i Ansamblu narodnih plesova i pjesama Hrvatske Lado.“*<sup>27</sup>

Novim je zakonom uveden sustav od 16 platnih razreda koji zamjenjuju dotadašnji sustav koeficijenata i dodataka na plaću. Koeficijenti za obračun plaće kreću se u rasponu od 1,00 do 8,00. Šarić (2024) navodi kako su dotadašnji

---

<sup>26</sup> Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., op. cit. (bilj. 3)

<sup>27</sup> Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 1), čl. 2

koeficijenti bili utvrđeni samo prema kriteriju složenosti poslova, dok se sadašnji koeficijenti utvrđuju sukladno više kriterija, zbog čega nose naziv „koeficijenti za obračun plaće“. Zakonom je određeno kako će se rasponi koeficijenta u platnim razredima u okviru jedinstvene platne ljestvice utvrditi uredbom Vlade. U nove koeficijente uključeni su i određeni dodaci. Novi zakon navodi šest vrsta dodataka na plaću, a to su: dodatak za radni staž, dodatak za učinkovitost rada, dodatak za završen studij na poslijediplomskoj razini, dodatak za policijsko zvanje, dodatak za rad u izvanrednim radnim okolnostima, dodaci za posebne oblike organizacije rada.<sup>28</sup> Nove uredbe o nazivima radnih mjesta te koeficijentima za obračun plaće u državnoj i javnim službama objavljene su u Narodnim novinama 22/2024 od 26. veljače 2024. godine.<sup>29</sup> Uredbe koje su donesene temeljem Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama su: Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama, Uredba o rasponima koeficijenata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama, Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama, Uredba o dodacima za zvanja službenika pravosudne policije te Uredba o visini dodatka za zvanja policijskih službenika.<sup>30</sup> Uredbom o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama<sup>31</sup> na temelju vrednovanja spojena su radna mjesta iste ili slične složenosti, što je rezultiralo smanjenjem broja radnih mjesta u državnoj službi s 1.575 na 862 te u javnim službama s 965 na 400.<sup>32</sup> Spomenutom uredbom radna

---

<sup>28</sup> Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 1), čl. 17

<sup>29</sup> TEB poslovno savjetovanje (2024). Objavljene uredbe o koeficijentima za obračun plaće u javnim i državnim službama, <https://www.teb.hr/novosti/2024/objavljene-uredbe-o-koeficijentima-za-obracun-place-u-javnim-i-drzavnim-sluzbama/>, pristupljeno 2.3.2024.

<sup>30</sup> sve su uredbe objavljene u istom broju Narodnih novina; NN 22/24

<sup>31</sup> Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama, NN 22/24

<sup>32</sup> Vlada Republike Hrvatske (2024). Osnovni koeficijenti zaposlenih u javnim službama, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2024/Sije%C4%8Danj/25%20sije%C4%8Danj/Pla%C4%87e%20u%20javnim%20slu%C5%BEbama.pdf>, pristupljeno 2.3.2024.

mjesta razvrstana su u platne razrede sukladno broju bodova u utvrđenom postupku vrednovana, i to u 16 platnih razreda s bodovima u rasponu 116 – 1000.<sup>33</sup> Uredbom o rasponima koeficijenata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama<sup>34</sup> utvrđeni su rasponi koeficijenata u platnim razredima (1,00 – 8,00), međutim, u uredbi se navodi kako će se posebnom uredbom utvrditi koeficijenti za obračun plaće radnih mjesta unutar raspona koeficijenta platnih razreda. Dakle, u prethodno spomenutoj uredbi utvrđeni su samo rasponi koeficijenata. Druga važna novina Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i javnim službama uvođenje je sustava ocjenjivanja temeljem kojeg službenicima može pripasti dodatak na plaću.<sup>35</sup> Kao što je spomenutom, prema odredbama prijašnjeg Zakona o sustava plaća u javnim službama predviđena je mogućnost dodatka na plaću temeljem ocjenjivanja, no ona nikad nije zaživjela. S druge strane, ocjenjivanje službenika temeljem Zakona o državnim službenicima ponajviše se provodilo samo forme radi ili radi ispunjavanja kriterija za premještaj i napredovanje na druga radna mjesta. Što se tiče novine ocjenjivanja, prvo je bitno naglasiti da se ocjenjivanje prema novom zakonu počinje provoditi od 1. siječnja 2025. godine. Postoji pet različitih ocjena: „izvrstan“, „naročito uspješan“, „uspješan“, „zadovoljava“, „ne zadovoljava“. Ocjena „izvrstan“ nosi 6 bodova, ocjena „naročito uspješan“ 4 boda, a ocjena „uspješan“ 2 boda. Ostale ocjene ne nose bodove. Kako bi ostvarili pravo na dodatak temeljem ocjene, zaposlenici moraju ostvariti određeni broj bodova, najmanje 12 za povećanje od 3%, a najviše 120 za povećanje od 30%.<sup>36</sup> Dodatak se obračunava na osnovnu plaću uvećanu za dodatak na radni staž. Odluku o ocjeni učinkovitosti rada službenika i namještenika donosi čelnik tijela ili osoba koja je ovlaštena sukladno posebnim uredbama. Međutim, postoji važno ograničenje kada je riječ

---

<sup>33</sup> Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 29), čl. 4

<sup>34</sup> Uredba o rasponima koeficijenata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama, NN 22/24, čl. 3

<sup>35</sup> Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 1), čl. 29

<sup>36</sup> Ibid., čl. 19

o ocjenjivanju. Naime, tijekom jedne kalendarske godine najviše 5% od ukupnog broja zaposlenih namještenika i službenika može dobiti ocjenu „izvrstan“, a najviše 15% ocjenu „naročito uspješan“. Propisano je i da čelnici trebaju osnovati Odbor za preispitivanje prijedloga ocjena, a njegov sastav i način rada propisat će Vlada.<sup>37</sup> Međutim, postupci, kriteriji i načini ocjenjivanja nisu uređeni spomenutim zakonom, već će se to urediti uredbama Vlade. Đulabić (2023) smatra kako i drugi ključni elementi novog sustava plaća nisu uređeni, a među njima navodi načine primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta, nazive radnih mjesta, uvjete za raspored, klasifikaciju radnih mjesta i pripadajući platni razred te koeficijente za obračun plaće, odnosno raspon koeficijenata u platnim razredima u okviru jedinstvene platne ljestvice, kao i visinu dodatka za zvanja policijskih službenika i službenika pravosudne policije. Zbog toga se može reći kako novi sustav plaća nije dovoljno konkretiziran i dorečen, već se to namjerava učiniti u budućnosti.

Od drugih novina, valja spomenuti i uređenje dodatka za završen studij na poslijediplomskoj razini. Dodatak se obračunava na osnovnu plaću uvećanu za dodatak na radni staž. Ovisno o završenoj razini obrazovanja, dodatak iznosi 5% (sveučilišni specijalistički studij), 8% (akademski stupanj magistra znanosti) ili 15% (akademski stupanj doktora znanosti ili doktora umjetnosti). Pravo na ovaj dodatak službeniku ili namješteniku pripada ako završena razina obrazovanja nije uvjet za obavljanje poslova na radnom mjestu, no odnosi se na područje kojim se službenik bavi u okviru njegovog radnog mjesta.<sup>38</sup> Službenici i namještenici na koje se odnosi Zakon o plaćama u državnoj službi i javnoj službi imaju i pravo na novčanu nagradu za radne rezultate (bonus), a koja se dodjeljuje za ostvarenje iznimnih rezultata. Kriterije za dobivanje takve nagrade utvrđuju čelnici državnog tijela, odnosno javne službe, kao i visinu nagrade. Međutim, zakon ipak navodi neka pravila; npr., kako nagrada ne može biti viša od

---

<sup>37</sup> Ibid., čl. 29

<sup>38</sup> Ibid., čl. 20



neoporezivog iznosa novčane nagrade za radne rezultate sukladno poreznim propisima te da novčane nagrade za tu svrhu ukupno mogu iznositi najviše do 0,2% ukupno izvršenih rashoda za plaće za redovan rad u prethodnoj godini.<sup>39</sup> Zakonom je predviđeno osnivanje Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama. Vijeće ima zadaću nadziranja sustava plaća u državnoj službi i javnim službama. To uključuje analizu konkurentnosti plaća u odnosu na privatni sektor, praćenje financijske održivosti sustava plaća u skladu s fiskalnim okvirom Vlade Republike Hrvatske te provođenje načela jednakosti plaća i vrednovanja radnih mjesta. Također, Vijeće daje svoje mišljenje o prijedlozima uredbi koje proizlaze iz Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i javnim službama te iznosi preporuke.<sup>40</sup> Na sjednici Vlade 15.02.2024. usvojena je i Odluka o osnivanju Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama.<sup>41</sup> U sastav Vijeća imenuju se predstavnici Ureda predsjednika Vlade, Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstva financija, Ministarstva zdravstva, Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva kulture, Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, te predstavnici svake sindikalne središnjice.<sup>42</sup> Prijedlog Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i javnim službama bio je dostupan za javnost na portalu e-Savjetovanja. Savjetovanje s javnošću uobičajen je alat za uključivanje građana u procese oblikovanja javnih politika diljem demokratskih država. U Republici Hrvatskoj, savjetovanje s javnošću, posebno putem elektroničke platforme (e-Savjetovanja), relativno je nov oblik sudjelovanja javnosti u procesima regulacije

---

<sup>39</sup> Ibid., čl. 30

<sup>40</sup> Ibid., čl. 31

<sup>41</sup> Ministarstvo pravosuđa i uprava (2024). Sjednica Vlade: Osnovano vijeće koje će pratiti sustav plaća u državnoj službi i javnim službama, <https://mpu.gov.hr/vijesti/sjednica-vlade-osnovano-vijece-koje-ce-pratiti-sustav-placa-u-drzavnoj-sluzbi-i-javnim-sluzbama/27860>, pristupljeno 7.3.2024.

<sup>42</sup> Odluka o imenovanju predsjednika i članova Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, NN 19/24

(Đurman, 2020). Portal e-Savjetovanja pokrenut je 27. travnja 2015. godine.<sup>43</sup> U Nacrtu konačnog prijedloga Zakona o sustavu plaća u državnim službama i javnim službama navedeno je kako postoje razlike između rješenja predloženih konačnim prijedlogom u odnosu na rješenja iz prijašnjeg prijedloga te da su te razlike nastale iz različitih razloga. Također, navodi se kako je konačni prijedlog zakona u obzir uzeo prijedloge, primjedbe i mišljenja iznesena na raspravi pred radnim tijelima Hrvatskog sabora te na sjednici Hrvatskog sabora, odnosno, stajališta klubova zastupnika te prijedloge i primjedbe zastupnika.<sup>44</sup> Ta se rješenja razmatraju u nastavku.

### **3.2. Razmatrana rješenja u kreiranju novog sustava plaća**

Nekoliko je važnih promjena u usvojenom zakonu u odnosu na prvi prijedlog. Prvo, proširene su skupine osoba na koje se Zakon ne primjenjuje. U prvom prijedlogu, to su bile djelatne vojne osobe, zaposlenici u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu, drugi zaposlenici izaslani u inozemstvo i zaposlenici u državnim tijelima osnovanim zakonom kojim se uređuje sigurnosno-obavještajni sustav Republike Hrvatske.<sup>45</sup> Kao što je ranije bilo navedeno, rješenje koje je prihvaćeno (konačni prijedlog), uključuje znatno veći krug osoba na koje se zakon ne odnosi. Umjesto dvije posebne uredbe o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnim tijelima i javnim službama, odlučeno je da će se donijeti ipak jedna uredba, a kako bi se osigurala jedinstvena

---

<sup>43</sup> e-Savjetovanja (2018). Tri godine portala e-Savjetovanja, <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/tri-godine-portala-e-savjetovanja/1171>, pristupljeno 8.3.2024.

<sup>44</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 6)

<sup>45</sup> Nacrt prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2023/Lipanj/230%20sjednica%20VRH/230%20-%2014%20-.docx>, pristupljeno 8.3.2024.

metodologija vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta.<sup>46</sup> Izbrisane su odredbe o Povjerenstvu za odlučivanje o prigovorima na ocjene budući da je bilo mnogo primjedbi na takvo tijelo. Naime, kako je bilo predviđeno prvim prijedlogom, Povjerenstvo, koje bi imenovao čelnik tijela, preispitalo bi ocjene koje bi donio taj isti čelnik. Umjesto toga, primjenjuju se odredbe općeg propisa o radu vezane uz zaštitu prava radnika, a predviđeno je i osnivanje Odbora za preispitivanje prijedloga ocjena.<sup>47</sup> Kako ne bi došlo do velikog pada plaća za pojedina radna mjesta, prihvaćeno je rješenje kojim se u obzir uzimaju i dosadašnji koeficijenti složenosti poslova te stalni dodaci na plaću. Dodana je mogućost zadržavanja povoljnijeg koeficijenta na istom radnom mjestu, koji je povećan za stalne dodatke na plaću vezane uz radno mjesto ili rad u određenom državnom tijelu ili javnoj službi. Ova odredba se razlikuje od prijedloga zakona koji je ranije propisivao pravo na zadržavanje povoljnijeg koeficijenta složenosti poslova. Razlika proizlazi iz toga što će novi koeficijent za obračun plaće obuhvaćati prijašnje dodatke za poslove s posebnim uvjetima rada i ostale stalne dodatke.<sup>48</sup> Od drugih važnijih rješenja vrijedi spomenuti i usvajanje minimalnog koeficijenta u platnoj ljestvici u iznosu 1,00, što znači da se najniža bruto plaća u državnoj i javnoj službi ne može izračunati s manjim koeficijentom. Također, predlagatelji su izmijenili i nadopunili odredbe kako bi se postigla veća jasnoća u primjeni zakona te su poboljšana i nadopunjena obrazloženja za određene dijelove konačnog prijedloga zakona koji su bili predmet rasprave na sjednici Hrvatskog sabora u prvom čitanju.<sup>49</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Može se reći da je donošenjem novih propisa, odnosno početkom njihove primjene, došlo do uspostavljanja novog sustava plaća u hrvatskoj državnoj

---

<sup>46</sup> Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, op. cit. (bilj. 6)

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

službi i javnim službama. Međutim, upitno je koliko će pravni okvir i sam nov sustav ispuniti ciljeve, ponajviše po pitanju jednakosti i pravednosti plaća. Đulabić (2023) ispravno ocjenjuje kako je novi sustav plaća samo parcijalno uređen. Zbog mnogih kategorija zaposlenika koji su izuzeti od primjene novog zakona, čini se da nije postignuto jedinstveno uređenje sustava plaća. Nadalje, isti autor smatra da još jedan važan element govori o samo parcijalnom uređenju sustava, a to je kako je većina sadržaja regulacije prepuštena podzakonskim propisima, odnosno, uredbama Vlade, pravilnicima ministara i općim aktima čelnika tijela u državnoj službi i javnim službama. Osim toga, u nekim važnim dijelovima zakon je nedorečen, posebno po pitanju načina ocjenjivanja službenika i namještenika. Iako će se nedorečenost neupitno smanjiti budućim podzakonskim aktima, ostaje pitanje koliko će to utjecati na složenost cjelokupnog sustava. Iz tog razloga, prijedlog je buduću inačicu zakona proširiti s novim odredbama i člancima, a broj podzakonskih akata vezanih uz zakon svesti na minimum. Novi sustav ocjenjivanja, a shodno tomu i nagrađivanja, najavljan je kao velika promjena u sustavu plaća u hrvatskoj državnoj službi i javnim službama. Međutim, ograničenja po pitanju toga koliki broj zaposlenika može dobiti najviše ocjene mogla bi predstavljati ozbiljan problem te biti predmetom zloupotrebe i politizacije. Osim toga, takva ograničenja mogla bi dovesti do narušavanja radne klime i odnosa u kolektivu. Zbog toga je u budućim izmjenama i dopunama zakona potrebno voditi računa da postavljena ograničenja ne mogu biti korištena za zloupotrebu i u političke svrhe. U tu svrhu, predlaže se korištenje što manjeg broja ograničenja te kreiranje jednakih uvjeta za sve zaposlenike. U konačnici, ostvarenje najavljenih ciljeva koji se žele ostvariti novim modelom plaća u hrvatskoj državnoj službi i javnim službama ostaje upitno s obzirom da još uvijek predstoji donošenje brojnih podzakonskih akata. Tek nakon toga moći će se u diskutirati koliko to doprinosi prethodno postavljenim ciljevima, a čak i tada, zakonodavnu, stratešku i teorijsku osnovu u praksi je potrebno realizirati. Zaključno, može se reći kako je započelo

uspostavljanje novog sustava plaća, no kakav će on biti, tek predstoji za vidjeti. Jedino što je zasad jasno je kako zbog novog sustava plaće neće biti niže ni za jednog zaposlenika.

**LITERATURA***Knjige:*

1. Aviani, D. (2003). Praktikum upravnog prava Republike Hrvatske. Split: Veleučilište u Splitu.
2. Koprić, I. i suradnici (2021). Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, str. 175-179.

*Stručni članci:*

1. Đurman, P. (2020) Savjetovanje s javnošću u pripremi propisa u Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 70, no. 2-3, str. 407-444.
2. Mišević, S.; Đanić Čeko, A. (2023). Izazovi sustava plaća u javnim službama kroz prizmu sudskih sporova s posebnim osvrtom na zdravstvo, U: Sudarić, Ž. (ur.). 13. Međunarodna konferencija razvoj javne uprave", Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, 2023., str. 238-253.
3. Šarić, D. (2024) Pregled novina koje donosi Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, RiF, no. 2, str. 88.-94.

*Pravni izvori:*

1. Nacrt konačnog prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2023/Studenj/267%20sjednica%20VRH/267%20-%207.docx>, pristupljeno 25.2.2024.
2. Nacrt prijedloga zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2023/Lipanj/230%20sjednica%20VRH/230%20-%2014%20-.docx>, pristupljeno 8.3.2024.
3. Odluka o imenovanju predsjednika i članova Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama, NN 19/24
4. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, NN 56/22
5. Uredba o načinu primjene standardnih mjerila u postupku vrednovanja i klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi i javnim službama, NN 22/24
6. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15, 100/15, 71/18, 73/19, 63/21, 13/22, 139/22, 26/23. 87/23
7. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama, NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21, 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22, 26/23 i 46/23
8. Uredba o rasponima koeficijentata u platnim razredima u jedinstvenoj platnoj ljestvici u državnoj službi i javnim službama, NN 22/24
9. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01, 92/05, 86/08, 28/10, 74/10
10. Zakon o državnim službenicima, NN 155/23
11. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, NN 155/23
12. Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01, 39/09

*Strateški dokumenti:*

1. Nacionalni plan otpornosti i oporavka 2021.-2026., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491>, pristupljeno 25.2.2024.

*Internetski izvori:*

1. Đulabić, V. (2023). Što (ne) uređuje Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/kolumne/sto-ne-ure%C4%91uje-zakon-o-placama-u-drzavnoj-sluzbi-i-javnim-sluzbama-58054>, pristupljeno 8.3.2024.
2. e-Savjetovanja (2018). Tri godine portala e-Savjetovanja, <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/tri-godine-portala-e-savjetovanja/1171>, pristupljeno 8.3.2024.
3. Ministarstvo pravosuđa i uprava (2024). Sjednica Vlade: Osnovano vijeće koje će pratiti sustav plaća u državnoj službi i javnim službama, <https://mpu.gov.hr/vijesti/sjednica-vlade-osnovano-vijece-koje-ce-pratiti-sustav-placa-u-drzavnoj-sluzbi-i-javnim-sluzbama/27860>, pristupljeno 7.3.2024.
4. TEB poslovno savjetovanje (2024). Objavljene uredbe o koeficijentima za obračun plaće u javnim i državnim službama, <https://www.teb.hr/novosti/2024/objavljene-uredbe-o-koeficijentima-za-obracun-place-u-javnim-i-drzavnim-sluzbama/>, pristupljeno 2.3.2024.
5. Vlada Republike Hrvatske (2024). Osnovni koeficijenti zaposlenih u javnim službama, <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2024/Sije%C4%8Danj/25%20sije%C4%8Danj/Pla%C4%87e%20u%20javnim%20slu%C5%BEbama.pdf>, pristupljeno 2.3.2024.

*Summary***THE NEW SALARY SYSTEM IN THE CROATIAN CIVIL AND PUBLIC SERVICES***Professional paper*

*At the end of 2023, in the Republic of Croatia, Act on Wages of Public and Civil Servants was enacted. Up to that point, the salaries of employees in the public services were not regulated by a unified system. Instead, the civil service system was governed by the Civil Service Act, but that law did not regulate the salaries of civil servants and employees; rather, this was supposed to be regulated by a separate law. On the other hand, salaries in public services were regulated by the Law on Salaries in Public Services. Therefore, the new Act on Wages of Public and Civil Servants represents a comprehensive solution to regulating salaries in public administration. The aim of this law is to standardize salaries in public administration in a sustainable manner. The law has brought many changes that will affect the salaries of employees, as well as changes in the system of performance evaluation and employee appraisal. The purpose of this paper is to explore the circumstances under which this law was enacted, the solutions considered in the draft law, and the most significant changes that this law should bring in practice.*

**Keywords:** *law, wages, civil service, public services, Republic of Croatia*





---

**MEĐUNARODNO PRAVO**  
**I**  
**EUROPSKO PRAVO**

---

**MEĐUNARODNA TERITORIJALNA UPRAVA – MEĐUNARODNE  
ORGANIZACIJE I SPOSOBNOST IZVRŠAVANJA JURISDIKCIJE NAD  
TERITORIJEM**

*Pregledni rad*

dr. sc. **Ljubo Runjić**, prof. struč. stud.<sup>1</sup>

*Međunarodne organizacije su tijekom svoga razvoja praktički ostvarile sve aspekte međunarodnopravnog subjektiviteta uključujući i pravo na teritorijalnu jurisdikciju. Shodno tome, u radu se obrađuje pojam međunarodne teritorijalne uprave promatran kroz prizmu međunarodnih organizacija. S obzirom na to da je međunarodnopravni subjektivitet odnosno pravo na teritorijalnu jurisdikciju usko vezano uz suverenost – tipični atribut države, u radu se prethodno razmatra mogućnost dijeljenja odnosno ograničavanja suverenosti. Polazeći od prakse međunarodnih organizacija u radu se identificiraju i analiziraju pravni temelji kao i pravni okvir međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije.*

**Ključne riječi:** *pravo na teritorijalnu jurisdikciju, suverenost, međunarodna teritorijalna uprava, međunarodne organizacije*

## **1. UVOD**

Dugo vremena *pravo na teritorijalnu jurisdikciju odnosno pravo na upravljanje teritorijem bilo je rezervirano isključivo za države. Naime, Westfalskim mirom iz 1648. položeni su temelji novog međunarodnopravnog*

---

<sup>1</sup> dr. sc. Ljubo Runjić, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, e-mail: runjic@vus.hr

poretka, temeljenog na zajednici jednakih i suverenih država. Jedno od glavnih obilježja novouspostavljenog Westfalskog sustava bila je potpuna afirmacija suverenosti država koja se među ostalim očitovala i kroz vrhovnu vlast nad određenim teritorijem (područjem). Istovremeno, i koncept međunarodnopravne osobnosti bio je doveden u usku vezu sa suverenošću. Kao rezultat toga međunarodnopravna osobnost bila je isključivo vezana uz države koje su od tada pa sve do početka 20. stoljeća, usprkos određenim iznimkama, bile smatrane jedinim istinskim subjektima međunarodnog prava. To je ujedno značilo da međunarodne organizacije, koje nisu bili smatrane subjektima međunarodnog prava, nisu imale pravo na teritorijalnu jurisdikciju – jedan od elemenata međunarodnopravnog subjektiviteta. Usprkos takvim doktrinarnim stajalištima, međunarodne organizacije su u proteklih stotinjak godina praktički ostvarile sve aspekte međunarodnopravnog subjektiviteta uključujući i pravo *na teritorijalnu jurisdikciju*. Štoviše, upravo su recentni slučajevi upravljanja Ujedinjenih naroda Kosovom (UNMIK) i Istočnim Timorom (UNTAET) imali za posljedicu buđenje interesa međunarodnopravne doktrine za ovaj oblik djelovanja međunarodnih organizacija. U međunarodnopravnoj doktrini stoga sve se češće koristi naziv "međunarodna teritorijalna uprava" ("*International Territorial Administration* – ITA"). Međunarodnu teritorijalnu upravu možemo pak definirati kao režim uprave teritorija koji je povjeren jednoj ili više država odnosno jednoj ili više međunarodnih organizacija (Stahn, 2008:44-45; Wilde, 2010:33-34).

Svrha ovoga rada je kroz praksu međunarodnih organizacija dati konačnu potvrdu sposobnosti međunarodnih organizacija za izvršavanje jurisdikcije nad teritorijem te pri tome odgovoriti na neka od ključnih pravnih pitanja koja se vežu uz međunarodnu teritorijalnu upravu koju provode međunarodne organizacije. Shodno tome, prvo ćemo napraviti poveznicu između suverenosti i međunarodnih organizacija s obzirom na to da je upravo posjedovanje suverenosti usko povezano s vršenjem prava na teritorijalnu jurisdikciju. Osim

toga, u radu će se analizirati i pravni temelji kao i pravni okvir međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije.

## 2. SUVERENOST I MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Pojam suverenosti predstavlja jedno od najkontroverznijih pitanja u pravnoj doktrini. Dugo je prevladavala klasična doktrina suverenosti koja je svoje temelje imala u učenjima Jean Bodina, Thomasa Hobbesa i Williama Blackstonea. Prema klasičnoj doktrini suverenost je najviša i ničim ograničena vlast države na njenom području – tzv. unutrašnja suverenost, dok u odnosu na druge države suverenost predstavlja neovisnost – tzv. vanjska suverenost.<sup>2</sup> S obzirom na ovakvo shvaćanje suverenosti Besson (2012:377) ističe da je pitanje može li suverenost biti podijeljena jednako kontroverzno kao i pitanje može li ona biti ograničena. Danas je općeprihvaćeno shvaćanje da je suverenost pravni pojam koji je podvrgnut međunarodnom pravu. Upravo stoga, međunarodno pravo može ograničiti suverenost svojih subjekata, bilo općim običajnim pravilima, bilo međunarodnim ugovorima kojima subjekti međunarodnog prava sami ograničavaju svoju suverenost. U tom smislu, s aspekta međunarodnog prava suverenost nije apsolutna, odnosno neograničena.

Ipak, u skladu s klasičnom doktrinom suverenosti, prevladavalo stajalište prema kojem je državna suverenost nedjeljiva. Takvo stajalište nije u skladu s realnošću međunarodnog života u kojem države dobrovoljno prenose dio svojih suverenih prava i ovlasti – dakle dio svoje suverenosti – na druge entitete (npr. na druge države, međunarodne organizacije). I unutar same države dolazi do ograničavanja i prenošenja dijela suverenosti na sastavne jedinice države, pa

---

<sup>2</sup> "Sovereignty in relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State." *Island of Palmas case (Netherlands, USA)*, 4 April 1928, *RIAA*, sv. II, str. 838. Slično stajalište zauzeo je i Anzilotti: "Independence as thus understood is really no more than the normal condition of States according to international law; it may also be described as sovereignty (*suprema potestas*), or external sovereignty, by which is meant that the State has over it no other authority than that of international law." *Customs Regime between Germany and Austria, Advisory Opinion*, 1931 *P.C.I.J. Series A/B*, No. 41, str. 57.

Bačić (2003:27) s pravom zaključuje da je klasična doktrina suverenosti suviše apsolutistička za suvremenu ustavno-demokratsku državu. Ibler (1987:290) pak ističe da se iz snopa ukupnih suverenih prava neka mogu odvojiti, odnosno subjekti ih se mogu ugovorno odreći, pa suverenost nije nedjeljiva. Sličnog misle i ostali pisci, pa Krasner (2007:656) tako govori o "dijeljenju suverenosti" ("*sharing sovereignty*"). Potrebno je istaknuti da država prenošenjem svojih suverenih prava i ovlasti na druge entitete u pravilu ne gubi status države u smislu međunarodnog prava premda potencijalno može doći i do toga (npr. stvaranje savezne države).

Kako bismo utvrdili ima li neki entitet suverenost, morat ćemo usmjeriti pažnju na njegovo djelovanje. Zbog toga ćemo napraviti prethodnu podjelu na djelovanje *iure imperii* i djelovanje *iure gestionis*. Djelovanje *iure imperii* pri tome označava izvršavanje suverenih prava i ovlasti, odnosno izvršavanje tipično državnih funkcija (npr. zakonodavne, izvršne ili sudske), dok djelovanje *iure gestionis* označava izvršavanje komercijalnih funkcija. U tom smislu razlikujemo djela i poslove vršene u suverenom svojstvu (*actes de souveraineté*) od djela i poslova vršenih u nesuverenom svojstvu (*actes de gestion*). Možemo zaključiti da izvršavanje suverenih prava i ovlasti, odnosno djelovanje *iure imperii* pruža dokaz da neki entitet ima suverenost. Tako, primjerice, povučemo li paralelu s međunarodnopravnim subjektivitetom, primijetit ćemo da prethodno stjecanje prava i obveza po pravilima međunarodnog prava pruža dokaz o postojanju međunarodnopravnog subjektiviteta. Ipak, imanje suverenosti ne sprječava entitet da osim *iure imperii* djeluje i *iure gestionis*, dok s druge pak strane entitet koji nema suverenost ne može djelovati *iure imperii*, već isključivo *iure gestionis*. Osim država koje su ostvarile najveći opseg suverenih prava i drugi entiteti u međunarodnopravnom poretku su izvršavanjem pojedinih suverenih prava odnosno djelovanjem *iure imperii* ostvarili suverenost.

S aspekta ovoga rada posebno je zanimljiv odnos međunarodnih organizacija i suverenosti. Pojedini pisci smatraju da međunarodne organizacije nemaju

suverenost s obzirom na to da nisu teritorijalno determinirane pa ne mogu vršiti teritorijalnu jurisdikciju – jedan od glavnih aspekata suverenosti (Bekker, 1994:153-154). Stajalište prema kojem međunarodne organizacije nemaju suverenost neprihvatljivo je jer nam upravo međunarodno pravo, ali i međunarodna praksa, pružaju dokaze o suverenosti međunarodnih organizacija. Države u pravilu međunarodnim ugovorom, dakle formalnim izvorom međunarodnog prava predviđenog člankom 38, stavkom 1. Statuta Međunarodnog suda, u većoj ili manjoj mjeri, prenose svoja suverena prava i ovlasti na međunarodne organizacije. Međunarodni ugovor, koji je pri tome najčešće "ustav" organizacije, omogućuje tako međunarodnim organizacijama da izvršavaju spomenuta prava i ovlasti, odnosno da djeluju *iure imperii*. Upravo nam djelovanje *iure imperii* međunarodnih organizacija pruža daljnji dokaz njihove suverenosti. Primjerice, neke međunarodne organizacije ostvarile su pravo na donošenja obvezujućih odluka prema svojim državama članicama (npr. Europska unija, Ujedinjeni narodi), dok su druge čak uspjele ostvariti i spomenuto pravo na teritorijalnu jurisdikciju (npr. Liga naroda, Ujedinjeni narodi). Naposljetku, kao dokaz postojanja suverenosti međunarodnih organizacija možemo istaknuti i njihov imunitet od jurisdikcije država. Tako, međunarodne organizacije prilikom djelovanja *iure imperii* ne mogu biti podvrgnute jurisdikciji država osim ako se dobrovoljno podvrgnu. Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda iz 1946. te Konvencija o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda iz 1947. u svojim odredbama predviđaju tako za spomenute međunarodne organizacije imunitet od jurisdikcije. Slične odredbe kojima se za međunarodnu organizaciju predviđa imunitet od jurisdikcije nalazimo i u tzv. ugovorima o

sjedištu pojedinih međunarodnih organizacija s državama u kojima se nalaze njihova sjedišta.<sup>3</sup>

### 3. MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I SPOSOBNOST IZVRŠAVANJA JURISDIKCIJE NAD TERITORIJEM

Kao što je uvodno rečeno međunarodne organizacije su tijekom svoga dosadašnjega postojanja *ostvariti i jedno pravo koje je tipično upravo za države – pravo na teritorijalnu jurisdikciju odnosno pravo na upravljanje teritorijem. Ovdje se radi o pravu koje su u praksi ostvarile tek dvije međunarodne organizacije – Liga naroda i Ujedinjeni narodi. Liga naroda je tako na temelju Mirovnog sporazuma iz Versaillesa iz 1919. obnašala vrhovnu vlast nad Saarskim područjem od 1920. do 1935. Aneks odjeljka III., dijela III. Mirovnog sporazuma iz Versaillesa u točki 16. predviđao je da će vlada područja Saarskog bazena biti povjerena Komisiji koja predstavlja Ligu naroda. Vijeće Lige naroda biralo je vladu (Upravnu komisiju – Governing Commission) od pet članova na jednu godinu (točka 17.), dok su članovi vlade između sebe birali predsjednika vlade, također na jednu godinu (točka 18.). Vlada je imala sve ovlasti koje su do tada na Saarskom području imali Njemačko Carstvo, Prusija i Bavarska. Liga naroda je također, na temelju Mirovnog sporazuma iz Versaillesa, sudjelovala u vršenju protektorata nad Slobodnim gradom Gdanjskom od 1920. do 1939. Člankom 102. Mirovnog sporazuma iz Versaillesa osnovan je Slobodni grad Gdanjsk i stavljen pod zaštitu Lige naroda. Ligu naroda u Gdanjsku zastupao je Visoki povjerenik (High Commissioner) kojeg je imenovalo Vijeće Lige naroda. Sukladno članku 103. Mirovnog sporazuma funkcije Visokog povjerenika bile su sudjelovanje u donošenju Ustava Slobodnog grada Gdanjska čiji je jamac bila upravo Liga naroda te rješavanje sporova u prvome stupnju između Slobodnog grada Gdanjska i Poljske. Pojavom Ujedinjenih naroda mogućnost da teritorijalnu*

---

<sup>3</sup> Vidi npr. članak 6. Ugovora između Francuske i Organizacije Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu u pogledu sjedišta UNESCO-a i povlastica i imuniteta organizacije na francuskom teritoriju.

jurisdikciju vrši međunarodna organizacija prvi put je uvrštena u "ustav" jedne međunarodne organizacije. Povelja Ujedinjenih naroda tako u svom članku 81. predviđa da Ujedinjeni narodi na temelju starateljskog sporazuma mogu postati upravna vlast na starateljskom području. Međutim, do danas Ujedinjeni narodi nisu u praksi ostvarili pravo predviđeno člankom 81. Povelje. S druge strane, u praksi su bili zabilježeni pokušaji osnivanja teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda na određenim područjima, ali bez postojanja izričitih ovlaštenja za to u Povelji. Ugovorom o miru s Italijom iz 1947. bilo je predviđeno osnivanje Slobodnog Teritorija Trsta pri čemu bi njegov integritet i neovisnost osiguravalo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda. U prilogu VI. mirovnog ugovora s Italijom bio je predviđen Stalni statut Slobodnog Teritorija Trsta koji je predviđao da jedan od glavnih nositelja vlasti, ako ne i glavni, bude guverner kojeg je izabralo Vijeće sigurnosti. Ovlaсти predviđene Stalnim statutom za guvernera bile su značajne, počevši od sudjelovanja u donošenju ustava i zakona, nadzora nad njihovim provođenjem, imenovanja sudaca i direktora javne sigurnosti, sudjelovanja u sklapanju međunarodnih ugovora i davanju egzekvatura stranim konzulima itd. Možemo stoga zaključiti da su Ujedinjeni narodi posredstvom guvernera kojeg su sami postavljali praktički trebali biti nositelji svih triju grana vlasti na području Slobodnog Teritorija Trsta – zakonodavne, izvršne i sudbene. Ipak, do primjene Stalnog statuta, pa tako ni teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda nad područjem Slobodnog Teritorija Trsta nikad nije došlo jer je za to bilo nužno imenovanje guvernera kojeg Vijeće sigurnosti nije uspjelo izabrati zbog nepostojanja suglasnosti između Jugoslavije i Italije o tom pitanju.

I u pogledu Jeruzalema Ujedinjeni narodi su na sličan način pokušali uspostaviti svoju teritorijalnu jurisdikciju. Opća skupština je tako rezolucijom 181(II) od 29. studenog 1947. predvidjela da grad Jeruzalem bude *corpus separatum* pod posebnim međunarodnim režimom i upravom Ujedinjenih naroda, dok je spomenutu upravu u ime Ujedinjenih naroda trebalo vršiti Starateljsko vijeće kojem je u tu svrhu bilo povjereno da u skladu s uputama iz rezolucije izradi



Statut grada Jeruzalema. Na temelju spomenute rezolucije Starateljsko vijeće usvojilo je Statut grada Jeruzalema koji je velikim dijelom preuzeo rješenja slična onima u Stalnom statutu Slobodnog Teritorija Trsta. Jeruzalem se tako sukladno članku 1. Statuta kao *corpus separatum* trebao nalaziti pod izravnom upravom Ujedinjenih naroda. Člankom 5. bilo je predviđeno da Starateljsko vijeće preuzme odgovornosti Ujedinjenih naroda za grad. Starateljsko vijeće trebalo je imenovati i nadzirati rad guvernera (članak 12.) za kojeg je bilo predviđeno da se nalazi na čelu izvršne vlasti u gradu (članak 13.). Osim toga, guverner je uz Zakonodavno vijeće koje su birali građani trebao imati značajne zakonodavne ovlasti (članci 24. i 25.), dok je za sudsku vlast bila predviđeno da izravno bude podređena Starateljskome vijeću koje je biralo suce Vrhovnog suda (članak 28.). Međutim, kao i u slučaju Slobodnog Teritorija Trsta, do jurisdikcije Ujedinjenih naroda nad Jeruzalemom nikada nije došlo jer je Izrael to područje vojno okupirao u dvama ratovima vođenima 1948. – 1949. i 1967.

Međutim, 1962. Ujedinjeni narodi su prvi put uspostavili svoju jurisdikciju nad određenim područjem – Zapadnom Novom Gvinejom (Zapadnim Irijanom). Sporazumom između Nizozemske i Indonezije od 15. kolovoza 1962. dogovoren je u pogledu spomenutog područja privremeni transfer vlasti s Nizozemske na Privremenu izvršnu vlast Ujedinjenih naroda (*United Nations Temporary Executive Authority – UNTEA*) koju bi osnovao glavni tajnik Ujedinjenih naroda. Vlast Ujedinjenih naroda bila je privremena s obzirom na to da je na temelju spomenutog Sporazuma vlast nad područjem Zapadne Nove Gvineje od 1. svibnja 1963. prešla u ruke Indonezije. Sam Sporazum između Nizozemske i Indonezije sukladno vlastitim odredbama (članak XXVIII.) stupio je na snagu donošenjem rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda A/Res./1752(XVII) od 21. rujna 1962. kojom je glavni tajnik ovlašten da preuzme zadaće dodijeljene mu Sporazumom. Po donošenju rezolucije glavni tajnik je prvo pristupio osnivanju UNTEA-e pa je sukladno članku IV. Sporazuma imenovao Administratora Ujedinjenih naroda (*United Nations Administrator*). Administrator Ujedinjenih naroda kao glavni

izvršni službenik UNTEA-e imao je pod ravnanjem glavnog tajnika punu ovlast upravljanja nad područjem Zapadne Nove Gvineje za vrijeme UNTEA-inog upravljanja tim područjem (članak V.). Primarna funkcija UNTEA-e je pri tome bila održavanje zakona i reda pa su UNTEA-i na temelju članka VII. Sporazuma pomagale za tu priliku ustanovljene Sigurnosne snage Ujedinjenih naroda (*United Nations Security Forces – UNSF*). Osim toga, UNTEA je od značajnijih ovlasti imala pravo imenovanja službenika i članova predstavničkih vijeća (članci IX. i XXIII.) te pravo na donošenje zakona i uredbi (članak XI.). UNTEA tako predstavlja prvi primjer teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda nad nekim područjem, a koja je pri tome bila uspješno i provedena.

Za razliku od slučaja Zapadne Nove Gvineje gdje je uspostavi teritorijalne jurisdikcije Ujedinjenih naroda prethodio sporazum između dviju država od kojih je jedna vršila vlast nad tim područjem, u slučaju Jugozapadne Afrike (Namibije) Opća skupština Ujedinjenih naroda 1967. samostalno je svojom rezolucijom 2248(S-V) od 19. svibnja 1967. odlučila uspostaviti Vijeće Ujedinjenih naroda za Jugozapadnu Afriku (*United Nations Council for South West Africa*), sastavljeno od predstavnika jedanaest država, radi upravljanja spomenutim područjem do stjecanja njegove nezavisnosti. Opća skupština je također na prijedlog glavnog tajnika imenovala povjerenika Ujedinjenih naroda za Jugozapadnu Afriku, koji je trebao obavljati izvršne i administrativne poslove te u radu biti odgovoran Vijeću Ujedinjenih naroda za Jugozapadnu Afriku. Međutim, spomenuto Vijeće, kao ni povjerenik, nikada nisu preuzeli upravu nad područjem Jugozapadne Afrike jer ju je okupirala Južna Afrika.

Tijekom posljednjih dvadesetak godina zabilježeno je intenziviranje aktivnosti Ujedinjenih naroda u pogledu njihovog upravljanja nad određenim područjima. Pravni temelj za izvršavanje takvih ovlasti možemo pronaći u međunarodnim ugovorima, pristanku država nad čijim se teritorijem vrši uprava te u ovlastima Vijeća sigurnosti sadržanima u glavi VII. Povelje Ujedinjenih naroda da donosi obvezujuće odluke radi održavanja međunarodnog mira i sigurnosti (Shaw,

2008:231). Tako je na temelju Pariških mirovnih sporazuma od 23. listopada 1991. (Sporazum o sveobuhvatnom političkom rješenju kambodžanskog sukoba), koje su potpisale četiri sukobljene frakcije u Kambodži, Vijeće sigurnosti 28. veljače 1992. rezolucijom S/745 osnovalo Prijelaznu vlast Ujedinjenih naroda u Kambodži (*United Nations Transitional Authority in Cambodia – UNTAC*). To je ujedno bio prvi slučaj u kojem su Ujedinjeni narodi preuzeli upravljanje nad područjem neke nezavisne države. Sukladno Pariškim mirovnim sporazumima UNTAC-ov mandat obuhvaćao je četiri područja aktivnosti: civilnu upravu, vojne aktivnosti, organiziranje izbora i ljudska prava. Civilna uprava, koja je uključivala i vanjske poslove, obranu, financije, javnu sigurnost i informiranje, bila je stavljena pod direktnu kontrolu UNTAC-a. U pogledu vojnih aktivnosti UNTAC je imao zadaću nadziranja prekida vatre i postupnu demilitarizaciju zemlje. Osim toga, UNTAC-u je bilo stavljeno u dužnost organiziranje izbora u svibnju 1993. radi donošenja novoga ustava, te zaštita ljudskih prava. Nažalost, misija UNTAC-a nije uspjela jer su se nakon njenog prestanka (1993.) oružani sukobi ponovno razbuktili te su trajali sve do kraja 1999. i predaje posljednjih pripadnika Crvenih Kmera, glavne pobunjeničke frakcije u Kambodži.

Na sličan način kao u slučaju UNTAC-a, na temelju prethodnog Temelnog sporazuma o području istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema od 12. studenog 1995. (tzv. Erdutski sporazum) Vijeće sigurnosti je 15. siječnja 1996. rezolucijom S/1037 osnovalo Prijelaznu upravu Ujedinjenih naroda u istočnoj Slavoniji, Baranji i zapadnom Srijemu (*United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium – UNTAES*).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Točka 2. Erdutskog sporazuma glasi: "Od Vijeća sigurnosti UN-a traži se uspostava prijelazne uprave koja će upravljati tim područjem (regijom) u prijelaznom razdoblju, u interesu svih osoba koje žive ili se vraćaju u područje."

Točka 3. Erdutskog sporazuma glasi: "Od Vijeća sigurnosti UN-a traži se da u prijelaznom razdoblju odobri razmještanje međunarodnih snaga koje bi održavale mir i sigurnost u području i pomagale u provedbi ovog sporazuma. Područje će biti demilitarizirano u skladu s planom i procedurama međunarodnih snaga. Demilitarizacija će biti završena u roku od 30 dana nakon razmještanja međunarodnih snaga, a njome će biti obuhvaćene sve vojne snage, oružje i policija,

Sukladno rezoluciji S/1037(1996) UNTAES se sastojao od dviju komponenti: vojne i civilne. Vojnoj komponenti bilo je stavljeno u mandat: a) nadziranje i omogućavanje demilitarizacije, b) nadziranje dragovoljnog i sigurnog povratka izbjeglica i raseljenih osoba svojim domovima, c) doprinos održavanju mira i sigurnosti u regiji svojom nazočnošću te d) na druge načine pomaganje u implementaciji Erdutskog sporazuma. Civilnoj komponenti je bilo stavljeno u mandat: a) uspostava privremenih policijskih snaga, određivanje njihovog sastava i veličine, razvijanje programa osposobljavanja i nadziranje njegove primjene te nadgledanje postupka prema počiniteljima kaznenih djela kao i zatvorskog sustava što je prije moguće, b) obavljanje zadaća u vezi s civilnom upravom, c) obavljanje zadaća u vezi s funkcioniranjem javnih službi, d) omogućavanje povratka izbjeglica, e) organiziranje izbora te f) obavljanje drugih zadaća opisanih u izvješću glavnog tajnika, uključujući pomoć u koordinaciji planova razvoja i gospodarske obnove regije te ostalih zadaća sadržanih u rezoluciji S/1037(1996). Na čelu vojne i civilne komponente UNTAES-a nalazio se prijelazni upravitelj kojeg je imenovao glavni tajnik Ujedinjenih naroda na temelju prethodnog dogovora sa sukobljenim stranama i Vijećem sigurnosti. Mandat UNTAES-a završio je 15. siječnja 1998. te je, zahvaljujući uspješno provedenoj mirnoj reintegraciji okupiranih područja u ustavnopravni poredak Hrvatske, postao jedna od svijetlih točaka u povijesti djelovanja Ujedinjenih naroda.

Poseban slučaj sudjelovanja Ujedinjenih naroda u upravljanju određenim područjem predstavlja institucija Ureda visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Aneksom 10. (Sporazum o civilnoj implementaciji) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (tzv. Daytonski mirovni sporazum) osnovan je 14. prosinca 1995. Ured visokog predstavnika (*Office of the High Representative – OHR*) radi nadgledanja civilne implementacije Daytonskog

---

osim međunarodnih snaga i policije koja će djelovati pod nadzorom ili u suglasnosti s Prijelaznom upravom."

mirovnog sporazuma. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda je, djelujući pod glavom VII. Povelje rezolucijom S/1031(1995), pozdravilo i podržalo Daytonski mirovni sporazum te je dalo pristanak na imenovanje švedskog diplomata Carla Bildta za visokog predstavnika kojeg je pak predložio Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira (*Peace Implementation Council* – PIC), tijela sastavljenog od 55 članova – država i međunarodnih organizacija – koji na različite načine doprinose mirovnom procesu u Bosni i Hercegovini. Spomenutim Aneksom 10. uređen je mandat visokog predstavnika (članak II.), pri čemu je on proglašen konačnim autoritetom u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji (članak V.). Vijeće za implementaciju mira kasnije je dodatno razradilo mandat visokog predstavnika. Jedna od ključnih odluka Vijeća za implementaciju mira u pogledu ovlasti visokog predstavnika donesena je na sastanku u Bonnu u prosincu 1997. Tom prilikom, zbog evidentnih poteškoća u implementaciji Daytonskog mirovnog sporazuma uzrokovanih opstrukcijom lokalnih političara, Vijeće je zatražilo od visokog predstavnika da smijeni s dužnosti javne dužnosnike koji krše zakonski preuzete obveze i Daytonski mirovni sporazum te da, kada to smatra nužnim, donese ključne zakone ako ih ne usvoje zakonodavna tijela Bosne i Hercegovine (*Peace Implementation Council*, 1997). Na taj način stvoren je paralelni sustav vlasti (zapravo nadređeni sustav vlasti) uz postojeću državnu i entitetsku vlast. Upravo stoga ovako široko postavljene ovlasti visokog predstavnika (tzv. bonske ovlasti), koje je potvrdilo i Vijeće sigurnosti 19. prosinca 1997. rezolucijom S/1144, pretvorile su Bosnu i Hercegovinu u svojevrsan "protektorat" međunarodne zajednice. S aspekta našeg rada postavlja se pitanje kakva je uloga međunarodnih organizacija, prvenstveno Ujedinjenih naroda, u tome "protektoratu". S obzirom na način na koji je stvoren i na koji djeluje Ured visokog predstavnika, teško je odrediti njegov pravni status, a samim time i ulogu međunarodnih organizacija. Naime, odredbe Daytonskog mirovnog sporazuma, ali i kasnije odluke Vijeća za implementaciju

mira, nedorečene su u pogledu pravnog statusa Ureda visokog predstavnika.<sup>5</sup> Nedvojbeno je da Ured visokog predstavnika nije tijelo Ujedinjenih naroda te da visoki predstavnik nije njihov službenik. Međutim, Ujedinjeni narodi putem Vijeća sigurnosti sudjeluju u imenovanju visokog predstavnika te podupiru njegov rad. Osim toga, Ujedinjeni narodi i njegove agencije (UNHCR i UNHCHR) te ostale međunarodne organizacije (npr. EBRD, IMF, NATO, OESS) članice su Vijeća za implementaciju mira koje pak ima ključnu ulogu u imenovanju visokog predstavnika te u određivanju njegovih ovlasti. Možemo stoga zaključiti da su Ujedinjeni narodi, ali i ostale međunarodne organizacije, putem Ureda visokog predstavnika posredno ostvarile određen oblik uprave nad jednom nezavisnom državom – Bosnom i Hercegovinom, dok sam Ured visokog predstavnika predstavlja specifično međunarodno tijelo koje na temelju ovlasti proizašlih iz Daytonskog mirovnog sporazuma i odluka Vijeća za implementaciju mira, poduprto rezolucijama Vijeća sigurnosti donesenih pod glavom VII. Povelje, neposredno vrši tu upravu.<sup>6</sup> S obzirom na izraženu nacionalnu netrpeljivost i oštre političke podjele koje paraliziraju državnu i federalnu vlast u Bosni i Hercegovini, međunarodna zajednica još uvijek nije okončala mandat Ureda visokog predstavnika koji tako tu državu zahvaljujući svojim široko postavljenim ovlastima i dalje održava na životu.

Rezolucijom S/1244(1999) Vijeće sigurnosti je ovlastilo glavnog tajnika Ujedinjenih naroda da uz pomoć relevantnih međunarodnih organizacija uspostavi međunarodnu civilnu nadležnost na Kosovu radi osiguranja privremene uprave na Kosovu nakon povlačenja jugoslavenskih snaga iz tog dijela tadašnje Savezne Republike Jugoslavije. Sukladno rezoluciji S/1244(1999) zadaće Privremene upravne misije Ujedinjenih naroda na Kosovu (*United*

---

<sup>5</sup> Wilde (2010:65) smatra da Ured visokog predstavnika predstavlja međunarodnu organizaciju *sui generis*.

<sup>6</sup> Shaw (2008:232) tako ističe: "This unusual structure with regard to an independent state arises, therefore, from a mix of the consent of the parties and binding Chapter VII activity by the Security Council."

*Nations Interim Administration Mission in Kosovo* – UNMIK) među ostalim su bile promicanje osnivanja znatne autonomije i samouprave Kosova; vršenje temeljnih civilnih upravnih funkcija; organiziranje i nadzor privremenih institucija za demokratsku i autonomnu samoupravu; omogućavanje političkog procesa za određenje budućeg statusa Kosova; nadzor prenošenja vlasti s privremenih institucija na institucije osnovane političkim dogovorom; podrška infrastrukturnoj i ekonomskoj rekonstrukciji; sudjelovanje u uklanjanju posljedica humanitarne katastrofe; održavanje civilnog reda i zakona; zaštita ljudskih prava te osiguranje povratka izbjeglica i raseljenih osoba svojim domovima. Na čelu UNMIK-a nalazi se specijalni predstavnik glavnog tajnika Ujedinjenih naroda (*Special Representative of the Secretary-General*). **Prvi specijalni predstavnik glavnog tajnika i šef UNMIK-a bio je Bernard Kouchner** koji je odmah po stupanju na dužnost donio uredbu broj 1 kojom se na temelju rezolucije 1244(1999) sva zakonodavna i izvršna vlast u pogledu Kosova, uključujući i sudsku vlast, povjerava UNMIK-u, dok se njeno izvršavanje povjerava specijalnom predstavniku glavnog tajnika. Specijalni predstavnik je imao ovlast imenovanja i smjenjivanja osoba u civilnoj upravi Kosova, uključujući i osobe u sudstvu. Osim toga, specijalni predstavnik je imao ovlast donošenja zakonodavnih akata u obliku regulacija, dok su se dotad postojeći zakoni na Kosovu nastavili primjenjivati u onoj mjeri u kojoj nisu bili u suprotnosti s rezolucijom S/1244(1999) te regulacijama UNMIK-a. Mandat UNMIK-a i dalje traje, ali njegova uloga na Kosovu danas je minorna s obzirom na to da je većinu njegovih funkcija 2008. preuzela Misija Europske unije za vladavinu prava (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo* – EULEX).

Istodobno kad i UNMIK, rezolucijom S/1272(1999) Vijeće sigurnosti je osnovalo Privremenu upravu Ujedinjenih naroda u Istočnom Timoru (*United Nations Transitional Administration in East Timor* – UNTAET) koja je imala cjelokupnu odgovornost za upravu Istočnog Timora te je bila ovlaštena da vrši zakonodavnu i izvršnu vlast, uključujući i upravu nad sudstvom. Ujedinjeni narodi, odnosno

UNTAET, tako su 1999. postali jedina vlast u Istočnom Timoru s obzirom na to da je Istočni Timor dotada imao status nesamoupravnog području koje se u početku nalazilo pod upravom Portugala (do 1975.), a poslije Indonezije (od 1975. do 1999.). Sukladno rezoluciji S/1272(1999) mandat UNTAET-a sastojao se od šest glavnih elemenata: a) osiguranja sigurnosti i održavanja reda i zakona na cijelom području Istočnog Timora; b) osnivanja efektivne uprave; c) pomaganja u razvoju civilnih i društvenih službi; d) osiguranja koordinacije i pružanje humanitarne pomoći, sanacije i obnove; e) podrške u izgradnji kapaciteta za samoobranu te f) pomoći u uspostavi uvjeta za održivi razvoj. UNTAET je uz upravnu komponentu, koja je uključivala i 1640 međunarodnih policijskih službenika, te uz humanitarnu komponentu imao i vojnu komponentu od 8950 vojnika i 200 vojnih promatrača. Stjecanjem nezavisnosti Istočnog Timora 20. svibnja 2002. završio je i mandat UNTAET-a.

#### 4. ZAKLJUČAK

Nema dvojbe da su na današnjem stupnju razvoje međunarodne organizacije praktički ostvarile sve aspekte međunarodnopravnog subjektiviteta uključujući i pravo *na teritorijalnu jurisdikciju*. Možemo pri tome, po uzoru na *De Wet (2004:292)*, razlikovati dva oblika upravljanja teritorijem. U prvom slučaju imamo "potpunu upravu" ("*fully-fledged administration*") gdje od Ujedinjenih naroda ovlaštena uprava predstavlja jedinu vlast na određenom teritoriju, dok u drugom slučaju imamo "podijeljenu upravu" ("*co-administration*") gdje uz upravu Ujedinjenih naroda postoji i određeni oblik domaće vlasti. Pogledamo li spomenute primjere upravljanja Ujedinjenih naroda nad određenim teritorijima, primijetit ćemo da se u slučajevima Zapadne Nove Gvineje (UNTEA), Istočne Slavonije, Baranje i Zapadnog Srijema (UNTAES), Kosova (UNMIK) i Istočnog Timora (UNTAET) radi o potpunoj upravi Ujedinjenih naroda nad spomenutim područjima, dok se u slučajevima Kambodže (UNTAC) te Bosne i Hercegovine (Ured visokog predstavnika) radi o podijeljenoj upravi između Ujedinjenih naroda i domaće vlasti. Osim toga, glede pravnog statusa područja kojim se



upravlja možemo razlikovati slučajeve upravljanja Ujedinjenih naroda nad nesamoupravnim područjima (Zapadna Nova Gvineja, Istočni Timor) koji su rezultirali stjecanjem njihove nezavisnosti, potom slučajeve upravljanja dijelovima državnog područja koji su pak rezultirali njihovom reintegracijom u matično državno područje (Istočna Slavonija, Baranja i Zapadni Srijem) ili pak stjecanjem nezavisnosti (Kosovo) te, konačno, slučajeve upravljanja cijelim državnim područjem (Kambodža, Bosna i Hercegovina).

Jedno od ključnih pitanja međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije odnosi se na pravni temelj takve uprave. Pa tako, usprkos činjenici da je člankom 81. Povelje Ujedinjenih naroda predviđeno da Ujedinjeni narodi mogu na temelju starateljskog sporazuma vršiti upravnu vlast na starateljskom području, niti jedan od prethodno spomenutih slučajeva teritorijalnog upravljanja Ujedinjenih naroda nije bio zasnovan na članku 81. S obzirom na to da Povelja ne sadrži druge odredbe kojima se Ujedinjenim narodima izričito daje ovlast da upravljaju određenim područjima, pravni temelj za vršenje teritorijalne uprave predstavljaju tzv. uključene ovlasti ili pak tzv. običajne ovlasti. U prvome slučaju radi se o ovlastima koje implicitno proizlaze iz "ustava" međunarodne organizacije, dok se u drugom slučaju radi o ovlastima koje proizlaze iz pristanka država na praksu međunarodne organizacije. Osim toga, pravni temelj za upravljanje Istočnom Slavonijom, Baranjom i Zapadnim Srijemom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom i Istočnim Timorom možemo potražiti u činjenici da je Vijeće sigurnosti pri uspostavi spomenutih uprava djelovalo na temelju glave VII. Povelje Ujedinjenih naroda – "Djelovanje u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i čina agresije". Konačno i Opća skupština je svojim rezolucijama dala potporu spomenutom djelovanju Vijeća sigurnosti, potvrđujući time dodatno pravo Ujedinjenih naroda u pogledu vršenja teritorijalne jurisdikcije.

Naposljetku, analiza pravnog okvira međunarodne teritorijalne uprave koju provode međunarodne organizacije otkrila je da su isti poprilično heterogeni i

nedovoljno razrađeni. Drugim riječima, osim što ne postoji opći pravni okvir za provođenje međunarodne teritorijalne uprave ne postoji niti nadogradnja njezinih pravnih temelja – međunarodnih ugovora, rezolucija Opće skupštine i Vijeća sigurnosti – čime se izravno dovodi u pitanje legitimnost i odgovornost aktera, u našem slučaju Ujedinjenih naroda, koji provode međunarodnu teritorijalnu upravu.

**LITERATURA**

1. Bačić, A. (2003), *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
2. Bekker, P.H.F. (1994), *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers
3. Besson, S. (2012), Sovereignty. U: Wolfrum, R.(ur.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sv. IX, Oxford: Oxford University Press
4. Ibler, V. (1987), *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb: Informator
5. Krasner, S.D. (2007), *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*. U: Crocker, C.A., Hampson, F.O., Aall, P.(ur.), *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington: United States Institute of Peace
6. Shaw, M.N. (2008), *International law*, Cambridge: Cambridge University Press
7. Stahn, C. (2008), *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press
8. Wet, E.de (2004), "The Direct Administration of Territories by the United Nations and its Member States in the Post Cold War Era: Legal Basis and Implications for National Law", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 8.
9. Wilde, R. (2010), *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford: Oxford University Press
10. Erdutski sporazum iz 1995.; [http://hr.wikisource.org/wiki/Erdutski\\_sporazum](http://hr.wikisource.org/wiki/Erdutski_sporazum) (6. 4. 2024.)
11. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, with Annexes (Daytonski sporazum), *ILM*, sv. XXXV, br. 1, 1996.
12. Konvencija o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – Međunarodnu ugovori*, br. 10, 1999.
13. Konvencija o povlasticama i imunitetima specijaliziranih ustanova Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – Međunarodnu ugovori*, br. 10, 1999.
14. Mirovni sporazum iz Versaillesa iz 1919.; u: Parry, C. (1981), *The Consolidated Treaty Series*, sv. 225, Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications Inc.
15. Povelja Ujedinjenih naroda, *Narodne novine – Međunarodnu ugovori*, br. 15, 1993.
16. Ugovor između Francuske i Organizacije Ujedinjenih naroda za prosvjetu, znanost i kulturu u pogledu sjedišta UNESCO-a i povlastica i imuniteta organizacije na francuskom teritoriju; <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001608/160832eb.pdf> (6. 4. 2024.)
17. Sporazum između Nizozemske i Indonezije iz 1962., *RT*, sv. 437, 1967.
18. Sporazum o sveobuhvatnom političkom rješenju kambodžanskog sukoba; [http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/agree\\_c\\_omppol\\_10231991.pdf](http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/agree_c_omppol_10231991.pdf) (6. 4. 2024.)
19. Ugovor o miru s Italijom iz 1947., *RT*, sv. 49, 1950.
20. Island of Palmas case (Netherlands, USA), 4 April 1928, *RIAA*, sv. II
21. Customs Regime between Germany and Austria, Advisory Opinion, 1931 *P.C.I.J. Series A/B*, No. 41
22. A/Res./181(II) od 29. studenog 1947.
23. A/Res./1752(XVII) od 21. rujna 1962.
24. A/Res./2248(S-V) od 19. svibnja 1967.

25. S/Res./745(1992)
26. S/Res./1031(1995)
27. S/Res./1037(1996)
28. S/Res./1144(1997)
29. S/Res./1244(1999)
30. Peace Implementation Council, (1997) „Summary of Bonn Conclusions“  
<https://www.ohr.int/pic-summary-of-bonn-conclusions/#01> (6. 4. 2024.)
31. Statuta grada Jeruzalema, UN Doc. T/592
32. UNMIK/REG/1999/1

*Summary*

**INTERNATIONAL TERRITORIAL ADMINISTRATION –  
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND THE CAPACITY TO  
EXERCISE JURISDICTION OVER THE TERRITORY**

*Review paper*

*During their development, international organizations have practically achieved all aspects of international legal personality, including the right to territorial jurisdiction. Accordingly, the paper examines the concept of international territorial administration viewed through the prism of international organizations. Given that international legal personality, i.e. the right to territorial jurisdiction, is closely related to sovereignty – a typical attribute of the state, the paper first considers the possibility of sharing, i.e. limiting sovereignty. Starting from the practice of international organizations, the paper identifies and analyzes the legal foundations as well as the legal framework of international territorial administration carried out by international organizations.*

**Keywords:** *the right to territorial jurisdiction, sovereignty, international territorial administration, international organizations*

## SURADNJA U PREDMETIMA PREKOGRANIČNE OBRADE OSOBNIH PODATAKA: ODREĐIVANJE VODEĆEG NADZORNOG TIJELA

*Izvorni znanstveni rad*

prof. dr. sc. **Ivana Kunda**<sup>1</sup>

doc. dr. sc. **Danijela Vrbljanac**<sup>2</sup>

*Općom uredbom za zaštitu osobnih podataka (OUZP) pojedini poslovi i zadatci dani su u nadležnost neovisnih nacionalnih nadzornih tijela država članica Europske unije (i određenih država Europskog gospodarskog prostora u kojima je na snazi OUZP). Među navedenim tijelima, posebno mjesto zauzima vodeće nadzorno tijelo. Odredbom članka 60. OUZP-a kojom je propisan mehanizam suradnje između tog tijela i drugih nadzornih tijela u slučajevima prekogranične obrade osobnih podataka, u vezi s odredbom članka 56. OUZP-a o nadležnosti vodećeg nadzornog tijela, ustanovljen je mehanizam jedinstvene kontaktne točke (one-stop-shop). Time se osigurava da je voditelj ili izvršitelj obrade koji provodi prekograničnu obradu osobnih podataka, podvrgnut nadležnosti jednog vodećeg nadzornog tijela. To je tijelo nadležno, između ostalog, postupati u predmetima zbog pritužbe protiv voditelja ili izvršitelja obrade te donositi odluke u vezi s tim voditeljem ili izvršiteljem obrade, uključujući izricanje upravnih kazni. Ono je ujedno nadležno i za koordinaciju drugih nadzornih tijela u postupku donošenja odluka. Slijedom navedenih nadležnosti bitno je utvrditi koje je vodeće nadzorno tijelo. OUZP-om je kao kriterij određivanja vodećeg nadzornog tijela predviđen jedini ili glavni poslovni nastan voditelja odnosno izvršitelja obrade. Svrha je rada pružiti iscrpno tumačenje pojma poslovnog nastana te korake i načela koja treba slijediti pri određivanju glavnog poslovnog nastana, a koja su se kristalizirala u praksi Suda EU-a te mišljenjima Europskog odbora za zaštitu podataka (EOZP). S posebnom pozornošću pristupa se problematici određivanja vodećeg nadzornog tijela u*

---

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Ivana Kunda, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, e-mail: ivana.kunda@uniri.hr

<sup>2</sup> Doc. dr. sc. Danijela Vrbljanac, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, e-mail: danijela.vrbljanac@uniri.hr

Ovaj rad sufinanciran je sredstvima projekta „Transparentnost i pravičnost u digitalnom okruženju“ (uniri-iskusni-drustv-23-101), koja dodjeljuje Sveučilište u Rijeci

*složenim predmetima poput prekogranične obrade koja uključuje voditelja obrade s poslovnim nastanima u više država članica.*

**Ključne riječi:** *zaštita osobnih podataka, nadzorna tijela, vodeće nadzorno tijelo, nadležnost, mehanizam suradnje*

## 1. UVOD

Jedna od značajnih novina koje su uvedene Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka, OUZP)<sup>3</sup>, u usporedbi s njezinom prethodnicom, Direktivom 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka<sup>4</sup> (DZOP), odnosi se na nadležnost i suradnju nadzornih tijela država članica Europske unije (EU) i država Europskog gospodarskog prostora (EGP) u kojima je na snazi OUZP,<sup>5</sup> kada obrada osobnih podataka prelazi granice samo jedne države članice. Kako bi se u takvim prekograničnim predmetima nadzora koordinirala nadležnost između nadzornih tijela različitih država članica, propisana je podjela nadležnosti te dužnost međusobne suradnje. Za postupanje i suradnju je u prvom redu odgovorno vodeće nadzorno tijelo, koje se određuje prema jedinom ili glavnom

---

<sup>3</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016., str. 1–88.

<sup>4</sup> Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, SL L 281, 23.11.1995., str. 31–50.

<sup>5</sup> U kontekstu zaštite osobnih podataka, pojam EU, odnosno države članice EU-a u ovom radu koristi se na način da obuhvaća i države EGP-a u kojima je na snazi OUZP: Island, Lihtenštajn i Norvešku. To je stoga što je OUZP uključen u Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru. Vidjeti Odluku Zajedničkog odbora EGP-a br. 154/2018 od 6. srpnja 2018. o izmjeni Priloga XI. (Elektronička komunikacija, audiovizualne usluge i informacijsko društvo) Sporazumu o EGP-u i Protokola 37. (sadržava popis predviđen člankom 101.) uz Sporazum o EGP-u [2018/1022], SL L 183, 19.7.2018, str. 23–26.

poslovnom nastanu voditelja ili izvršitelja obrade, već s obzirom na to čije su radnje obrade osobnih podataka predmet postupanja i suradnje. Svrha ovog rada je sistematizirati kriterije i ocrtati okvire za utvrđivanje poslovnog nastana, odnosno glavnog poslovnog nastana, uzimajući u obzir OUZP, praksu Suda EU-a te recentna tumačenja Europskog odbora za zaštitu podataka (EOZP),<sup>6</sup> od kojih je posljednje doneseno početkom 2024. godine.

## **2. MEHANIZAM SURADNJE I NADLEŽNOST KOD PREKOGRANIČNE OBRAD**

Javnopravna provedba pravila o zaštiti osobnih podataka propisanih OUZP-om povjerena je nacionalnim nadzornim tijelima, koja osnivaju kao neovisna tijela javne vlasti države članice prema članku 51. stavku 1. OUZP-a.<sup>7</sup> Jedna od temeljnih zadaća nadzornog tijela, prema članku 57. OUZP-a, je rješavati pritužbe ispitanika, ili tijela, organizacije ili udruženja koje ga je ovlašteno zastupati. Nadzorno tijelo svake države članice nadležno je, u skladu s člankom 55. OUZP-a, za područje vlastite države članice. Isto pravilo bilo je sadržano i u članku 28. DZOP-a pa je, u slučajevima prekogranične obrade osobnih podataka,<sup>8</sup> dovodilo do situacije u kojoj je bilo više nadležnih nadzornih tijela. Multipliciranje nadležnih nadzornih tijela značilo je povećan rizik od neujednačene primjene pravila o zaštiti osobnih podataka pred različitim nadzornim tijelima, dvojbu nadležnih nadzornih tijela o vlastitim ovlastima te pravnu nesigurnost za ispitanike (Voigt, von dem Bussche, 2017:191).

---

<sup>6</sup> Europski odbor za zaštitu podataka neovisno je tijelo koje se sastoji od voditelja nadzornog tijela iz svake države članice i Europskog nadzornika za zaštitu podataka, a zadaća mu je osigurati dosljednu primjenu OUZP-a (čl. 68.-76. OUZP-a). Europski odbor za zaštitu podataka nasljednik je Radne skupine iz članka 29. koje je bila osnovana DZOP-om.

<sup>7</sup> Takva tijela od ranije postoje u državama članicama prema odredbi čl. 28. DZOP-a.

<sup>8</sup> Prekogranična obrada osobnih podataka, kako je definirana u članku 4. točki 23. OUZP-a, obuhvaća situaciju obrade osobnih podataka koja se odvija u EU-u u kontekstu aktivnosti poslovnih nastana u više od jedne države članice voditelja obrade ili izvršitelja obrade, a voditelj obrade ili izvršitelj obrade ima poslovni nastan u više od jedne države članice ili pak obradu osobnih podataka koja se odvija u EU-u u kontekstu aktivnosti jedinog poslovnog nastana voditelja obrade ili izvršitelja obrade, ali koja bitno utječe ili je izgledno da će bitno utjecati na ispitanike u više od jedne države članice.



Kako bi se izbjegle negativne posljedice istovremene nadležnosti nadzornih tijela u više država članica u okolnostima prekogranične obrade, člankom 60. OUZP-a, predviđen je mehanizam suradnje koji se zasniva na uvođenju jednog vodećeg nadzornog tijela i uređenju njegova međuodnosa s drugim predmetnim nadzornim tijelima.<sup>9</sup> Vodeće nadzorno tijelo koordinira suradnju, kroz razmjenu informacija, provođenje istrage i donošenje odluke po pritužbi, a sve s ciljem postizanja konsenzusa. Naime, slijedeći odredbu članka 60. stavka 1. OUZP-a, vodeće nadzorno tijelo djeluje kao *primus inter pares* u postupovnom smislu, dok u meritornom smislu vodeće nadzorno tijelo i predmetna nadzorna tijela trebaju postići konsenzus i jedinstvenu odluku koja obvezuje sva predmetna tijela te čije poštovanje mora osigurati voditelj obrade u pogledu aktivnosti obrade koje se provode u okviru svih njegovih poslovnih nastana u EU-u (Hijmans, 2020:918; C-645/19, EU:C:2021:483, para. 52.). Odredbom članka 60. OUZP-a o mehanizmu suradnje u vezi sa člankom 56. o nadležnosti vodećeg nadzornog tijela, uveden je mehanizam jedinstvene kontaktne točke (*one-stop-shop*) koji predstavlja jednu od značajnijih novina u OUZP-u (Tosoni, 2020:956). Ovako uspostavljen mehanizam suradnje pomiruje dva oprečna cilja: ujednačenja prakse u pogledu provedbe OUZP-a, te poštovanja ovlasti nacionalnih tijela (Hijmans, 2016:367).

U bilo kojem konkretnom predmetu prekogranične obrade, može s tom obradom biti povezano nekoliko nadzornih tijela, koja se nazivaju predmetnim nadzornim tijelima. Člankom 4. točkom 22. OUZP-a povezanost može slijediti iz bilo koje od okolnosti: a) da voditelj ili izvršitelj obrade ima poslovni nastan u državi članici nadzornog tijela, b) da obrada bitno utječe ili je izgledno da će bitno utjecati na ispitanike koji borave u državi članici nadzornog tijela ili c) da je podnesena pritužba tom nadzornom tijelu. Podjela nadležnosti između vodećeg i ostalih predmetnih nadzornih tijela uređena je člankom 56. OUZP-a. Nadzorno tijelo

---

<sup>9</sup> Mehanizam suradnje inspiriran je člankom 17. Modernizirane Konvencije 108 za zaštitu pojedinaca u vezi obrade osobnih podataka (često nazivana i Konvencija 108+) Vijeća Europe o oblicima suradnje između nadzornih tijela.

glavnog poslovnog nastana ili jedinog poslovnog nastana voditelja ili izvršitelja obrade nadležno je djelovati, u sklopu mehanizma suradnje, kao vodeće nadzorno tijelo za prekograničnu obradu koju provodi taj voditelj ili izvršitelj obrade. Izuzetkom u stavku 2. je predviđeno da je svako nadzorno tijelo nadležno za rješavanje pritužbe koja mu je podnesena ili mogućeg kršenja OUZP-a, ako se predmet odnosi samo na poslovni nastan u njegovoj državi članici ili bitno utječe samo na ispitanike u njegovoj državi članici.

### 3. ODREĐIVANJE VODEĆEG NADZORNOG TIJELA

Slijedom prethodno navedenog, smatramo da utvrđenje vodećeg nadležnog tijela nije pitanje *in abstracto*, već se procjenjuje u konkretnim okolnostima kršenja OUZP-a. Za utvrđivanje vodećeg nadzornog tijela *in concreto* bitno je utvrditi mjesto „glavnog poslovnog nastana“ ili „jedinog poslovnog nastana“ voditelja ili izvršitelja obrade u odnosu na prekograničnu obradu koju provodi taj voditelj ili izvršitelj obrade. Slijedom navedenog proizlazi da je bitno razlikovati situacije u kojima voditelj ili izvršitelj obrade ima samo jedan poslovni nastan u EU-u ili ih ima više. Stoga se na početku daje tumačenje pojma „poslovni nastan“ kako bi se uočilo u kojim okolnostima je samo jedan, a u kojima je više poslovnih nastana. Nakon toga se analiziraju čimbenici koji ukazuju na jedini poslovni nastan ili glavni poslovni nastan ako ih je više.

#### 3.1. Određivanje pojma „poslovnog nastana“

Na samom početku bitno je istaknuti da se u obzir u OUZP-u uzimaju samo poslovni nastani voditelja ili izvršitelja obrade u odnosu na spornu prekograničnu obradu koju provodi taj voditelj ili izvršitelj obrade. Poslovni nastani koji ne vrše spornu obradu nisu relevantni u konkretnom predmetu.

Pojam „poslovnog nastana“ u pravu EU-a je dobro poznat iz osnivačkih ugovora, posebice u okviru istoimene slobode. Kao ni u tim ugovorima, ni u OUZP-u nije definiran, ali je bio predmetnom višestrukog tumačenja Suda EU-a. Slijedom tih

tumačenja uvodnom izjavom 22. OUZP-a pojašnjeno je da poslovni nastan podrazumijeva djelotvorno i stvarno obavljanje djelatnosti putem stabilnih aranžmana, pri čemu pravni oblik takvih aranžmana, bilo kroz podružnicu ili društvo kćer s pravnom osobnošću, nije odlučujući čimbenik.<sup>10</sup> Ova je formulacija preuzeta iz uvodne izjave 19. DZOP-a, stoga je za razumijevanje pojma poslovnog nastana relevantna i ranija praksa Suda EU-a.

Jedan od ključnih predmeta u kojima je Sud EU-a dao tumačenje ovog pojma u kontekstu zaštite osobnih podataka je *Google Spain* (C-131/12, EU:C:2014:317). U tom je predmetu, g. Costeja González podnio španjolskom nadzornom tijelu prigovor, između ostaloga, protiv društava Google Spain sa sjedištem u Španjolskoj i Google Inc. sa sjedištem u SAD-u. Tražio je da se naloži brisanje ili prikrivanje njegovih osobnih podataka kako se oni više ne bi pojavljivati u rezultatima pretrage pri korištenju usluge Google Search. Kako bi utvrdio primjenjuje li se španjolsko zakonodavstvo kojim je implementiran DZOP tada na snazi, Sud EU-a morao je utvrditi ima li Google Inc. poslovni nastan u Španjolskoj. Sud EU-a je utvrdio da društvo Google Inc. upravlja tražilicom Google Search koja je dostupna korisnicima u EU-u te da se putem tog društva obrađuju osobni podatci u konkretnom predmetu. Istodobno je odbacio argument da Google Spain ne sudjeluje u toj obradi podataka smatrajući da su poslovne aktivnosti društva Google Inc. koji upravlja tražilicom Google Search „neodvojivo povezane“ s poslovnim aktivnostima društva Google Spain koje pruža usluge oglašavanja i prikazuje oglase na toj istoj tražilici jer tražilica upravo zbog tih oglasa donosi zaradu dok je jedino pomoću nje omogućen prikaz oglasa. Pritom je Sud EU-a utvrdio da Google Inc. ima poslovni nastan u Španjolskoj jer „nije sporno da Google Spain učinkovito i stvarno izvršava aktivnost kroz stabilan dogovor u Španjolskoj. Nadalje, s obzirom na to da ima vlastitu pravnu osobnost, on je,

---

<sup>10</sup> Pojam „aranžmana“ čini se nesretno izabran u prijevodu jer je posve nejasan u pravnom tekstu ove vrste, a i pregledom drugih jezičnih verzija vidljivo je da je taj pojam doslovce preuzet (a ne preveden) iz verzije na engleskom jeziku, dok su druge jezične verzije prevedene daleko više u duhu svojih pravnih jezika (npr. poljski *struktury*, slovenski *ureditev*, francuski *dispositif*).

dakle, društvo kći Googlea Inc. na španjolskom području“ (C-131/12, para. 49.). Ovako ekstenzivnim tumačenjem pojma poslovnog nastana, Sud EU-a je doprinio „jednostranoj regulatornoj globalizaciji“, odnosno nametanju regulatornih standarda europskog prava poduzetnicima izvan EU-a čije poslovanje ima učinak u EU-u smatrajući da jedino na taj način može osigurati učinkovitu zaštitu osobnih podataka u EU-u (Kunda, 2018).<sup>11</sup>

U predmetu *Weltimmo* (C-230/14, EU:C:2015:639), Sud EU-a je utvrdio da bez obzira na registrirano sjedište u Slovačkoj, društvo Weltimmo ima i poslovni nastan u Mađarskoj gdje obavlja stvarnu i efektivnu djelatnost jer je upravljalo internetskom stranicom za posredovanje nekretninama koja se odnosila na nekretnine u Mađarskoj te obrađivalo osobne podatke oglašivača koji su se oglašavali na toj stranici. Internetska stranica je bila na mađarskom jeziku i na njoj oglasi postaju naplatni po isteku roka od mjesec dana. Osim toga, Weltimmo je imalo zastupnika u Mađarskoj koji se spominje u slovačkom registru društava pod adresom u Mađarskoj i koji je zadužen za pregovaranje s oglašivačima o ispunjenju neisplaćenih tražbina.

Ovaj pristup Sud EU-a potvrdio je i u predmetu *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* (C-210/16, EU:C:2018:388). Predmet je potekao iz nacionalnog upravnog predmeta u kojem je regionalno tijelo za zaštitu podataka savezne države Schleswig-Holstein bilo naložilo Wirtschaftsakademie da deaktivira svoj korisnički račun na Facebooku jer je Facebook prikupljao osobne podatke posjetitelja putem kolačića na stranici obožavatelja Wirtschaftsakademie, i to bez obavještanja posjetitelja. Sudu EU-a postavljeno je pitanje kojim je traženo razjašnjenje o tome može li nadzorno tijelo države članice izvršavati svoje ovlasti u odnosu na društvo s poslovnim nastanom na državnom području te države članice, odnosno Facebook Germany, iako je, u skladu s raspodjelom zadataka

---

<sup>11</sup> Pojam „jednostrana regulatorna globalizacija“ skovala je Anu Bradford u Bradford (2015:3), a odnosi se na utjecaj europske regulative u brojnim područjima poput zaštite tržišnog natjecanja, zaštite okoliša i zaštite osobnih podataka na globalnu trgovinu.

unutar Facebook grupe, s jedne strane, to društvo odgovorno samo za prodaju oglašivačkog prostora i druge marketinške djelatnosti u Njemačkoj, dok je, s druge strane, za prikupljanje i obradu osobnih podataka na cijelom području EU-a isključivo odgovorno društvo koje se nalazi u drugoj državi članici, odnosno Facebook Ireland. Na tragu tumačenja iz predmeta *Google Spain*, Sud EU-a utvrdio da je da Facebook Inc., kao voditelj obrade osobnih podataka, zajedno s Facebookom Ireland, ima stalni poslovni nastan u Njemačkoj, tj. Facebook Germany, sa sjedištem u Hamburgu i da potonje društvo stvarno i učinkovito provodi aktivnosti u spomenutoj državi članici. Uz to, Sud EU-a je istaknuo da je Facebook Germany zadužen za promidžbu i prodaju oglašivačkog prostora kojim se ostvaruje prihod u vezi s uslugama koje pruža Facebook, a aktivnosti tog poslovnog nastana treba smatrati neodvojivo povezanima s obradom osobnih podataka o kojoj je riječ u glavnom postupku i za koju je Facebook Inc. odgovoran zajedno s društvom Facebook Ireland, zbog čega se spomenuta obrada provodi u okviru aktivnosti poslovnog nastana Facebook Germany.

Navedeni predmeti jasno ukazuju na problem koji je i prethodno u radu bio istaknut u pogledu višestruko nadležnih nadzornih tijela za obrade osobnih podataka koje provodi grupa trgovačkih društava s više od jednog poslovnog nastana u EU-u. U ovom radu predmetna analiza bitna je i radi uočavanja okolnosti koje dovode do toga da se neka aktivnost u EU-u kvalificira kao poslovni nastan. Vidljivo je da će slijedom ekstenzivnog tumačenja toga pojma i suvremenih načina organizacije poslovanja složenih subjekata poglavito na digitalnom tržištu, biti učestala potreba za utvrđivanjem poslovnih nastana voditelja i izvršitelja obrade, a potom i onoga koji je glavni među njima, odnosno je li jedini u odnosu na konkretnu prekograničnu obradu.

### 3.2. **Određivanje pojma „jedinog poslovnog nastana“ i „glavnog poslovnog nastana“**

Pojam „jedini poslovni nastan“ nije posebno definiran u OUZP-u jer njegov sadržaj proizlazi izravno iz utvrđenja da postoji samo jedan poslovni nastan tog voditelja ili izvršitelja obrade u EU-u u odnosu na konkretnu spornu obradu. U predmetu *Facebook Ireland and Others* (C-645/19, EU:C:2021:483), Facebook Ireland je tvrdio da je, kao član grupe trgovačkih društava, jedini voditelj obrade osobnih podataka korisnika predmetne društvene mreže u EU-u (para. 35). Nasuprot tomu, nezavisni odvjetnik Bobek je napisao da je riječ o glavnom poslovnom nastanu, no bez ikakva obrazloženja (C-645/19, EU:C:2021:5, para. 24). Sud EU-a se u svojoj presudi u tom predmetu nije o tome uopće očitovao. Stajališta smo da je pitanje utvrđenja „jedinog poslovnog nastana“ potrebno izvršiti *in concreto* pa je prema tomu moguće da, iako je neko društvo dio grupe, da bude jedino koje obavlja spornu prekograničnu obradu, a slijedom toga i da je jedini poslovni nastan u smislu čl. 56. stavka 1. OUZP-a. U konkretnom predmetu koji se odnosi na grupu Facebook (danas Meta) malo je vjerojatno da postoje okolnosti u kojima bi ijedan poslovni nastan unutar te grupe bio jedini. Naime, pojedini članovi takvih grupa trgovačkih društava (ujedno i poslovni nastani) najčešće su integrirani u zajedničkoj shemi obrade osobnih podataka na određenom području. Stoga je potrebno utvrditi koji je od više poslovnih nastana glavni.

Člankom 4. točkom 16. OUZP-a definiran je glavni poslovni nastan posebno za voditelja i izvršitelja obrade s poslovnim nastanima u više od jedne države članice. Za voditelja obrade je to mjesto njegove središnje uprave u EU-u ako je riječ o voditelju obrade s poslovnim nastanima u više od jedne države članice, s jednim izuzetkom – to je drugi poslovni nastan voditelja u EU-u u kojem se donose odluke o svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka te je taj nastan ovlašten provoditi takve odluke. Za izvršitelja obrade glavni poslovni nastan je

mjesto njegove središnje uprave u EU-u. Ako izvršitelj obrade nema središnju upravu u EU-u, njegov glavni poslovni nastan je poslovni nastan izvršitelja obrade u EU-u u kojem se odvijaju glavne aktivnosti obrade u kontekstu aktivnosti poslovnog nastana izvršitelja obrade u mjeri u kojoj izvršitelj obrade podliježe posebnim obvezama u skladu s OUZP-om.

Zakonodavac je u OUZP-u postavio pravilo da je mjesto „središnje uprave“ mjesto u kojem se donose odluke o svrhama i sredstvima sporne obrade osobnih podataka, što se utvrđuje oslanjajući se na objektivne kriterije i dokaze u spisu. Pojam „središnje uprave“, također nije nov u pravu EU-a, pa je potrebno poslužiti se ranijim tumačenjima koja su sažeto prikazana u aktima EOZP-a, primjerice, u Mišljenju EOZP-a 8/2022 o identificiranju vodećeg nadzornog tijela voditelja obrade i izvršitelja obrade.<sup>12</sup> U slučaju grupe poduzetnika, kao u primjeru grupe Meta, poslovni nastan poduzetnika u vladajućem položaju, smatra se glavnim poslovnim nastanom grupe poduzetnika, a to će najčešće biti društvo majka ili operativno sjedište grupe poduzetnika (Radna skupina iz članka 29., Guidelines WP244, str. 9.).

Veći problem predstavlja pitanje kako tumačiti dio odredbe kojom se propisuje kako utvrditi glavni poslovni nastan ako se u mjestu središnje uprave ne donose odluke vezane uz svrhe i sredstva obrade podataka, a kako je to propisano u čl. 4. točki 16. OUZP-a. U svojem Mišljenju 4/2024 o pojmu glavnog poslovnog nastana voditelja obrade u Uniji prema članku 4. točki 16. OUZP-a,<sup>13</sup> EOZP je prvenstveno potvrdio da pojam mjesta središnje uprave treba shvatiti u skladu s odredbom članka 54. Ugovora o funkcioniranju EU-a o slobodi poslovnog nastana,<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> EOZP, Opinion 08/2022 on identifying a controller or processor's lead supervisory authority, ver. 2.1., 28. ožujka 2023., str. 6.-7.

<sup>13</sup> EOZP, Opinion 04/2024 on the notion of the main establishment of a controller in the Union under Article 4(16)(a) GDPR, 13. veljače 2024.

<sup>14</sup> EOZP, Opinion 04/2024, str. 6. Vidjeti Tomkin, 2019:686-700 i Kaczorowska-Ireland, 753 et seq te primjerice predmete Suda EU-a *Daily Mail*, C-81/87, EU:C:1988:456 i *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723. EOZP, u pogledu tumačenja pojma središnje uprave upućuje i na članak 19. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se

odnosno kao stvarno sjedište iz kojeg se vrši stvarno upravljanje i kontrola. Osim toga, pojasnio je da je glavni poslovni nastan voditelja obrade mjesto njegove središnje uprave samo pod pretpostavkom da se odluke o svrhama i sredstvima obrade ne donose u drugom poslovnom nastanu. Ako se odluke o svrhama i sredstvima sporne prekogranične obrade donose u okviru drugog poslovnog nastana, taj drugi nastan preuzima ulogu glavnog poslovnog nastana (EOZP, Opinion 4/2024, str. 7, para. 18. i str. 9.-10., para 30.).

Detaljniji kriteriji za utvrđenje glavnog poslovnog nastana u smislu OUZP-a dani su u ranijim aktima, uključujući Smjernice WP 244 Radne skupine iz članka 29. o identificiranju vodećeg nadzornog tijela voditelja obrade i izvršitelja obrade<sup>15</sup> i naprijed citirano Mišljenje EOZP-a 8/2022. U njima se poziva na uvodnu izjavu 36. OUZP-a prema kojoj glavni poslovni nastan voditelja obrade treba utvrditi prema objektivnim kriterijima, odnosno prema kriteriju djelotvornog i stvarnog obavljanja upravljačkih aktivnosti u vezi sa svrhama i sredstvima obrade. Pritom, mjesto obrade osobnih podataka, kao i prisutnost i uporaba tehničkih sredstava i tehnologija za obradu osobnih podataka ili aktivnosti obrade, nisu relevantni za određivanje glavnog poslovnog nastana. Iznijet je ne iscrpan popis čimbenika koje treba uzeti u obzir prilikom određivanja glavnog poslovnog nastana, kada to nije mjesto središnje uprave u EU-u: mjesto donošenja konačne odluke o svrhama i sredstvima obrade podataka, mjesto donošenja odluka o poslovnim aktivnostima koje uključuju obradu podataka, mjesto uz koje se vezuje ovlast učinkovite provedbe donesenih odluka, gdje se nalazi direktor (ili direktori) koji su odgovorni za prekograničnu obradu ili mjesto registracije

---

primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) te članak 63. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinaka).

<sup>15</sup> Radna skupina iz članka 29., Guidelines for identifying a controller or processor's lead supervisory authority, WP244, usvojene 13. prosinca 2016., posljednje izmijenjene 5. travnja 2017., str. 5.



voditelja i izvršitelja obrade, ako se radi o istom mjestu (Radna skupina iz članka 29., Guidelines WP244, str. 6.-7. i EOZP, Opinion 08/2022, str. 8.-9.).

Slijedom navedenog, zaključujemo da različite upravljačke strukture mogu dovesti do različitih ishoda primjene odredbi o glavnom poslovnom nastanu. Multinacionalne kompanije mogu biti organizirane na način da se o svim svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka odlučuje u jednom središtu, a moguća je i organizacija prema kojoj su neki segmenti tih odluka podijeljeni, bilo teritorijalno ili prema segmentima podataka odnosno djelatnosti. U tom smislu Radna skupina iz članka 29. navodi da je moguće identificirati i više od jednog glavnog poslovnog nastana, ali će svaki biti glavni samo za određeni segment odlučivanja o obradi osobnih podataka (Radna skupina iz članka 29., Guidelines WP244, str. 7.). Koji će biti glavni *in concreto* ovisit će o tome koja obrada je sporna u tom predmetu. U tom smislu, moguće je zamijetiti da je OUZP-om predviđen sustav koji će moguće nagnati takve grupe trgovačkih društava da prednost daju prvom organizacijskom modelu jer će im to jamčiti da će sve predmete rješavati pred nadzornim tijelom iste države članice.

Ovaj sustav pravila o glavnom poslovnom nastanu i vodećem nadzornom tijelu ujedno može biti i poticaj da takve grupe odaberu navedeni model jednog središnjeg društva u EU-u koje odlučuje o svim svrhama i sredstvima obrade osobnih podataka, umjesto da takvo društvo bude izvan EU-a jer će na taj način osigurati *one-stop shop* za razliku od situacije u kojoj glavni poslovni nastan nije u EU-u pa sva predmetna nadzorna tijela imaju ravnopravne uloge. Naime, Radna skupina iz članka 29. i EOZP naveli su da OUZP ne adresira posebno takve situacije te da bi grupa trebala utvrditi poslovni nastan u EU-u koji ima ovlasti za provođenje odluka o aktivnosti obrade i preuzimanje odgovornosti za obradu, uključujući posjedovanje dovoljno sredstava, koji bi se tada mogao kvalificirati kao glavni poslovni nastan. Pritom je istaknuto da OUZP ne dopušta *forum shopping* (Radna skupina iz članka 29., Smjernice WP244, str. 8 i EOZP, Opinion 08/2022, str. 10.). U Mišljenju 4/2024, EOZP razjasnio je ovakve situacije, izričito

navodeći da, ako središnja uprava voditelja obrade u EU-u ne donosi odluke o svrhama i sredstvima obrade, a nema dokaza da te odluke donosi drugi poslovni nastan u EU-u, odnosno odluke se donose izvan EU-a, voditelj obrade nema glavni poslovni nastan u EU-u te se stoga mehanizam jedinstvene kontaktne točke (*one-stop shop*) ne može primijeniti (EOZP, Opinion 4/2024, str. 9.-10.). To znači da će voditelj obrade biti podvrgnut nadležnosti nadzornih tijela iz više država članica već s obzirom na njihove teritorijalne nadležnosti.

U prilog takvom shvaćanju EOZP se pozvao na zakonodavni postupak donošenja OUZP-a. Naime, u članku 4. točki 13. Prijedloga OUZP-a<sup>16</sup> koji je sadržavao definiciju glavnog poslovnog nastana, bilo je predviđeno da, ako se u EU-u ne donose odluke o svrsi, uvjetima i sredstvima obrade osobnih podataka, glavni poslovni nastan voditelja obrade je mjesto u kojem se odvijaju glavne aktivnosti obrade u kontekstu djelatnosti poslovnog nastana voditelja obrade. Međutim, taj je dio odredbe uklonjen, što ukazuje na namjeru zakonodavca da ograniči primjenu mehanizma jedinstvene kontaktne točke na situacije u kojima se odluke o svrhama i sredstvima obrade donose u EU-u. No, ako voditelj ili izvršitelj obrade ima jedini poslovni nastan u EU-u, mehanizam jedinstvene kontaktne točke će biti primjenjiv, čak i ako to nije poslovni nastan u okviru kojeg se donose odluke o svrhama i sredstvima obrade (EOZP, Opinion 4/2024, str. 8. i 10. bilj. 30.). Osim toga, EOZP je posebno istaknuo da je teret dokaza o tome radi li se o glavnom poslovnom nastanu na voditelju obrade. Međutim, nadzorna tijela imaju pravo osporiti stajalište voditelja obrade i doći do drugačijeg zaključka na temelju objektivnih okolnosti te koristiti svoje ovlasti iz članka 58. stavka 1. OUZP-a o kontaktiranju voditelja obrade, kao i osloniti se na uzajamnu pomoć prema članku 61. OUZP-a u dobivanju relevantnih informacija od drugih nadzornih tijela (EOZP, Opinion 4/2024, str. 10.-11, para. 33.).

---

<sup>16</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD).

Odluka francuskog nadzornog tijela (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*, CNIL) iz 2019. godine primjer je neuspjelog pokušaja dokazivanja o tome da je operativno sjedište u Irskoj glavni poslovni nastan u EU-u. Postupak su pokrenule neprofitne udruge *None of Your Business* (NOYB) i *La Quadrature du Net* (LQDN) protiv Google LLC, zbog neusklađenosti s OUZP-om pravila o obradi osobnih podataka korisnika mobilnih uređaja temeljenih na operacijskom sustavu Android. Google LLC je tvrdio da je Google Ireland njihov glavni poslovni nastan za spornu obradu podataka u EU-u te da je sukladno tome vodeće nadzorno tijelo irski *Data Protection Commissioner* (DPC). U prilog toj tvrdnji, istaknuo je operativne funkcije i prisutnost Google Irelanda u Europi, naveo je da Google Ireland potpisuje sve ugovore o oglašavanju u EU-u te da se provode trajne organizacijske promjene radi imenovanja Google Ireland kao voditelja obrade za određene operacije obrade osobnih podataka europskih građana. No, CNIL je smatrao da Google LLC nema glavni poslovni nastan u EU-u jer se postojanje glavnog sjedišta određuje na temelju objektivnih kriterija i nije automatski povezano s registriranim sjedištem voditelja obrade u EU-u. Iako Google Ireland posjeduje značajne financijske i ljudske resurse za pružanje usluga u EU-u, uključujući usluge oglašavanja, ti čimbenici sami po sebi ne čine ga glavnim poslovnim nastanom. Sudjelovanje Google Irelanda u različitim elementima djelatnosti te grupe ne dokazuje i postojanje ovlasti za donošenje odluka o obradi podataka. Nadalje, Google Ireland nije naveden u Googleovoj Politici privatnosti kao entitet odgovoran za odluke o obradi podataka, a nije ni imenovao službenika za zaštitu podataka za aktivnosti unutar EU-a, dok operativni sustav Android razvija isključivo Google LLC. Na kraju, CNIL navodi da je Google LLC pismom od 3. prosinca 2018. upućenim DPC-u, naveo da će „prijenos odgovornosti“ s Google LLC-a na Google Ireland za određene obrade osobnih podataka koji se odnose na građane EU-a biti dovršen 31. siječnja 2019.<sup>17</sup> Ovo stajalište CNIL-a može se

---

<sup>17</sup> CNIL, Deliberation of the Restricted Committee SAN-2019-001 of 21 January 2019 pronouncing a financial sanction against GOOGLE LLC.

promatrati kao odgovor na negativni aspekt mehanizma jedinstvene kontaktne točke, odnosno činjenicu da povjerava veće provedbene ovlasti nadzornim tijelima samo određenih država članica, primjerice Irskoj u kojoj poslovni nastan imaju velike digitalne platforme kao što su Google i Meta (Geradin, Karanikioti, Katsifis, 2021:61). Istodobno elementi koje je navodio Google LLC u ovom predmetu potvrđuju prethodno navedenu tezu o poticaju na centralizaciju odlučivanja o svrhama i sredstvima obrade u jednom mjestu u EU-u.

Posebnu situaciju predstavljaju zajednički voditelji obrade, za koje je utvrđeno da ne mogu sporazumno odrediti jedinstveni glavni poslovni nastan (EOZP, Opinion 08/2022, str. 9-10.). Takvo shvaćanje ima uporište u činjenici da odluke o obradi osobnih podataka ne mogu biti pripisane jednome od voditelja obrade, budući da iz definicije u članku 26. stavku 1. OUZP-a zajedničkih voditelja obrade proizlazi da zajednički određuju svrhe i sredstva obrade.

Na kraju treba istaknuti da su članak 56. stavak 1. u vezi sa člankom 4. točkom 16. OUZP-a osmišljeni imajući u vidu prvenstveno poslovne subjekte, iako primjena mehanizma jedinstvene kontaktne točke nije ograničena samo njih, već primjerice i neprofitne organizacije što može dovesti do određenih poteškoća u tumačenju (Hijmans, 2020:919-920). S obzirom na raznolikost organizacijskih modela pravnih osoba, navedena definicija poslovnog nastana predmetom je kritike jer nije dostatno jasna u odnosu na poslovni nastan pravnih osoba različitih od trgovačkih društava (Hijmans, 2020:920). To, međutim, nije bila presudna briga zakonodavca imajući u vidu koliko se rijetko takve pravne osobe pojavljuju u praksi.

#### **4. PROMJENE JEDINOŠTVA ILI GLAVNOŠTVA POSLOVNOŠTVA**

U praksi su se pojavili i slučajevi prekogranične obrade kod kojih je došlo do promjene jedinog ili glavnog poslovnog nastana u trenutku kada je mehanizam jedinstvene kontaktne točke već bio aktiviran. EOZP imao je priliku donijeti mišljenje uzimajući u obzir tri kategorije takvih slučajeva: prijenos

jedinog ili glavnog poslovnog nastana iz jedne države EGP-a u drugu, prestanak postojanja jedinog ili glavnog poslovnog nastana u EGP-u te uspostava glavnog poslovnog nastana u državi EGP-a ili njegov prijenos iz treće države u EGP. EOZP pojasnio je da takva promjena okolnosti utječe i na nadležnost vodećeg nadzornog tijela, od trenutka promjene. Ako se radi o prvoj kategoriji slučajeva, to znači da će nadzorno tijelo države EGP-a u kojoj se nalazi novi jedini ili glavni poslovni nastan postati vodeće nadzorno tijelo, a odluke i radnje koje je poduzelo prethodno vodeće nadzorno tijelo bit će valjane do trenutka promjene. U slučaju prestanka postojanja jedinog ili glavnog poslovnog nastana u EGP-u, mehanizam jedinstvene kontaktne točke postaje neprimjenjiv. Uspostava jedinog ili glavnog poslovnog nastana u EGP-u ili njegov prijenos iz treće države značit će aktivaciju mehanizma jedinstvene kontaktne točke od trenutka uspostave ili prijenosa i suradnju vodećeg nadzornog tijela s predmetnim nadzornim tijelima.<sup>18</sup> Pristup EOZP-a u skladu je s idejom da se nadležnost vodećeg nadzornog tijela temelji na glavnom ili jedinom poslovnom nastanu. S druge strane, kritiziran je s obzirom da stvara situaciju u kojoj se nadzorna tijela suočavaju s „pomičnim metama“ koje mogu ili ne moraju biti unutar njihove nadležnosti kada završe istragu te stavlja voditelje obrade osobnih podataka u položaj da mogu „oduzeti“ nadležnosti nadzornom tijelu (Svantesson, 2020:99).

## 5. ZAKLJUČAK

Suradnja nadzornih tijela različitih država članica u javnopravnoj provedbi OUZP-a, uključuje i mehanizam jedinstvene kontaktne točke čiji je cilj podići razinu pravne sigurnosti i učinkovitosti provedbe u okviru prekogranične obrade osobnih podataka. Taj mehanizam počiva na određivanju vodećeg nadležnog tijela koje služi kao glavna kontaktna točka u vezi s pitanjima zaštite osobnih podataka i koordinira provedbu s drugim relevantnim nadzornim tijelima. Vodeće nadzorno tijelo utvrđuje se na teritorijalnom principu prema

---

<sup>18</sup> EOZP, Opinion 8/2019 on the competence of a supervisory authority in case of a change in circumstances relating to the main or single establishment, 9. srpnja 2019., str. 6.-9.

mjestu jedinog ili glavnog poslovnog nastana voditelja ili izvršitelja obrade. Odabir kriterija poslovnog nastana opravdan je s obzirom na njegovu fleksibilnost, posebno imajući u vidu različite organizacijske strukture i modele poslovanja pravnih osoba koje se pojavljuju kao voditelji ili izvršitelji prekogranične obrade. No, ta fleksibilnost može biti i izvor dvojbi pa je nužno kroz tumačenje razviti precizne kriterije primjene. Praksom Suda EU-a o tumačenju tog pojma, počevši s glasovitim predmetom *Google Spain*, razvijene su smjernice u pogledu tumačenja pojma „poslovnog nastana“ koje su primjenjive i u sklopu definiranja vodećeg nadzornog tijela prema OUZP-u. Pritom su ključna mišljenja EOZP-a, a posebice mišljenje izdano u veljači 2024. godine kojim je potvrđeno da je glavni poslovni nastan voditelja obrade njegova središnja uprava, samo pod pretpostavkom da se u tom poslovnom nastanu donose odluke o svrhama i sredstvima obrade. U slučaju da se takve odluke donose u okviru drugog poslovnog nastana, on preuzima ulogu glavnog poslovnog nastana. Osim toga, EOZP je pojasnio i da se mehanizam jedinstvene kontaktne točke može primijeniti samo ako postoji dokaz da jedan od poslovnih nastana u EU-u upravlja odlukama o svrhama i sredstvima obrade podataka i ima ovlasti za provođenje tih odluka. Ako se te odluke o svrhama i sredstvima, te ovlasti za provođenje takvih odluka, donose i provode izvan EU-a, nije moguće utvrditi glavni poslovni nastan te mehanizam jedinstvene kontaktne točke postaje neprimjenjiv. To su poticaji za grupe trgovačkih društava da centraliziraju svo odlučivanje o svrhama i sredstvima obrade u EU-u u mjestu samo jednog poslovnog nastana koji će se tada moći kvalificirati kao glavni.

**LITERATURA***Knjige*

1. Hijmans, H. (2020) „Article 56“, u: The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary (Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C. ur.), Oxford: Oxford University Press, 913-926
2. Kaczorowska-Ireland, A. (2016) „The European Union Law“, 4. izd., London i New York: Routledge
3. Kunda, I. (2018) „European Union legislation, How far does it reach beyond the EU border?“, u: China's One Belt One Road Initiative and Private International Law (Sooksripaisarnkit, P., Garimella, S. R. ur.). London i New York: Routledge, 94-122
4. Tomkin, J. (2019) „Article 54 TFEU“, u: The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights, A Commentary (Kellerbauer M., Klamert M., Tomkin J. ur.), Oxford: Oxford University Press, 686-700
5. Tosoni, L. (2020) „Article 60“, u: The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Commentary (Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C. ur.), Oxford: Oxford University Press, 953-972
6. Voigt, P., von dem Bussche, A. (2017) The EU General Data Protection Regulation (GDPR), A Practical Guide, Berlin: Springer International Publishing

*Časopisi*

1. Bradford, A. (2015) „The Brussels Effect: The Rise of a Regulatory Superstate in Europe“, *Northwestern University Review*, 107(1), 1-68
2. Geradin, D., Karanikioti, T., Katsifis, D. (2021) „GDPR Myopia: how a well-intended regulation ended up favouring large online platforms - the case of ad tech“ *European Competition Journal*, 17(1), 47-92
3. Hijmans, H. (2016) „The DPAs and Their Cooperation: How Far Are We in Making Enforcement of Data Protection Law More European?“ *European Data Protection Law Review (EDPL)*, 2(3), 362-372
4. Svantesson, D. B. (2020) „EDPB's Opinion 8/2019 on the Competence of Supervisory Authority in Case of Establishment Changes“, *European Data Protection Law Review (EDPL)*, 6(1), 98-101

*Službene publikacije*

1. CNIL, Deliberation of the Restricted Committee SAN-2019-001 of 21 January 2019 pronouncing a financial sanction against GOOGLE LLC., dostupno na: <https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/san-2019-001.pdf> (3.4.2024.)
2. Europski odbor za zaštitu podataka, Opinion 04/2024 on the notion of the main establishment of a controller in the Union under Article 4(16)(a) GDPR, 13 February 2024, dostupno na: [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-042024-notion-main-establishment\\_hr](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-042024-notion-main-establishment_hr) (20.3.2024.)
3. Europski odbor za zaštitu podataka, Opinion 08/2022 on identifying a controller or processor's lead supervisory authority, ver. 2.1., 28. ožujka 2023., dostupno na: [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_en) (20.3.2024.)
4. Europski odbor za zaštitu podataka, Opinion 8/2019 on the competence of a supervisory authority in case of a change in circumstances relating to the main or single establishment, 9. srpnja 2019., dostupno na:

[https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_opinion\\_201908\\_changeofmainorsingleestablishment\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_opinion_201908_changeofmainorsingleestablishment_en.pdf) (22.3.2024.)

5. Radna skupina iz članka 29., Guidelines for identifying a controller or processor's lead supervisory authority, WP244, usvojene 13. prosinca 2016., posljednje izmijenjene 5. travnja 2017., dostupno na: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611235> (20.3.2024.)

#### *Propisi*

1. Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, SL L 281, 23.11.1995, str. 31–50
2. Odluka Zajedničkog odbora EGP-a br. 154/2018 od 6. srpnja 2018. o izmjeni Priloga XI. (Elektronička komunikacija, audiovizualne usluge i informacijsko društvo) Sporazumu o EGP-u i Protokola 37. (sadržava popis predviđen člankom 101.) uz Sporazum o EGP-u [2018/1022], SL L 183, 19.7.2018, str. 23–26
3. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation), COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD)
4. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016, str. 1-88
5. Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinaka), SL L 351, 20.12.2012, str. 1–32
6. Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I), SL L 177, 4.7.2008, str. 6–16

#### *Praksa Suda Europske unije*

1. Sud EU-a, mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 13. siječnja 2021. (C-645/19, EU:C:2021:5)
2. Sud EU-a, presuda od 1. listopada 2015., *Weltimmo*, C-230/14, EU:C:2015:639
3. Sud EU-a, presuda od 15. lipnja 2021., *Facebook Ireland and Others*, C-645/19, EU:C:2021:483
4. Sud EU-a, presuda od 16. prosinca 2008., *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723
5. Sud EU-a, presuda od 27. rujna 1988., *Daily Mail*, C-81/87, EU:C:1988:456
6. Sud EU-a, presuda od 5. lipnja 2018., *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388
7. Sud EU-a, presuda Suda EU-a od 13. svibnja 2014., *Google Spain*, C-131/12, EU:C:2014:317

Ovaj rad sufinanciran je sredstvima projekta „Transparentnost i pravičnost u digitalnom okruženju“ (uniri-iskusni-drustv-23-101), koja dodjeljuje Sveučilište u Rijeci.



*Summary***COOPERATION IN CASES OF THE CROSS-BORDER PROCESSING OF  
PERSONAL DATA: IDENTIFYING THE LEAD SUPERVISORY  
AUTHORITY***Original scientific paper*

*Under the General Data Protection Regulation (GDPR), certain tasks and responsibilities are entrusted to the independent national supervisory authorities of the EU Member States (and certain European Economic Area states where the GDPR applies). Among these bodies, a prominent position is held by the Lead Supervisory Authority (LSA). By virtue of Article 60 of the GDPR, which establishes a mechanism for cooperation between this authority and other supervisory authorities in cases of cross-border processing of personal data, in connection with Article 56 of the GDPR regarding the competence of the LSA, a one-stop shop mechanism is established. This ensures that a data controller or processor engaging in cross-border processing of personal data falls under the jurisdiction of a single LSA. This authority is responsible, among other things, for handling complaints against the data controller or processor and making decisions regarding them, including imposing administrative fines. It is also responsible for coordinating other supervisory authorities in the decision-making process. In light of these responsibilities, it is essential to determine the LSA. The GDPR defines the criterion for determining the LSA as the sole or main establishment of the data controller or processor. The purpose of this paper is to provide a comprehensive interpretation of the concept of the main establishment and the steps and principles to be followed in determining the main establishment, which have been crystallized in the practice of the CJEU and opinions of the European Data Protection Board. Special attention is given to the issue of determining the LSA in complex cases such as cross-border processing involving a data controller with establishments in multiple Member States.*

**Keywords:** *personal data protection, supervisory authorities, lead supervisory authority, competence, mechanism of cooperation*

## OPĆA UREDBA O ZAŠTITI PODATAKA I OBRADA OSJETLJIVIH PODATAKA O ZDRAVLJU- POGLED U BUDUĆNOST

*Izvorni znanstveni rad*

**Ana-Marija Putrić, MA, Doctoral Fellow** <sup>1</sup>

**Nikola Kraljik, dr.med.spec.javnog zdravstva** <sup>2</sup>

*U prvom dijelu rad govori o pravnoj (ne)sigurnosti obrade podataka o zdravlju pojedinca u Europskoj uniji. Nadalje, u radu se prikazuje pravni okvir i način obrada osjetljivih podataka o zdravlju u Europskoj uniji, te važnost promicanja europskog prostora za zdravstvene podatke koji je osnovica svih daljnjih promjena u području poduzimanja zdravstvenih politika, razmjene zdravstvenih podataka, uprabe i ponovne uporabe podataka o zdravlju pojedinca i njihove zaštite. Sve bržim tehnološkim razvojem i procesom digitalizacije, te obradom podataka o zdravlju stvaranje novog pravnog okvira je conditio sine qua non zaštite osobnih podataka pojedinca na digitalnom tržištu. U post COVID razdoblju javilo se i pitanje sekundarne obrade podataka o zdravlju. Zbog toga se u radu obrađuje pitanje o važnosti promjene postojećeg pravnog okvira, ali i donšenja novoga pravnog okvira u području zaštite osobnih podataka o zdravlju pojedinca, kao i uspostave budućeg europskog prostora za zdravstvene podatke.*

**Ključne riječi:** *GDPR, podaci o zdravlju, europski prostor za zdravstvene podatke*

---

<sup>1</sup>Ana-Marija Putrić, MA, Doctoral Fellow, University of Alberta, Canada, e-mail: putric@ualberta.ca

<sup>2</sup> Nikola Kraljik, dr.med.spec.javnog zdravstva, Nastavni zavod za javno zdravstvo, Osijek, e-mail: nikola.kraljik@gmail.com

## 1. UVOD

U radu je obrađena tema obrade podataka o zdravlju pojedinca, u prvom redu osjetljivih podataka koji uživaju posebnu zaštitu u svjetlu Opće uredbe o zaštiti podataka. U prvom dijelu rada se prikazuje pravni okvir obrade podataka o zdravlju u Europskoj uniji *de lege ferenda*, ali i *de lege lata*. Tehnološkim razvojem usvajanje novog regulatornog pravnog okvira u domeni obrade podataka o zdravlju je *conditio sine qua non* budućeg novog interoperabilnog, inovativnog, pouzdanog, ekonomičnog i transparentnog postupanja sa podacima i njihovom obradom. Pravna regulativa uključuje izgradnju snažnije europske zdravstvene unije i poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta EU kao i pripremu za novo digitalno doba i stvaranje gospodarstva otpornog na buduće javnozdravstvene izazove. U drugom se dijelu rada prikazuje uspostava budućeg europskog prostora za zdravstvene podatke koji označava prvi prijedlog zajedničkog europskog podatkovnog prostora specifičnog za određeno područje. Uspostava europskog prostora za zdravstvene podatke pomogla bi u promicanju interoperabilnosti u području elektroničkih zdravstvenih podataka. U zadnjem dijelu rad govori o važnosti europske strategije za podatke koja je ključna za inicijativu stvaranja zajedničkih europskih podatkovnih prostora u strateškim sektorima i područjima od javnog interesa. Cilj je ovoga rada prikazati važnost pravne uređenosti obrade podataka o zdravlju pojedinca i pogled u budućnost europskog prostora za zdravstvene podatke, te horizontalnih propisa iz područja primarne i sekundarne obrade podataka o zdravlju pojedinca.

## 2. PRAVNA (NE)SIGURNOST OBRADE PODATAKA O ZDRAVLJU U EU

Za razumijevanje pravnog okvira obrade podataka o zdravlju, a osobito podataka o zdravlju koji pripadaju u posebnu kategoriju osobnih podataka (osjetljivih podataka) potrebno je razumjeti uporabu i ponovnu uporabu podataka

o zdravlju u budućem kontekstu europskog prostora za zdravstvene podatke.<sup>3</sup> U današnje vrijeme pojedinci se suočavaju sa problemom pristupa svojim elektroničkim zdravstvenim podacima i obradom njihovih podataka o zdravlju na nacionalnoj i prekograničnoj razini.<sup>4</sup> Navedeni se problem javlja unatoč odredbama Uredbe (EU) 2016/679 (dalje u tekstu "Opće uredbe o zaštiti podataka")<sup>5</sup> kojima se štite prava pojedinca povezana s njihovim podacima, pa tako i zdravstvenim podacima.<sup>6</sup> Nejednaka provedba i tumačenje Opće uredbe o zaštiti podataka u državama članicama stvara pravnu nesigurnost, u prvom redu pravnu nesigurnost sekundarne obrade zdravstvenih podataka.<sup>7</sup> Stoga, dolazi do određenih situacija u kojima pojedinci ne mogu ostvariti korist od inovativnih načina liječenja isto tako i stvaratelji politika ne mogu djelotvorno reagirati na zdravstvene krize zbog prepreke koje otežavaju pristup istraživačima, inovatorima i regulatornim tijelima.<sup>8</sup> Nadalje, zbog različitih standarda i ograničene interoperabilnosti proizvođači digitalnih zdravstvenih proizvoda i pružatelji digitalnih zdravstvenih usluga koji posluju u jednoj državi članici EU suočavaju se sa preprekama i dodatnim troškovima kada ulaze na tržište druge

---

<sup>3</sup> Europska strategija za podatke, COM (2020) 66 final, Bruxelles, 19.2.2020.

<sup>4</sup> Cilj EU je stvoriti jedinstveni europski podatkovni prostor, odnosno stvarno jedinstveno tržište podataka, otvoreno podacima iz cijelog svijeta, u kojemu su osobni podaci, ali i neosobni podaci sigurni...", str. 5 Europske strategije za podatke

<sup>5</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (SL L 119, 4.5.2016., str. 1)

<sup>6</sup> Europska komisija, Ocjena pravila država članica EU o zdravstvenim podacima u kontekstu Opće uredbe o zaštiti podataka (Assessment of the EU member States rules on health data in the light of the GDPR, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2021., <http://ec.europa.eu>, 09.05.2024.

<sup>7</sup> Razlike u primarnoj i sekundarnoj uporabi elektroničkih zdravstvenih podataka su: "Primarna uporaba odnosi se na zdravstvene podatke koji su direktno prikupljeni od pacijenta ili njegovog pravnog zastupnika kada je dijete pacijent ili ako pojedinac nema poslovnu sposobnost. Pravni akti koji reguliraju ovu vrstu obrade su: Direktiva 2011/24/EU o prekograničnoj suradnji i Uredba (EC) NO 883/2004 o koordinaciji sustava zdravstvenog osiguranja. Sekundarna uporaba zdravstvenih podataka odnosi se na uporabu istih u javnozdravstvene svrhe, uključujući planiranje, menadžment, poboljšanje zdravstvenog sustava, prevencija bolesti, zaštita od javnozdravstvenih ugroza, osiguranje visokog standarda i kvalitete zdravstvene zaštite

<sup>8</sup> European Commission, Study supporting the Impact Assessment of policy options for an EU initiative on European Health Data Space, Executiv summery, written by ICF, RAND, Europe, NTT, April 2022.

države članice.<sup>9</sup> Osim toga, pandemija bolesti COVID 19 dodatno je ukazala na važnost elektroničkih zdravstvenih podataka za oblikovanje politike kao odgovor na zdravstvene krize. Upravo nakon pandemije bolesti COVID 19 postalo je važno osigurati pravodoban pristup osobnim elektroničkim zdravstvenim podacima za pripravnost i prijetnje zdravlju te za liječenje, ali i istraživanje, inovacije, sigurnost pacijenata, regulatorne svrhe, oblikovanje politika, statističke svrhe ili personaliziranu medicinu.<sup>10</sup> Opći cilj je osigurati da pojedinci u EU u praksi imaju veću kontrolu nad svojim elektroničkim zdravstvenim podacima. Zbog toga se nastoji uspostaviti pravni okvir koji bi obuhvatio pouzdane mehanizme upravljanja EU i država članica te sigurno okruženje za obradu. Ujedno se nastoji usklađivanjem pravila pridonijeti izgradnji istinskog jedinstvenog tržišta za digitalne zdravstvene proizvode i usluge i tako povećati učinkovitosti zdravstvenog sustava EU.<sup>11</sup> U Direktivi 2011/24/EU o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (dalje u tekstu "Direktiva o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti") prvi put je u zakonodavstvu EU spomenut izraz e zdravstvo (Tzanou, 2021).<sup>12</sup> S obzirom da se odredbe Direktive o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti primjenjuju dobrovoljno, to objašnjava da je direktiva pokazala ograničenu djelotvornost u pogledu sekundarnih uporaba elektroničkih zdravstvenih podataka. Pandemija bolesti COVID 19 ukazala je na hitnu potrebu i veliki potencijal za interoperabilnost i usklađivanje na temelju postojećeg tehničkog stručnog znanja na nacionalnoj razini. Za evaluaciju digitalnih aspekata Direktive i prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti važno je

---

<sup>9</sup> Direktiva 2011/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 9.ožujka 2011. O primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (SL L 88, 4.4.2011., str. 45.)

<sup>10</sup> Europska komisija, Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM (2022) 197 final, Annexes 1 to 4, Strasbourg, 3.5.2022., str. 6

<sup>11</sup> Preliminary opinion 8/2020 on the European Health Data Space, European data protection supervisor, 2020., str. 7

<sup>12</sup> Tzanou, M., Health data privacy under the GDPR, Big data challenges and regulatory responses, Routledge Research, London & New York, 2021.

istaknuti i Uredbu (EU) 2021/953 o EU digitalnoj potvrdi.<sup>13</sup> Uvođenjem navedene vremenski ograničene Uredbe, iako namijenjene uporabi elektroničkih zdravstvenih podataka u posebne svrhe (za razliku od dobrovoljnog djelovanja direktive) doprinijelo je nastojanju EU da osigura pravnu, semantičku i tehničku interoperabilnost.

### 3. EUROPSKI PROSTOR ZA ZDRAVSTVENE PODATKE

U europskoj strategiji za podatke predložena je uspostava zajedničkih europskih podatkovnih prostora specifičnih za određena područja. Europski prostor za zdravstvene podatke prvi je prijedlog takvog zajedničkog europskog podatkovnog prostora specifičnog za određeno područje.<sup>14</sup> U okviru europskog prostora za zdravstvene podatke odgovoriti će se na izazove specifične za zdravlje povezane s pristupom elektroničkim zdravstvenim podacima i njihovom razmjenom to je ujedno jedan od prioriteta Europske komisije u području zdravlja i biti će sastavni dio izgradnje europske zdravstvene unije.<sup>15</sup> Kao što je prethodno navedeno razmjena elektroničkih zdravstvenih podataka, u prvom redu osobnih podataka pojedinca u određenoj je mjeri razmotrena u Direktivi o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, točnije u članku 14. o mreži e zdravstva.<sup>16</sup> Mreža e zdravstva uspostavljena je 2011. godine kao dobrovoljno tijelo na europskoj razini sastavljeno od stručnjaka za digitalno zdravstvo iz svih država članica EU, Islanda i Norveške. Oni rade na promicanju interoperabilnosti elektroničkih zdravstvenih podataka EU kao i na izradi smjernica, semantičkim

---

<sup>13</sup> Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. O okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID 19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID 19 (SL L 211, 15.6.2021., str.1-22.)

<sup>14</sup> Kako bi se u potpunosti iskoristio potencijal zdravstvenih podataka, Europska komisija predstavila je prijedlog Uredbe o uspostavi europskog prostora za zdravstvene podatke, [https://health.ec.europa.eu/index\\_hr](https://health.ec.europa.eu/index_hr), 09.05.2024.

<sup>15</sup> U kontekstu europske zdravstvene unije europski proctor za zdravstvene podatke podupirat će rad tijela EU za pripravnost i odgovornost na zdravstvene krize HERA, <https://europa.eu> , 09.05.2024.

<sup>16</sup> Članak 14. Direktive o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti: "Unija podupire i olakšava suradnju i razmjenu informacija među državama članicama koje djeluju u sklopu dobrovoljne mreže koja povezuje državna tijela odgovorna za e zdravstvo, a koje su imenovale države članice"

i tehničkim standardima, skupovima podataka i opisu infrastrukture.<sup>17</sup> Osim navedene Direktive o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, privremene Uredbe (EU) 2021/953 o digitalnoj COVID potvrdi, kao i Opće uredbe o zaštiti podataka postoji čitav niz horizontalnih propisa jednake pravne vrijednosti koji su usvojeni unazad nekoliko godina u razdoblju od 2021. godine do današnjeg dana. Dinamika usvajanja pravnih akata nikada nije bila brža, međutim postavlja se pitanje kvalitete implementacije istih. Njihove transparentnosti i sposobnosti država članica za implementacijom. Zbog toga se kod usvajanja određenih uredbi iz političkih razloga čeka sa donošenjem te je predloženo dugačko prijelazno razdoblje za primjenu.<sup>18</sup> Među ostalim propisi koji čine pravni okvir obrade podataka o zdravlju su: Uredba (EU) o medicinskim proizvodima<sup>19</sup>, Uredba o in vitro dijagnostici<sup>20</sup>, Akt o upravljanju podacima<sup>21</sup>, Akt o podacima<sup>22</sup>, Akt o umjetnoj inteligenciji<sup>23</sup> i Direktiva o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava.<sup>24</sup> Nadalje, budući da znatan dio elektroničkih zdravstvenih podataka

---

<sup>17</sup> Članak 14. stavak 2. govori o ciljevima mreže e zdravstva: pružanje održivih ekonomskih i socijalnih europskih sustava, e zdravstvo te usluga i interoperabilnih aplikacija, unapređenje kontinuiteta zdravstvene zaštite i osiguranja pristupačnosti sigurne i kvalitetne zdravstvene zaštite

<sup>18</sup> Poglavlje IX. Prijedloga Uredbe o europskom prostoru za zdravstvene podatke glasi: „Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u Službenom listu Europske unije. Počinje se primjenjivati 12 mjeseci nakon njezina stupanja na snagu. Međutim, članci 3.,4.,5.,12.,14.,23. i 31. Primjenjuju se kako slijedi: čl.72.st.3. (a) od tri godine nakon početka primjene na kategorije osobnih elektroničkih zdravstvenih podataka i na sustave elektroničkih zdravstvenih zapisa koje je proizvođač namijenio za obradu takvih kategorija podataka

<sup>19</sup> Uredba (EU) 2017/745 Europskog parlamenta i Vijeća od 5.4.2017., o medicinskim proizvodima, o izmjeni Direktive 2001/83/EZ, Uredbe (EZ) br. 178/2002 i Uredbe (EZ) br. 122/2009 te o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 90/385/EEZ i 93/42/EEZ (SL L 117, 5.5.2017.)

<sup>20</sup> Uredba (EU) 2017/746 Europskog parlamenta i Vijeća od 5.5.2017. o in vitro dijagnostičkim medicinskim proizvodima te o stavljanju izvan snage Direktive 98/79/EZ i Odluke Komisije 2010/227/EU (SL L 117, 5.5.2017.)

<sup>21</sup> Uredba (EU) 2022/868 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.5.2022. o europskom upravljanju podacima i izmjeni Uredbe 2018/1724 (Akt o upravljanju podacima)

<sup>22</sup> Uredba (EU) 2023/2854 Europskog parlamenta i Vijeća od 13.12.2023. o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu i o izmjeni Direktive (EU) 2020/1828 (Akt o podacima)

<sup>23</sup> Direktiva (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i Vijeća od 14.12.2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije i izmjeni Uredbe (EU) br. 910/2014 (Direktiva NIS 2)

<sup>24</sup> Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6.7.2016 o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije (SL L 194, 19.7.2016.)

kojima će se pristupiti u okviru europskog zdravstvenog prostora za zdravstvene podatke čine osobni zdravstveni podaci koji se odnose na pojedince u EU prijedlog je osmišljen da se uskladi s Općom uredbom o zaštiti podataka, ali i sa Uredbom (EU) 2018/1725 (Uredba EU o zaštiti podataka)<sup>25</sup>. Stoga je Europska komisija usvojila prijedlog Uredbe o europskom prostoru za zdravstvene podatke. Dakle, iako se Općom uredbom o zaštiti podataka propisuje pravo na pristup podacima, njihovu prenosivost i dostupnost/prijenos novom voditelju obrade podataka. Njome se podaci povezani sa zdravljem određuju kao posebna kategorija podataka, te im se pruža posebna zaštita uspostavom dodatnih zaštitnih mjera za njihovu obradu.<sup>26</sup> Europskim prostorom za zdravstvene podatke poduprlo bi se ostvarivanje prava utvrđenih u Općoj uredbi o zaštiti podataka kako se primjenjuju na elektroničke zdravstvene podatke. To bi vrijedilo neovisno o državi članici, vrsti pružanja zdravstvene zaštite, izvorima elektroničkih zdravstvenih podataka ili sustavu kojem osigurana osoba pripada. Nadalje, prijedlog europskog prostora za zdravstvene podatke oslanja se i na zahtjeve za softver uvedene Uredbom o medicinskim proizvodima i Aktom o umjetnoj inteligenciji. Heterogenoj uređenosti obrade podataka o zdravlju pojedinca jednako tako pridonose horizontalni propisi kao što su prethodno navedeni pravni akti koje za softvere medicinskih proizvoda traže ishodaenje potvrda na temelju Uredbe o medicinskim proizvodima, a medicinski proizvodi koji se temelje na umjetnoj inteligenciji moraju biti usklađeni sa Aktom o umjetnoj inteligenciji. Međutim, utvrđeni su regulatorni nedostaci kada je riječ o informacijskim sustavima koji se upotrebljavaju u zdravstvu, koji su poznati i

---

<sup>25</sup> Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.10.2018. o zaštita pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ

<sup>26</sup> Članak 9. Opće uredbe o zaštita podataka regulira Obradu posebnih kategorija osobnih podataka, među Kojima su i podaci koji se odnose na zdravlja, za koje je u članku 9. Stavak 4 propisano: "Države članice mogu zadržati ili uvesti dodatne uvjete, uključujući ograničenja s obzirom na obradu genetskih podataka, biometrijskih podataka ili podataka koji se odnose na zdravlje



kao sustavi elektroničkih zdravstvenih zapisa. Zbog toga je u novoj pravnoj regulaciji EU fokus na sustavima elektroničkih zdravstvenih zapisa koji se namjeravaju upotrebljavati za pohranu i razmjenu elektroničkih zdravstvenih podataka pojedinca. Prijedlogom novog pravnog okvira u vidu Uredbe o europskom prostoru za zdravstvene podatke promiče se daljnja interoperabilnost i prenosivost podataka elektroničkog sustava što bi omogućilo pojedincima da djelotvornije nadziru svoje elektroničke zdravstvene podatke.<sup>27</sup> Kada Uredba o europskom prostoru za zdravstvene podatke stupi na snagu proizvođači medicinskih proizvoda i visokorizičnih sustava umjetne inteligencije koji budu tvrdili da su njihovi proizvodi Inter operabilni sa sustavima elektroničkih zdravstvenih zapisa morati će poštivati bitne zahtjeve iz Uredbe o europskom prostoru za zdravstvene podatke. Osim navedenoga prilikom uspostave pravnog okvira za sekundarnu uporabu elektroničkih zdravstvenih podataka europski prostor za zdravstvene podatke oslanjao bi se na Akt o upravljanju podacima kao i na Akt o podacima. Kao što je već ranije navedeno to su horizontalni pravni okviri kojima se utvrđuju uvjeti za sekundarnu uporabu podataka javnog sektora, a da se pri tom ne utvrđuje stvarno pravo na sekundarnu uporabu takvih podatak. Navedenim aktima povećava se prenosivost određenih podataka koje generiraju korisnici, koji mogu uključivati zdravstvene podatke, ali pri tom se ne utvrđuju pravila za sve zdravstvene podatke.<sup>28</sup> Stoga se Uredbom o europskom prostoru za zdravstvene podatke nadopunjuju navedeni akti, te se utvrđuju posebna pravila za zdravstveni sektor. Obzirom na kompleksnost obrade, prenosivosti elektroničkih podataka o zdravlju pojedinca na području Europske unije prije donošenja

---

<sup>27</sup> Osim toga , europski prostor za zdravstvene podatke pridonijeti će poboljšanju razumijevanja, prevencije ranog otkrivanja, dijagnoze, liječenja i praćenja raka sigurnim prekograničnim pristupom na razini EU I razmjenom podataka između pružatelja zdravstvene zaštita, Europski plan za borbu protiv raka/Europska komisija (<https://www.europa.eu>)

<sup>28</sup> Recital 40 prijedloga Uredbe o europskom prostoru za zdravstvene podatke govori da vlasnici podataka mogu biti javni, neprofitni ili privatni pružatelji zdravstvene zaštita ili skrbi i dr. Međutim mali subjekti, mikro poduzeća su izuzeti od obveza stavljanja svojih podataka na raspolaganje za sekundarnu uporabu u okviru europskog prostora za zdravstvene podatke

Direktive NIS2 koja je stupila na snagu 14. prosinca 2022. godine<sup>29</sup> do onda se na području Europske unije primjenjivala Direktiva o mrežnim i informacijskim sustavima kojom su bila utvrđena pravila o kibersigurnosti na razini EU. Novom Direktivom NIS2 se nastoji povećati sigurnost regulatornog okvira proširenjem područja primjene te uvođenjem jasnijih pravila, zahtjeva i alata za nadzor. Navedeni akt primjenjuje se na sve sektore i kategorije digitalnih proizvoda. Sigurnosni zahtjevi utvrđeni u okviru europskog prostora za zdravstvene podatke, posebno u pogledu sustava elektroničkih zdravstvenih zapisa predviđaju konkretnija pravila kao na primjer kontrolu pristupa. Iz prethodno navedenoga vidljiva je visoka razina dinamike u promjenama pravne regulative, pogotovo nakon pandemije COVID 19. Novi regulatorni pravni okvir je *conditio sine qua non* sve bržeg procesa digitalizacije, protoka osobnih podataka o zdravlju u vidu elektroničkih podataka. Uporaba digitalnih platformi, sustava, programa kao i pitanje kibernetičke sigurnosti prilikom obrade, prijenosa i uporabe osobnih zdravstvenih podataka pojedinca kako u primarne tako i u sekundarnu svrhu. Pravna regulativa uključuje izgradnju snažnije europske zdravstvene unije, provedbu europskog skupa socijalnih prava, poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta, promicanje sinergija s programom digitalnog unutarnjeg tržišta EU i donošenja programa istraživanja i inovacija. Vrijeme je da se Europa pripremi za digitalno doba i izradi gospodarstvo koje je u interesu građana i otporno na buduće izazove i javnozdravstvene krize.

---

<sup>29</sup> Direktiva (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i Vijeća od 14.12.2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibernetičke sigurnosti širom Unije i izmjeni Uredbe EU br. 910/2014. (Direktiva NIS 2)

#### 4. EUROPSKA STRATEGIJA ZA PODATKE

Europska strategija za podatke dio je paketa dokumenata koji, među ostalim, uključuje Komunikaciju o izgradnji digitalne budućnosti Europe<sup>30</sup> i Bijelu knjigu o umjetnoj inteligenciji.<sup>31</sup> Jedna od ključnih inicijativa Europske strategije za podatke jeste stvaranje zajedničkih europskih podatkovnih prostora u strateškim sektorima i područjima od javnog interesa. Europski nadzornik za zaštitu podataka ističe da je e zdravstvo ključno područje od javnog interesa u kojemu je Strategijom Komisije za podatke predviđeno stvaranje zajedničkog prostora odnosno europskog prostora za zdravstvene podatke. Iako Europski nadzornik za zaštitu podataka snažno podržava ciljeve promicanja razmjene zdravstvenih podataka i poticanja istraživanja o novim preventivnim strategijama, načinima liječenja, lijekovima i medicinskim proizvodima naglašava i da je na samom početku potrebno odrediti mjere za zaštitu osobnih podataka.<sup>32</sup> Nadalje, Europski nadzornik za zaštitu podataka podsjeća na temeljna prava na zaštitu osobnih podataka i privatnost te poziva da se načela zaštite podataka integriraju u buduća rješenja o e zdravstvu.<sup>33</sup> Stoga je važno naglasiti da preporuke Europskog nadzornika za zaštitu podataka trebaju doprinijeti usvajanju nužnih mjera za zaštitu osobnih podataka usporedo sa stvaranjem Europskog prostora za zdravstvene podatke.<sup>34</sup> Cilj stvaranja zajedničkog europskog prostora za zdravstvene podatke je u poboljšanju pristupa

---

<sup>30</sup><https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/db95106e-53ca-11ea-aece-01aa75ed71a1>, 10.05.2024.

<sup>31</sup><https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ac957f13-53c6-11ea-aece-01aa75ed71a1>, 10.05.2024.

<sup>32</sup> U kontekstu pandemije COVID 19 Europska unija uvidjela je potrebu za potpunom primjenom načela obrade podataka iz Opće uredbe o zaštiti podataka

<sup>33</sup> Mjere za zaštitu osobnih podataka trebaju biti sadržane u samoj srži Europskog prostora za zdravstvene podatke kako bi se zajamčilo poštovanje temeljnih prava pojedinca, uključujući pravo na privatnost i na zaštitu osobnih podataka iz članka 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

<sup>34</sup> Preliminarno mišljenje EDPS o europskom prostoru za zdravstvene podatke treba sagledati u kontekstu drugih izdvojenih mišljenja kao što su Mišljenje o znanstvenim istraživanjima, Mišljenje o otvorenim podacima, Mišljenje o Bijeloj knjizi Europske komisije o umjetnoj inteligenciji i Mišljenje o prijedlogu preinake Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora

zdravstvenoj zaštiti i kvaliteti zdravstvene zaštite. Zakonodavna inicijativa o usvajanju Uredbe o europskom prostoru za zdravstvene podatke trebala bi doprinijeti smanjenju trenutne rascjepkanosti pravila primjenjivih na obradu zdravstvenih podataka i na znanstvena istraživanja, čime bi također nastojala zajamčiti zakonitu i etičku obradu i ponovnu uporabu podataka o zdravlju u okviru budućeg europskog prostora za zdravstvene podatke. Potrebno je naglasiti da svi postupci obrade koji proizađu iz uspostavljanja europskog prostora za zdravstvene podatke trebaju imati čvrstu pravnu osnovu u skladu s pravom Europske unije o zaštiti podataka.<sup>35</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Rad obuhvaća pregled pravne regulative u području zaštite podataka o zdravlju pojedinca na području EU, te primarne i sekundarne obrade podataka o zdravlju. Iako je Opća uredba o zaštiti podataka središnji pravni akt u području zaštite podataka postoji čitav niz horizontalnih propisa na području EU koji reguliraju istu materiju. Svrha rada nije bila isključivo taksativno prikazati pozitivan zakonski okvir u području zaštite, obrade i ponovne uporabe podataka o zdravlju pojedinca već je *de lege ferenda* prikazan i budući pravni okvir koji je u postupku usvajanja i za kojega su sva relevantne pravne institucije EU prethodno napravile procjenu i iskazale svoje mišljenje. Među njima je istaknuto mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka o europskom prostoru za

---

<sup>35</sup> Članak 6. st. 1. Opće uredbe o zaštiti podataka glasi: Obrada je zakonita samo ako i u onoj mjeri u kojoj je ispunjeno najmanje jedno od sljedećega:

- (a) ispitanik je dao privolu za obradu svojih osobnih podataka u jednu ili više posebnih svrha;
- (b) obrada je nužna za izvršavanje ugovora u kojem je ispitanik stranka ili kako bi se poduzele radnje na zahtjev ispitanika prije sklapanja ugovora;
- (c) obrada je nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade;
- (d) obrada je nužna kako bi se zaštitili ključni interesi ispitanika ili druge fizičke osobe;
- (e) obrada je nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade;
- (f) obrada je nužna za potrebe legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane, osim kada su od tih interesa jači interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika koji zahtijevaju zaštitu osobnih podataka, osobito ako je ispitanik dijete

Točka (f) prvog podstavka ne odnosi se na obradu koju provode tijela javne vlasti pri izvršavanju svojih zadaća.

zdravstvene podatke. Zbog toga je u radu obrađena i uspostava budućeg europskog prostora za zdravstvene podatke kao i buduća pravna regulativa navedenog područja. Nastavno na navedeno obrađena je i Europska strategija za podatke, te je istražena važnost iste za promicanje novog interoperabilnog pravnog okvira za zaštitu podataka o zdravlju pojedinca na području EU. Zaključno možemo reći da smo istražili površinu pravnog okvira u kontekstu zaštite, obrade i uporabe podataka o zdravlju pojedinca na području EU. Navedeni rad je zapravo uvod u daljnju znanstveno istraživačku inicijativu u području obrade podataka o zdravlju. Važnost bolje i funkcionalnije suradnje, razmjene elektroničkih podataka o zdravlju, te njihove daljnje sekundarne uporabe od iznimne su važnosti u smislu brzog i efektivnog djelovanja obrade podataka o zdravlju pojedinca u budućim javnozdravstvenim krizama.

**LITERATURA***Bibliografija*

1. Alford, S., *A Game of Snakes and Ladders*, Routledge, Taylor and Francis Group, London, 2020.
2. Allen, A., *Unpopular privacy: What must we hide*, Oxford University Press, 2023.
3. Arnall, A., Chalmers, D., *European Union Law*, Oxford University Press, 2015.
4. Colcelli, C., Cipptani, R., Brochhausen-Delius, C., Rainer, A., *GDPR Requirements for Biobanking Across Europe*, Springer, 2023.
5. Kuner, Christopher, Bygrave, A. Lee, Docksey, Christopher, *The General Data Protection Regulation (GDPR)*, Oxford, 2018.
6. Tzanou, M., *Health Data Privacy under the GDPR*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2021.
7. Vrabec, U.H., *Data Subject Rights under GDPR*, Oxford University Press, 2023.

*Znanstveni članci*

1. Blažević, M., Filipović, S., *Zaštita pojedinca u vezi sa obradom osobnih podataka u analizi odabrane prakse Suda Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol 4, No 1., 2020.
2. Comande, G., Schneider, G., *Regulatory Challenges of Data Mining Practices: The Case of Never ending Lifecycles of Health Data*, *European Journal of Health Law*, 25 (2018) 284-307
3. Cuyvers, A., *The Legal Framework of the EU, Institutional, Substantive and Comparative EU Aspect*, Brill, 2017.
4. Dulčić, K., Bodiroga-Vukobrat, Nada, *Zaštita osobnih podataka pacijenata u europskom i hrvatskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, Vol 29, No 1., 2008.
5. Duić, D., *Biobanks in Croatia, GDPR Requirements for Biobanking Activities Across Europe*, Springer, 2023.
6. Petrašević, T., Duić, D., *Standards of Human Right Protection in Domain of Personal Data Protection: Strasburg vs Luxemburg// Exploring the Social Dimension of Europe*, Verla Dr. Kovač, 2021., str. 215-229.
7. Petrašević, T., Ćosić, R., *Slovenia, GDPR Requirements for Biobanking Activities Across Europe*, Springer, 2023.

*Pravni dokumenti EU i nacionalni propisi RH*

1. *Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji-Europski prostor izvrsnosti izgradnje povjerenja*, COM (2020) 65 final, Bruxelles, 19.02.2020.,
2. *Direktiva (EU) 2019/1024* Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora
3. *Direktiva (EU) 2016/1148* Europskog parlamenta i Vijeća od 6.7.2016 o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije (SL L 194, 19.7.2016.)
4. *Direktiva 2011/24/EU* Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (SL L 88, 4.4.2011., str. 45)
5. *Direktiva 2002/58/EU* Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 2002. o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (*Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama*)

6. *Direktiva (EU) 2016/1148* Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije (SL L 194, 19.7.2016., 1.-30. str.)
7. *Direktiva (EU) 2022/2555* Europskog parlamenta i Vijeća od 14.12.2022. o mjerama za visoku zajamčenu razinu kibernetičke sigurnosti širom Unije i izmjeni Uredbe EU br. 910/2014 (Direktiva NIS 2)
8. Europska strategija za podatke, COM (2020) 66 final, Bruxelles, 19.2.2020.
9. Komunikacija o izgradnji digitalne budućnosti Europe, COM (2020) 67 final, 19.02.2020.
10. Preliminary opinion 8/2020 on the European Health Data Space, European data protection supervisor, 2020., p. 7
11. Ugovor o Europskoj uniji (2016/C 202/01)
12. Ugovor iz Lisabona OJ of the EU, C 306, 17. prosinac 2007.
13. *Uredba EU 2018/1725* Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe EZ br. 45/2001. i Odluke br. 1247/2002/EZ (SL L 295, 21.11.2018., str. 39.-98.)
14. *Uredba (EU) 2022/868* Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2022. o europskom upravljanju podacima i izmjeni Uredbe 2018/1724 (Akt o upravljanju podacima)
15. *Uredba (EU) 2023/2854* Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive (EU) 2020/1828 (Akt o podacima)
16. *Uredba (EU) 2016/679* Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, OJ L 119, 4.5.2016, str. 1-88 (Opća uredba o zaštiti podataka)
17. *Uredba (EU)* Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke COM (2022) 197 final-prijedlog
18. *Uredba (EU) 2017/745* Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2017. o medicinskim proizvodima, o izmjeni Direktive 2001/83/EZ, Uredbe (EZ) br. 178/2002 i Uredbe (EZ) br. 1223/2009 te o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 90/385/EEZ i 93/42/EEZ (SL L 117, 5.5.2017, str.1.-175.)
19. *Uredba (EU) 2022/2065* Europskog Parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila o umjetnoj inteligenciji (Akt o umjetnoj inteligenciji)
20. Uredba (EU) 883/2004 o koordinaciji sustava zdravstvenog osiguranja
21. Uredba (EU) 2021/953 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2021. O okviru za izdavanje, provjeru i prihvaćanje interoperabilnih potvrda o cijepljenju, testiranju i preboljenju bolesti COVID 19 (EU digitalna COVID potvrda) radi olakšavanja slobodnog kretanja tijekom pandemije bolesti COVID 19 (SL L 211, 15.6.2021., str.1-22.)
22. Uredba (EU) 2017/746 Europskog parlamenta i Vijeća od 5.5.2017. o in vitro dijagnostičkim medicinskim proizvodima te o stavljanju izvan snage Direktive 98/79/EZ i Odluke Komisije 2010/227/EU (SL L 117, 5.5.2017.)
23. Uredba (EU) 2017/746 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2017.. o medicinskim proizvodima

24. Study supporting the Impact Assessment of policy options for an EU initiative on European Health Data Space, Executiv summery, written by ICF, RAND,Europe,NTT, April 2022

*Internetske stranice*

1. <http://www.eur-lex.europa.eu>
2. <http://www.data.europa.eu>
3. <http://www.edpb.europa.eu>
4. <http://www.edps.europa.eu>
5. <http://www.ec.europa.eu>
6. <http://www.op.europa.eu/hr>
7. <http://www.azop.hr>
8. <http://www.hrcak.srce.hr>
9. <http://www.heineonline.org>
10. <http://www.springer.com>



*Summary***GENERAL DATA PROTECTION REGULATION AND PROCESSING OF  
SENSITIVE HEALTH DATA- THE FUTURE CONTEXT***Original scientific paper*

*In the first part, the paper talks about the legal (in)security of processing personal health data in the European Union. Furthermore, the paper presents the legal framework and method of processing sensitive health data in the European Union, as well as the importance of promoting the European area for health data, which is the basis of all further changes in the field of undertaking health policies, exchange of health data, use and reuse of health data individual and their protection. With increasingly rapid technological development and the process of digitization, as well as the processing of health data, the creation of a new legal framework is the conditio sine qua non of protecting an individual's personal data on the digital market. In the post-COVID period, the issue of secondary processing of health data also arose. For this reason, the paper addresses the issue of the importance of changing the existing legal framework, but also of adopting a new legal framework in the area of personal health data protection, as well as the establishment of a future European area for health data.*

**Keywords:** *GDPR ; health data ; European health data space*

**INFORMACIJSKA SIGURNOST I ZAŠTITA PODATAKA U JAVNOJ  
UPRAVI NA TEMELJU OPĆE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA  
(GDPR)**

*Pregledni rad*

prof. dr. sc. **Marija Boban**, redovita profesorica <sup>1</sup>

*Javna uprava podliježe pravilima Opće uredbe o zaštiti podataka 2016/679 (GDPR) pri obradi osobnih podataka pojedinca. Većina osobnih podataka u tijelima javne uprave uobičajeno se obrađuju na temelju pravne obveze ili samo u mjeri koja je potrebna za izvršavanje zadaća od javnog interesa ili za izvršavanje službene ovlasti povjerene tijelu javne vlasti. Pritom, pri obradi osobnih podataka javna uprava mora poštovati ključna načela Uredbe kao što su: zakonitost, poštenosti transparentnost, ograničenje svrhe, smanjenje količine podataka, točnosti podataka, ograničenje pohrane podataka i cjelovitosti i povjerljivosti podataka. Također, tijela javne vlasti dužna su osigurati provedbu tih načela odnosno kao voditelj obrade voditi registar evidencija obrade osobnih podataka koji služi kao dokaz da je obrada osobnih podataka zakonita te mora biti u pisanom obliku, uključujući elektronički oblik. Sukladno navedenom, u radu će biti dan detaljan prikaz obveza javne uprave temeljem Opće uredbe o zaštiti podataka uz provedbu odgovarajućih mjera tehničke i organizacijske zaštite kako bi se zaštitili osobni podaci s naglaskom na mjere informacijske sigurnosti sukladno Uredbi kao i moguće povrede podataka i sankcije sukladno Uredbi i Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka.*

**Ključne riječi:** *GDPR, informacijska sigurnost, javna uprava, osobni podaci, zaštita,*

---

<sup>1</sup> Prof. dr. sc. Marija Boban, redovita profesorica, Sveučilište u Splitu Pravni fakultet, e-mail: marija.boban@pravst.hr

## 1. UVOD – POJMOVNA DEFINICIJA INFORMACIJE I PODATKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

S pojmom informacija susrećemo se u najraznovrsnijim situacijama, od uporabe u svakodnevnom životu do one u specijaliziranim znanstvenim područjima. Ona predstavlja osnovno obilježje informacijskog doba, informacijske znanosti, tehnologije i samog društva. Od mnoštva značenja koja posjeduje, u ovom dijelu obrađen je onaj aspekt informacije koji ju povezuje s konceptom poruke kao nositelja informacije. Informacija je rezultat obrade, analize i organiziranja podataka na način koji dodaje znanje primatelju. Drugim riječima, to je prije svega kontekst u kojem su podaci uzeti. Informacija kao koncept ima mnoštvo značenja, od svakodnevnih pa sve do tehničkih uporaba. Općenito govoreći, koncept informacije je ipak usko povezan sa notacijama ograničenja, komunikacije, upravljanja, podataka, oblika, instrukcije, znanja, značenja, mentalnog podražaja, uzroka, opažaja i predstavljanja.<sup>2</sup>

Budući da se podatak i informacija nerijetko koriste kao sinonimi, važno je napraviti razliku između tih pojmova. Naime, definicija informacije glasi da su to podaci stavljeni u značenjski kontekst, dok je podatak izvan samog konteksta. Prema *Zakonu o tajnosti podataka Narodne novine br. 79/2007, 86/12* (u daljnjem tekstu **ZTP**) „*podatak je dokument, odnosno svaki napisani, umnoženi, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, fotografirani, magnetni, optički, elektronički ili bilo koji drugi zapis podatka, saznanje, mjera, postupak, predmet, usmeno priopćenje*

---

<sup>2</sup> S jedne strane, analiza pojmovne prirode pojma informacija često vodi nekoj vrsti relativizirajućeg historizma

koji odražava neprestanu mijenu značenja, te zbunjujući broj proizvoljnih definicija koje ne osiguravaju temelje novom razumijevanju ovog pojma. S druge strane, analiza postavljajuće prirode pojma informacije ukazuje na dvije teškoće: velik broj jednakovrijednih dokaza koji uspijevaju prikazati termin informacije, te izvjestan subjektivitet pri odabiru. Navedeno predstavlja ozbiljnu teškoću svakome istraživaču povijesti jednog pojma koji želi genealogijski i kritički razjasniti pojam informacije uz pomoć etimologijske metode. Tako i šire HORIĆ, A., „*Informacija – povijest jednog pojma o Capurrovom razumijevanju pojma informacije*“, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2(2007), str. 98. Vidi i CAPURRO, R., „*Information : ein Beitrag zur etymologischen und ideengeschichtlichen Begründung des Informationsbegriffs*“, Saur, München, 1978., str. 116

*ili informacija, koja s obzirom na svoj sadržaj ima važnost povjerljivosti i cjelovitosti za svoga vlasnika.* (ZTP čl. 2.). Ili drugim riječima, podatak je beskoristan sve dok ne prenosi neku informaciju. Prema definiciji informacija je skup znakova koji primatelju nešto znače, odnosno otkrivaju nešto novo. Informacija je pojam s mnogo značenja ovisno o samom kontekstu, ali je kao pravilo usko povezana s konceptima kao što su značenje, znanje, percepcija, instrukcija, komunikacija i razni mentalni procesi. Jednostavno rečeno, informacija je primljena i shvaćena poruka. Ali prije svega, ona je rezultat procesiranja, manipuliranja i organiziranja podataka na načina da isti nadograđuju znanje osobe koja tu informaciju prima.

Također, prema Zakonu o pravu na pristup informacijama – dalje **ZPPI** (Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22) definira informaciju kao "svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis)" (ZPPI čl. 5 st. 3.)

S druge strane, poruka je materijalizirani oblik informacije. Osnovna osobina poruke jest da je informativna, odnosno da onome kome je namijenjena (primatelju) pruža neku (novu) informaciju. Informacija je uvijek o nečemu te u tom smislu ona može biti lažna ili istinita. Da bi bila što korisnija i svrsishodnija važno je da svi sudionici u komunikacijskom kanalu posjeduju određeno predznanje o predmetnoj materiji. Iako teorija razmatra i modele koji uz primatelja nužno podrazumijevaju postojanje pošiljatelja i stoga ne pridaju važnost ideji da informacija može proizaći iz samog okoliša, potrebno je napomenuti da informaciju i poruku ne smijemo gledati u uvijek strogo lingvističkom kontekstu, jer čak nam i buka koja ometa tok komunikacije daje određenu informaciju. Informatička tehnologija je razvoj, istraživanje, provedba, dizajn i upravljanje informatičkim sustavima pogotovo programskom opremom (softver, programi) i računalnom sklopovnom podrškom (hardver, računala).

Koristi se računalima za prenošenje, obradu, analizu, čuvanje i zaštitu podataka. To je opći naziv za svaku tehnologiju, koja nam pomaže u radu s informacijama. Stručnjaci informatičke tehnologije izvode širok raspon radnji od instaliranja sustava pa sve do dizajniranja složenih računalnih mreža i informatičkih baza podataka. Područje djelatnosti IT stručnjaka obuhvaća izradu samih računalnih sklopova, umrežavanje, dizajniranje programske opreme, izradu sustava baza podataka kao i upravljanje i održavanje cijeloga sustava. Informatička tehnologija je spoj računala i informacija, upravljanje informacijama putem računala, a naziva se i infotehnologija.<sup>3</sup> Informatička tehnologija pomaže prenošenju znanja i obrazovanju. S novim tehnološkim izazovima dolaze i nove ugroze i prijetnje informacijske sigurnosti koju, sukladno Zakonu o informacijskoj sigurnosti – dalje **ZIS** (Narodne novine br. 79/2007) definiramo kao „*stanje povjerljivosti, cjelovitosti i raspoloživosti podatka, koje se postiže primjenom propisanih mjera i standarda informacijske sigurnosti te organizacijskom podrškom za poslove planiranja, provedbe, provjere i dorade mjera i standarda*“ (ZIS, čl. 2)<sup>4</sup> Važno je naglasiti kako se ZIS primjenjuje na državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na pravne osobe s javnim ovlastima, koje u svom djelokrugu koriste klasificirane i neklasificirane podatke te na pravne i fizičke osobe koje ostvaruju pristup ili

---

<sup>3</sup> O umjetnoj tehnologiji kao jednom od novih tehnoloških postignuća te utjecaju na privatnost i zaštitu osobnih podataka vidi u: BOBAN, M., Umjetna inteligencija i privatnost – izazovi za zaštitu podataka u informacijskom dobu", Miroslav Tuđman i paradigma znanja" / Holjevac, Ž ; Mikelić Preradović ; N., Akrap, G. ; Lučić, I. (ur.).

Zagreb, Hrvatska: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Udruga sv. Jurja, 2023. str. 155-175

<sup>4</sup> Pritom ZIS definira kao temeljne pojmove informacijske sigurnosti i: mjere informacijske sigurnosti kao opća pravila zaštite podataka koja se realiziraju na fizičkoj, tehničkoj ili organizacijskoj razini i standarde informacijske sigurnosti kao organizacijske i tehničke procedure i rješenja namijenjena sustavnoj i ujednačenoj provedbi propisanih mjera informacijske sigurnosti. Vidi šire ZIS, čl. 2 Nadalje, mjere i standardi informacijske sigurnosti obuhvaćaju: nadzor pristupa i postupanja s klasificiranim podacima, postupanje prilikom neovlaštenog otkrivanja i gubitka klasificiranih podataka, planiranje mjera prilikom izvanrednih situacija, ustrojavanje posebnih fondova podataka za podatke klasificirane u Republici Hrvatskoj te za klasificirane podatke koje je predala druga država, međunarodna organizacija ili institucija s kojom Republika Hrvatska surađuje. Usp. ZIS, čl. 5

postupaju s klasificiranim i neklasificiranim podacima.<sup>5</sup>

U suvremenom, informacijskom društvu informacije postaju temeljem procesa javnog informiranja, sastavnog dijela demokratskih i političkih procesa. Informacije postaju važan element slobode i prava na širenje informacija koji u velikoj mjeri ovisi upravo o legitimnosti i mogućnosti upravljanja zbirkama podataka. Razvidno je da sa postupak širenja informacija, njihovog tiskanja, objavljivanja ili emitiranja u medijima podliježe njihovom pogrešnom interpretiranju. Logično, jedno od ustavnopravnih i diferencirajućih sredstava ograničavanja slobode javnog informiranja radi zaštite prava ličnosti jest pravo na ispravak informacije. Sam **Ustav Republike Hrvatske** (»Narodne novine« br. 56/90, 135/97, 8/98 –pročišćeni tekst, 113/2000,124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 –pročišćeni tekst, 85/2010-pročišćeni tekst, 5/14 – u daljnjem tekstu **Ustav RH** ) jamči pravo na ispravak svakomu kome je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i Zakonom utvrđeno pravo (*Ustava RH čl. 38.*). Sam postupak širenja informacija, njihovog tiskanja, objavljivanja ili prikazivanja uređuje pravna regulativa javnog informiranja. U Republici Hrvatskoj informiranje se ostvaruje putem medija koji su podložni nacionalnom zakonodavstvu odnosno *Zakonu o medijima*<sup>6</sup>, („Narodne novine“, br. 59/04., 84/11, 81/13, 114/22 - dalje –**ZM**). U tom pogledu, zanimljivo je stajalište ispravka informacije koje predstavlja jedno od logičkih, ustavnopravnih i diferencirajućih sredstava ograničavanja slobode javnog informiranja radi zaštite prava ličnosti. ZM daje pravo pravnoj i fizičkoj osobi da u roku od 30 dana od objave neistinite

---

<sup>5</sup> Usp. ZIS, čl. 1. st. 2.

<sup>6</sup>Mediji su: novine i drugi tisak, radijski i televizijski programi, programi novinskih agencija, elektroničke publikacije, teletekst i ostali oblici dnevnog ili periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja prijenosom zapisa, glasa, zvuka ili slike. Mediji nisu knjige, udžbenici, bilteni, katalogi ili drugi nositelji objavljivanja informacija koji su namijenjeni isključivo obrazovnom, znanstvenom i kulturnom procesu, oglašavanju, poslovnoj komunikaciji, radu trgovačkih društava, zavoda i ustanova, udruga, političkih stranaka, vjerskih i ostalih organizacija, školska glasila, »Narodne novine« Republike Hrvatske, službena glasila jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i ostala službena priopćenja, plakati, letci, prospekti i transparenti, te video stranice bez žive slike i druge besplatne obavijesti, osim ako ovim Zakonom nije drukčije propisano. (ZM, čl.2. st. 1.)

ili nepotpune informacije od glavnog urednika zahtijeva objavu ispravka o obavijesti kojom su povrijeđena njena prava i interesi<sup>7</sup>. Ispravak se mora objaviti u prvom, a ako stigne prekasno, u drugom programskom sadržaju nakon primitka; bez promjena i dopuna; na istom ili istovrijednom mjestu programskog prostora; na isti ili istovrijedan način na koji je objavljena informacija; u programima radija i televizije objavljuje se čitanjem u istom programu i terminu ili u istoj vrsti programa istovjetne gledanosti.<sup>8</sup> Zakon također uređuje pravila sudskog postupka ako glavni urednik odbije objaviti ispravak ili ga ne objavi u roku i na način propisan zakonom. Sagledavajući bit slobode javnog informiranja u pravnu slobodu izvješćivanja, pobornici logičkih ograničenja slobode tiska u ispravku informacije vide sredstvo kojim se podupire načelo dužnosti istine, tj. prenošenja samo istine u izvješćivanju. Za pobornike ustavnopravnog ograničavanja slobode javnog informiranja granice javnog informiranja izvode se iz zaštite osobne časti, te iz načela jednakosti građana. Za teoriju diferencirajućih razgraničenja ispravak informacije služi obrani određenih konstitucionaliziranih i „povlaštenih“ (ustavom i zakonom) utvrđenih prava. Ustav Republike Hrvatske jamči „pravo na ispravak svakome kome je javnom viješću povrijeđeno ustavom i zakonom utvrđeno pravo“. (Ustav RH čl. 38 st. 5) Putem sredstva javnog informiranja ostvaruje se ustavno pravo na slobodu izražavanja misli. Ostvarivanje tog prava zahtijeva slobodu tiska i drugih sredstava javnog informiranja, slobodno osnivanje svih ustanova javnog informiranja, zabranu cenzure i pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. U Republici Hrvatskoj jamči se sloboda izražavanja i sloboda medija koja obuhvaća osobito slobodu izražavanja misli, prikupljanja,

---

<sup>7</sup> Prema ZM svatko ima pravo od glavnog urednika zahtijevati da bez naknade objavi ispravak objavljene informacije kojom su bila povrijeđena njegova prava ili interesi. Pravo na ispravak imaju i pravne osobe i druge organizacije i tijela, ako su informacijom bila povrijeđena njihova prava i interesi. Svrha ispravaka je ispravljanje netočne ili nepotpune informacije. Objava ispravka može se zahtijevati u roku od 30 dana od objave informacije. (ZM, čl. 40, st. 1. i 2.)

<sup>8</sup> O tome vidi ZLATOVIĆ, D., „Pravo na ispravak i odgovor prema novom Zakonu o medijima“, Pravo i porezi, br. 3., ožujak 2007., str. 38 – 42.

istraživanja, objavljivanja i širenja informacija, tiskanja i raspačavanja tiska, protoka informacija, otvorenost medija, pluralizam i raznovrsnost medija, dostupnost javnim informacijama, proizvodnju i emitiranje radijskog i televizijskog programa, slobodu osnivanja pravnih osoba za obavljanje djelatnosti javnog informiranja (ZM čl. 3. st. 1. i 2.). No, sloboda informiranja može dovesti do objavljivanja neistinitih i uvredljivih informacija kao i prouzročiti povredu privatnosti. (ZM čl. 7 st. 1.) Stoga se pravno jamči pravo na ispravak i odgovor te pravo na naknadu prouzročene štete.<sup>9</sup> S druge pak strane, sprječavanje tiskanja, raspačavanja tiskanih stvari i emitiranja predstavlja kazneno djelo.

Također, pravo novinara, glavnog urednika, urednika i autora objavljenih priloga da odbije dati podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju ima namjeru objaviti, štiti se prema ZM na specifičan način. Naime, „novinarska tajna“, termin koji je uvriježen za takav oblik čuvanja informacija, razlikuje se od profesionalnih tajni po tome što je ona samo pravo, ali ne i obveza. Dakle, novinar može odbiti odati izvor informacija, ali nema pravnu obvezu čuvanja tajnost navedenih podataka. (ZM čl. 30 st. 1) Sud će zahtjev za odavanjem izvora usvojiti ako je to nužno radi zaštite javnog interesa u posebno važnim i ozbiljnim okolnostima, a nema razumne alternativne mjere otkrivanju tih podataka, te ako interes javnosti za otkrivanje podataka o izvoru jasno prevladava nad interesom njegove zaštite<sup>10</sup>. Prema tumačenju *Zakona o kaznenom postupku* (*»Narodne novine«, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22, 36/24- dalje ZKP*) novinar se oslobađa dužnosti svjedočenja o izvorima informacija za koje je saznao u obavljanju svog

---

<sup>9</sup> Vidi šire u KOVAČIĆ, T., „Odgovornost za štetu zbog povrede prava osobnosti pravne osobe objavom informacije u medijima (I.)“, *Pravo i porezi*, br. 8., kolovoz 2008., str. 40 - 45

<sup>10</sup> Prema . čl. 262 st. 1 t.5 ZKP-a u kaznenom postupku privremenom oduzimanju ne podliježu zapisi o činjenicama koje su sastavili novinari i urednici u sredstvima javnog priopćavanja o izvorima obavijesti i podataka za koje su saznali u obavljanju svoga zanimanja i koji su uporabljeni prilikom uređivanja sredstava javnog priopćavanja, a koji se nalaze u njihovom posjedu ili u uredništvu u kojem su zaposleni.



zanimanja, osim u kaznenom postupku zbog kaznenih djela protiv časti i ugleda počinjenih sredstvima javnog priopćivanja (ZKP čl. 285 st. 1. t. 6)<sup>11</sup>

Ipak, ostaje pitanje može li se zaista sudskim sporom nadoknaditi počinjena šteta samom objavom ispravka netočne informacije? Iako se sudski sporovi vezani uz objavu i ispravku informacije rješavaju po hitnom postupku, ostaje otvoren problem nadoknade i zaštite osobnih podataka i osobne informacijske sigurnosti s ciljem prevencije zadiranja u ove temelje ljudskih prava i dostojanstva. Nadalje, ipak ostaje pitanje „nepopravljive“ štete kojom je povrijeđeno pravo osobnosti, njena čast, ugled, dostojanstvo, nečija privatna i intimna sfera, ime, lik ili pak djelo.

## **2. PRIMJENA OPĆE UREDBE O ZAŠTITI OSOBNIH PODATAKA – „GDPR“ U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **2.1. Nova definicija pojma osobnih podataka i područje primjene GDPR-a**

Opća uredba o zaštiti podataka 2016/679 punim imenom Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ, SL EU L119 (dalje **GDPR**) na snazi od 25.05.2018., donosi bitne promjene u pravilima koja definiraju osobne podatke i samu obradu podataka u cjelini. Zbog brzog tehnološkog razvoja i globalizacije pojavili su se novi izazovi u zaštiti osobnih podataka. Opseg prikupljanja i

---

<sup>11</sup>Prema članku 285. st. 1. ZKP-a : „*Oslobođeni su obveze svjedočenja: 1) osoba s kojom je okrivljenik u braku ili izvanbračnoj zajednici, 2) srodnici okrivljenika u ravnoj lozi, rođaci u pobočnoj lozi do trećega stupnja zaključno te srodnici po tazbini do drugoga stupnja zaključno, 3) posvojenik i posvojitelj okrivljenika, 4) javni bilježnici, porezni savjetnici, u okviru zakonske obveze čuvanja tajne, 5) odvjetnici, liječnici, zubari, psiholozi i socijalni radnici o onome što su u obavljanju svoga zanimanja saznali od okrivljenika, 6) novinari i urednici u sredstvima javnog priopćavanja o izvorima obavijesti i podataka za koje su saznali u obavljanju svoga zanimanja i koji su uporabljeni prilikom uređivanja sredstava javnog priopćavanja, osim u postupku zbog kaznenih djela protiv časti i ugleda počinjenih putem sredstava javnog priopćavanja i u slučaju propisanom posebnim zakonom.*

razmjene osobnih podataka značajno se povećava. Tehnologijom se privatnim društvima i tijelima javne vlasti omogućuje uporaba osobnih podataka u dosada nedosegnutom opsegu radi ostvarenja njihovih djelatnosti. Pojedinci svoje osobne informacije sve više čine dostupnima javno i globalno. Tehnologija je preobrazila i gospodarstvo i društveni život te bi trebala dalje olakšavati slobodan protok osobnih podataka u Uniji i prijenos trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, osiguravajući pri tome visoku razinu zaštite osobnih podataka. (GDPR, Preambula, točka 6.) Sami ciljevi uvođenja Uredbe su zaštita osobnih podataka svih građana EU, jačanje prava pojedinca koji će nakon uvođenja Uredbe imati veću kontrolu i bolje mehanizme zaštite svojih osobnih podataka, usklađivanje zakona za zaštitu osobnih podataka u svim državama članicama te obavezu prilagođavanja Uredbi svim kompanijama i organizacijama koje žele poslovati na njenom području, kao i one koje posluju izvan područja EU, ali za svoje poslovanje koriste osobne podatke građana EU zbog nuđenja roba i usluga unutar Unije ili praćenja njihovog ponašanja unutar EU. Važno je napomenuti da je zaštita osobnih podataka podignuta na razinu temeljnih ljudskih prava. Prema Uredbi „Zaštita pojedinaca s obzirom na obradu osobnih podataka temeljno je pravo. člankom 8. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja“) te člankom 16. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđuje se da svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka. (GDPR, Preambula, točka 1.) Nadalje Uredba navodi da obrada osobnih podataka bi trebala biti osmišljena da bude u službi čovječanstva. Pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo. Ono se mora razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u društvu te ga treba ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom proporcionalnosti. U Uredbi se također navodi poštivanje privatnog i obiteljskog života, što je temelj za razvitak i zaštitu prava na privatnost uz već napomenutu zaštitu osobnih podataka koje se međusobno nadopunjuju. (GDPR,

Preambula, točka 4.)<sup>12</sup> Podsjetimo, prvi Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN, 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12 – dalje **ZZOP** – *stavljen van snage od 25.05.2018.*) u Hrvatskoj je donesen još 2003. godine (zadnje izmjene i dopune 2012.), a ova je Uredba prvi odmak u zakonskoj definiciji na razini Europske unije još 1995. godine. Iscrpna pravna definicija osobnog podatka dana je u ZZOP-u prema kojem: “*osobni podatak predstavlja svaka informacija koja se odnosi na identificiranu fizičku osobu ili fizičku osobu koja se može identificirati odnosno osoba čiji se identitet može utvrditi izravno ili neizravno, posebno na osnovi jednog ili više obilježja specifičnih za njezin fizički, psihološki, mentalni, gospodarski, kulturni ili socijalni identitet*”(ZZOP, čl. 2. st. 1.). Nova Uredba dodaje izrijeком dopunu pravne definicije prema kojem je osobni podatak svaki podatak kojim se “*osoba može identificirati izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca,*” (GDPR, čl. 4. st. 1.). Odnosno definicija izravno uvodi pojam *mrežni identifikator* te se nadalje u tekstu Uredbe po prvi put definiraju (i zakonski uređuju!) *genetski podaci* i *biometrijski podaci kao osobni podaci*. Naime, *genetski podaci* predstavljaju osobne podatke “*koji se odnose na naslijeđena ili stečena genetska obilježja pojedinca koja daju jedinstvenu informaciju o fiziologiji ili zdravlju tog pojedinca, i koji su dobiveni osobito analizom biološkog uzorka dotičnog pojedinca;* (GDPR, čl. 4. st. 13.) dok se pod pojmom. *biometrijski podaci* podrazumijevaju se “*osobni podaci dobiveni posebnom tehničkom obradom u vezi s fizičkim obilježjima, fiziološkim obilježjima ili obilježjima ponašanja pojedinca koja omogućuju ili potvrđuju jedinstvenu identifikaciju tog pojedinca, kao što su fotografije lica ili daktiloskopski podaci*”. (GDPR, čl. 4. st. 14.).

---

<sup>12</sup> Usporedi i vidi šire primjenu pravnih sredstava i učinka uredbe u pravnoj praksi u ČIZMIĆ, J., BOBAN, M., *Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1,2018., str. 377-410

Međutim kod pokušaja temeljitog definiranja osobnog podatka otvara se pitanje razlikujemo li pojam osobnosti od pojma privatnosti? Ukoliko pokušamo ponajprije odrediti značenje pojma osobnosti u hrvatskom jeziku valja prethodno dati nekoliko napomena. Kad bismo doslovno prevodili riječi koje se koriste u zapadnim zemljama, onda bismo govorili o istoj riječi odnosno prijevod bi bila *privatnost*<sup>13</sup>, od engleske riječi *privacy*, zatim *personalnost* od njemačkog *Personklichkeit* ili čak intimnost od francuskog *le droit au respect de la vie intime*. U englesko-hrvatskom rječniku, riječ *privacy* prevodi se kao tajnost povjerenje, skrovitost, osama, mir i sl.<sup>14</sup> dok se riječ *Personklichkeit*, ili u engleskom *personality* prevodi kao osobnost, identitet, ličnost i sl.<sup>15</sup> Dakle, pojam *osobnosti* pokriva područje koje izričito predstavlja osobu i njezin osobni život<sup>16</sup>, a pojam *privatnost*<sup>17</sup> zahvaća širi krug značajki osobe koje uzete pojedinačno, ne

---

<sup>13</sup> Prema rječniku stranih riječi riječ „privatan“ (dolazi od riječi "privatus" – lični, svoj) i označava nešto što je osobno, lično i nema službeni karakter (neslužben, nezvaničan); dalje definiran i kao tajan, skrovit, vlastit, povjerljiv, kućni, domaći, isključiv, ograničen, nejavni, zatvoren". KLAJIĆ, B., *Rječnik stranih riječi, Tuđice i posuđenice*, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 1990., str. 1090. Sam je termin privatnosti izveden od latinske riječi *privata*, koja izvorno upravo označava ona mjesta na koja nije dopušten pristup javnosti. Naznačena potreba za nepovredivošću privatne sfere sublimirana je u bogatoj tradiciji humanističke misli, osobito u spisima prosvjetitelja poput Voltariea, Montesquieua, Diderota, Rousseaua, Bentham, Gibbona, Humea, Adama Smitha, Kanta, Locke, B. Franklina, Th. Jeffersona i mnogih drugih. No, prije nego što je priznata kao samostalno pravo opskrbljeno odgovarajućom zaštitom, privatnost je dugo figurirala tek kao moralno-filozofski ideal. O tome vidi RADIĆ, Ž., „Geneza prava na privatnost“, Zbornik radova znanstvenog skupa Pravo na tajnost podataka, Novalja - Split, 2008., str. 46. Vidi i GUARDSTER, „*The Right to Privacy*“, str. 1. dostupno na [http://www.guardster.com/?Tutorials-The\\_Right\\_to\\_Privacy](http://www.guardster.com/?Tutorials-The_Right_to_Privacy) (20. 03. 2024.)

<sup>14</sup> Usp. FILIPOVIĆ, RUDOLF, *Englesko-hrvatski rječnik*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.

<sup>15</sup> Usp. UROIĆ, M., HURM, A., *Njemačko-hrvatski rječnik*, Školska knjiga, Zagreb, 1993.

<sup>16</sup> Po samoj prirodi pojam „osobnost“ (čitaj i prava osobnosti) u uskoj je vezi s individualnošću (pojedinačnošću) odnosno sa svim onim osobinama po kojima je netko različit od ostalih. Unutar tih osobina identitet je izvor smisla i iskustva naroda, jer ne poznajemo narode bez imena niti jezike ili kulture kod kojih ne postoji neki način razlikovanja između sebe i ostalih, između „mi“ ili „oni“... Vidi šire u Castells, M., „Moć identiteta“, Svezak I., Golden marketing, Zagreb, 2002., str. 16

<sup>17</sup> Umjesto pojma privatnosti kao istoznačnicu u hrvatskom jeziku koristi se i pojam „zasebnost: budući da prema svom sadržaju, koji je određen čimbenicima izvan osobe, a u svezi sa sobom, sastavnica je osobnosti. Usp. BREZAK, M. *Pravo na osobnost*, Nakladni Zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 1998., str. 12 prema Tomislavu Ladanu, uredniku Hrvatskog Leksikografskog Zavoda u Zagrebu (vodio razgovor s njim na temu 11. siječnja 1995). Također, značajno je usporediti i poimanje osobnosti putem imovinskih odnosa koja pak mogu povredu osobnih podataka videti kao povredu osobe (nanošenje duševne boli i sl.) pa nije riječ o vlasništvu u klasičnom smislu, niti o materijalnim vrijednostima. O tome šire KRNETA, S., *Civilnopravna zaštita privatnog života*

moraju imati neko značenje, ali povezane u postojanu strukturu rezultiraju portretom osobe, za koji najčešće samo ta osoba treba znati. Stoga i podrijetlo uže determinacije pojma *osobnih podataka* kao informacija izričito vezanih na identificiranu fizičku osobu ili fizičku osobu odnosno osobu čiji se identitet može utvrditi izravno ili neizravno.

Također, privatnost je jedna od nosivih vrednota zapadne pravne kulture. Zasnovana je, s jedne strane, na uvjerenju da svako ljudsko biće ima vrijednost po sebi, a s druge na iskonskoj čovjekovoj potrebi za postojanjem određenog zaštićenog prostora iz kojega bi svatko drugi bio isključen psihološki i materijalno. Uporabom sintagme „*pravo na privatnost*“, prilikom određivanja prvenstveno pravne a zatim i sigurnosne metodologije zaštite, kao skupa pravila kojim bi trebala biti obuhvaćena zaštita svih značajki stanja, uvjeta i okolnosti u kojima pojedinac ostvaruje svoju potrebu za unutarnjim mirom, kakav sam želi i na koji, uvažavajući sve društvene uvjete, ima pravo, trebala bi biti jasna kada je riječ o normativnom uređenju.<sup>18</sup>

U suvremenom užurbanom svijetu ugrožavanje prava na privatnost ima za posljedicu ugrozu *informacijske osobnosti* koja se u najužem smislu riječi definira kao zahtjev pojedinaca, grupa ili institucija da samostalno odluče kada će, kako i koje informacije o sebi ustupiti drugima<sup>19</sup>. U širem, općeprihvaćenom značenju, termin *informacijske osobnosti* zapravo se definira pojmom *informacijska sigurnost* koji pod kojim se podrazumijeva da pojedinac, u uvjetima informacijskog društva, odlučuje kada, kome, koliko i kako će priopćiti osobne podatke, vodeći računa o svojim pravima i potrebama, ali i o pravima i

---

*u evropskom pravu*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1970., str. 81-97. Vidi i DIKA, M., *Zaštita prava osobnosti u parničnom i ovršnom postupku*, u Klarić, P., (ur.) *Odgovornost za neimovinsku štetu zbog povrede prava osobnosti*, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 267. Tako i. RADLOVIĆ, A., „*Pravo osobnosti u novom Zakonu o obveznim odnosima*“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27. br. 1., str. 133.-134. Vidi i DIKA, M., *Zaštita prava osobnosti u parničnom i ovršnom postupku*, u Klarić, P., (ur.) *Odgovornost za neimovinsku štetu zbog povrede prava osobnosti*, Narodne novine, Zagreb, 2006., str. 267

<sup>18</sup> Usp. BREZAK, M., str. 12 -13

<sup>19</sup> Prema WESTIN, A., *Privacy and Freedom*, Atheneum, New York, 1970., str. 7.

potrebama zajednice u kojoj živi.<sup>20</sup> Okolnosti i uvjeti prava osobnosti definiraju se ovisno o različitim varijablama: ovisno o kulturi, sociološkoj strukturi ili pak tradiciji određenog društva.

Važno je naglasiti da se GDPR primjenjuje samo na osobne podatke. Ostali podaci koji se ne smatraju „osobnim podacima“ zaštićeni su nacionalnim zakonodavstvom država članica. Postoje iznimke u vidu obrade podataka u kontekstu zaposlenja ili u svrhu nacionalne sigurnosti koji i dalje mogu podlijegati zasebnim propisima kod svake od država članica.<sup>21</sup> (GDPR, čl. 2. st. 2. i GDPR, čl. 82.) Podaci se smatraju osobnima ako se iz njih s velikom vjerojatnošću može otkriti identitet pojedinca. Sam opseg podataka koje GDPR pokriva nije se značajno promijenio, osim dodavanja mrežnih identifikatora koji se smatraju osobnim podacima. GDPR se ne primjenjuje ni na anonimizirane podatke dok se za podatke koji se koriste u znanstvene svrhe ili za daljnju obradu mora provesti „pseudonimizacija“<sup>22</sup> što podrazumijeva obradu osobnih podataka na način da se osobni podaci više ne mogu pripisati određenom ispitaniku bez uporabe dodatnih informacija, pod uvjetom da se takve dodatne informacije drže odvojeno te da podliježu tehničkim i organizacijskim mjerama kako bi se osiguralo da se osobni podaci ne mogu pripisati pojedincu čiji je identitet utvrđen

---

<sup>20</sup> Kao temelj definicije zaštite osobnih podataka ponajprije je definiran pojam osobnog podatka. Sukladno pravnom gledištu, osobna prava definirana su kao subjektivna neimovinska prava koja pravni poredak priznaje nekoj osobi glede njezinih osobnih, neimovinskih dobara i mogućnosti njihove zaštite kao privatnih prava. Na tu definiciju nužno je protumačiti definiciju osobnih prava kao jednu od ključnih temelja zaštite osobe i osobnih podataka. S gledišta zaštite osobe i osobnih prava najvažnije je razlučiti pojam zaštite fizičke sigurnosti osobe i zaštite privatnosti, odnosno osobnosti pojedinca. Osobnost, pak, nužno vezana uz privatnost koja se duboko temelji na osobnoj definiciji svake individue. Zadiranjem u osobnost krše se temeljna prava zagarantirana zakonskom regulativom i pitanje je može li se ikada povratiti šteta koja je u tom slučaju učinjena. Usp. BREZAK, M. str. 22

<sup>21</sup> Uredba o zaštiti podataka (GDPR) ne odnosi na obradu osobnih podataka: (a) tijekom djelatnosti koja nije obuhvaćena opsegom prava Unije; (b) koju obavljaju države članice kada obavljaju aktivnosti koje su obuhvaćene područjem primjene glave V. poglavlja 2. UEU-a; (c) koju provodi fizička osoba tijekom isključivo osobnih ili kućnih aktivnosti; (d) koju obavljaju nadležna tijela u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihova sprečavanja. (GDPR, čl. 2 st. 2.)

<sup>22</sup> O pseudonimizaciji vidi više u SHARMA, A., DESHKAR, N., WADHAWAN, K., KEARNS-MANOLATOS, D., NANGLA, A., SEOLIKAR, A., YEUNG, S., DAS, S., PATIL R., „*Privacy & GDPR for Digital Platforms*“, Synchron Inc, 2018., str. 27

ili se može utvrditi. (GDPR, čl. 4, t. 5) Što se samog dizajniranja sustava tiče, poduzimanje određenih tehničkih i organizacijskih zaštitnih mjera (engl. *Privacy by design*) je postao standard. Time se naglašava da je potrebno paziti na zaštitu podataka od samog početka planiranja i dizajniranja sustava kako bi on bio što zaštićeniji od zlouporaba još u samom nastanku. Potrebno je unaprijed misliti na sve moguće slabe točke sustava i na vrijeme poduzeti sve potrebite mjere za zaštitu osobnih podataka koje se na njima nalaze. Voditelj obrade u tome ima važnu ulogu te bi trebao imati kompetencije provođenja tehničkih i organizacijskih mjera zaštite kako ne bi došlo do kršenja Uredbe a posljedično i sankcija. (GDPR, čl. 25.).<sup>23</sup>

## 2.2. Teritorijalno područje primjene GDPR-a

Ključna izmjena u odnosu na raniju Direktivu i nacionalne zakone jest činjenica da se Uredba primjenjuje na obradu osobnih podataka koju obavlja voditelj obrade koji nema poslovni nastan u Uniji, već u mjestu gdje se pravo države članice primjenjuje na temelju međunarodnog javnog prava. (GDPR, čl. 3. st. 3.) Nadalje, Uredba se odnosi na obradu osobnih podataka u okviru aktivnosti poslovnog nastana voditelja obrade ili izvršitelja obrade u Uniji, neovisno o tome obavlja li se obrada u Uniji ili ne. (GDPR, čl. 3. st. 1.)<sup>24</sup> Odnosno, ova se Uredba primjenjuje na obradu osobnih podataka ispitanika u Uniji koju obavlja voditelj obrade ili izvršitelj obrade bez poslovnog nastana u Uniji, *ako su aktivnosti obrade povezane s: (a) nuđenjem robe ili usluga takvim ispitanicima u Uniji,*

---

<sup>23</sup> O oblicima zaštite informacijskih sustava u poslovanju i obvezama prema GDPR- u vidi GOBEO, A., FOWLER, C., BUCHANAN, W. J., „*GDPR and Cyber Security for Business Information Systems*“, River Publishers, 2018., str. 70. Vidi i TANKARD, C., „*What the GDPR means for businesses*“, Network Security 2016(6):5-8, June, 2016.

<sup>24</sup> Više o primjeni GDPR-a vidi u FORS, P., „*GDPR Compliance*“, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018. Vidi i FERNANDEZ, P. C., „*Flexibility Clauses in the General Data Protection Regulation: The "Swiss Cheese" of EU Data Protection Law? A Study of the Flexibility Clauses Within the GDPR and the Possibility of Them Hampering the Attainment of the Objectives of the Regulation*“, 2016.

*neovisno o tome treba li ispitanik izvršiti plaćanje; ili (b) praćenjem njihova ponašanja dokle god se njihovo ponašanje odvija unutar Unije.* (GDPR, čl. 3. st. 2.)

Veliki broj organizacija koje posluju na području Europske unije a bez poslovnog nastana u Europskoj uniji, započeo je proces usklađivanja s obzirom na visoke kazne koje Uredba propisuje.<sup>25</sup>

### **2.3. Načela obrade osobnih podataka prema GDPR-u**

Javna uprava podliježe pravilima GDPR-a pri obradi osobnih podataka pojedinca. Odgovornost je nacionalnih uprava podržati regionalne i lokalne uprave u pripremi za primjenu GDPR-a. Većina osobnih podataka koje posjeduju javne uprave uobičajeno se obrađuju na temelju pravne obveze ili samo u mjeri koja je potrebna za izvršavanje zadaća od javnog interesa ili za izvršavanje službene ovlasti povjerene vašem tijelu.

Pri obradi osobnih podataka javna uprava mora poštovati ključna načela, kao što su:

poštena i zakonita obrada, ograničenje svrhe, smanjenje količine podataka i zadržavanje podataka.<sup>26</sup>

Poglavlje II. GDPR-a nalaže kako osobni podaci moraju biti:

(a) zakonito, pošteno i transparentno obrađivani s obzirom na ispitanika („zakonitost, poštenosti transparentnost“);

(b) prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe te se dalje ne smiju obrađivati na način koji nije u skladu s tim svrhama; daljnja obrada u svrhe arhiviranja u

---

<sup>25</sup> O usklađivanju Bosne i Hercegovine s+s GDPR-OM vidi u 2) BOBAN, M., ČIZMIĆ, J., Zaštita osobnih podataka u novim uvjetima. Privredna štampa, Sarajevo, 2021. a općenito o usklađivanju europskog i američkog zakonodavstva u području zaštite podataka vidi u CALDER, A, *EU GDPR & EU-US Privacy Shield: A Pocket Guide*, IT Governance Ltd, 2017., str. 76-80

<sup>26</sup> O načelima obrade i općenito o zaštiti osobnih podataka vidi više u: BOBAN, M., Zaštita podataka i pravo na privatnost u informacijskom društvu. Gospić: Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, 2019. Također, o zaštiti osobnih podataka u zdravstvu odnosno e-zdravstvu vidi BOBAN, M., E-zdravlje: zaštita osobnih podataka u novim uvjetima // Zbornik radova s međunarodnog kongresa "1. kongres KOKOZA i 3. hrvatski kongres medicinskog prava s međunarodnim sudjelovanjem, Rabac, Hrvatska, 2019. str. 41-72



javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe, u skladu s člankom 89. stavkom 1. ne smatra se neusklađenom s prvotnim svrhama („ograničavanje svrhe”);

(c) primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju („smanjenje količine podataka”);

(d) točni i prema potrebi ažurni; mora se poduzeti svaka razumna mjera radi osiguravanja da se osobni podaci koji nisu točni, uzimajući u obzir svrhe u koje se obrađuju, bez odlaganja izbrišu ili isprave („točnost”);

(e) čuvani u obliku koji omogućuje identifikaciju ispitanikâ samo onoliko dugo koliko je potrebno u svrhe radi kojih se osobni podaci obrađuju; osobni podaci mogu se pohraniti na dulja razdoblja ako će se osobni podaci obrađivati isključivo u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe u skladu s člankom 89. stavkom 1., što podliježe provedbi primjerenih tehničkih i organizacijskih mjera propisanih ovom Uredbom radi zaštite prava i sloboda ispitanika („ograničenje pohrane”);

(f) obrađivani na način kojim se osigurava odgovarajuća sigurnost osobnih podataka, uključujući zaštitu od neovlaštene ili nezakonite obrade te od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja primjenom odgovarajućih tehničkih ili organizacijskih mjera („cjelovitost i povjerljivost”). (GDPR, čl. 5. st. 1.) Pritom je Voditelj obrade, u ovom smislu tijelo javne uprave odnosno tijelo javne vlasti, odgovorno za usklađenost načela obrade te mora biti u mogućnosti dokazati („pouzdanost”). (GDPR, čl. 5. st. 2.) Sukladno Zakonu o provedbi Opće uredbe, Narodne novine 42/2018 (dalje – **ZPOUZP**) „*Tijela javne vlasti*”, u smislu GDPR-a i provedbe ZPOUZP, su: “*tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*”.<sup>27</sup>

U slučaju obrade na temelju zakona, taj bi zakon trebao osigurati provjeru tih načela (npr. vrstu podataka, razdoblje pohrane i odgovarajuće zaštitne mjere). Prije obrade osobnih podataka pojedince treba obavijestiti o obradi, o njezinim

---

<sup>27</sup> Vidi ZPOUZP, čl. 3. st. 2.

svrhama, vrstama podataka koji se prikupljaju, primateljima i o njihovim pravima na zaštitu podataka.

#### **2.4. Uvjeti privole obrade podataka**

Pretpostavka ispunjenja uvjeta obrade osobnih podataka jest činjenica da se obrada temelji na privoli odnosno voditelj obrade mora moći dokazati da je ispitanik dao privolu za obradu svojih osobnih podataka. (GDPR, čl. 7. st. 1.) U članku 7. st. 1. GDPR-a jasno je definirano kako "zahtjev za privolu mora biti predočen na način da ga se može jasno razlučiti od drugih pitanja, u razumljivom i lako dostupnom obliku uz uporabu jasnog i jednostavnog jezika čime se dokazuje da je osoba dala privolu u vidu pisane izjave koja se odnosi i na druga pitanja. Novost prema Uredbi jest da svaki dio takve izjave koji predstavlja kršenje ove Uredbe nije obvezujući. (GDPR čl. 7. st. 2.) Naime, osoba ima pravo u svakom trenutku povući svoju privolu te njeno povlačenje ne utječe na zakonitost obrade na temelju privole prije njezina povlačenja. Prije davanja privole, ispitanika se o tomu obavješćuje kao i o samom postupku povlačenja privole koji mora biti jednako jednostavan kao i njezino davanje. (GDPR, čl. 7. st. 3.) Nadalje, 32. uvodnom izjavom Opće Uredbe navedeno je da bi se privola trebala davati jasnom potvrdnom radnjom kojom se izražava dobrovoljan, poseban, informiran i nedvosmislen pristanak ispitanika na obradu osobnih podataka koji se odnose na njega, poput pisane izjave, uključujući elektroničku, ili usmene izjave. To bi moglo obuhvaćati označavanje polja kvačicom pri posjetu internetskim stranicama, biranje tehničkih postavaka usluga informacijskog društva ili drugu izjavu ili ponašanje koje jasno pokazuje u tom kontekstu da ispitanik prihvaća predloženu obradu svojih osobnih podataka. Šutnja, unaprijed kvačicom označeno polje ili manjak aktivnosti stoga se ne bi smjeli smatrati privolom. Uredba predviđa i postupak procjene dobrovoljnosti davanja privole kod kojeg se u najvećoj mogućoj mjeri uzima se u obzir je li, među ostalim,

izvršenje ugovora, uključujući pružanje usluge, uvjetovano privolom za obradu osobnih podataka koja nije nužna za izvršenje tog ugovora. (GDPR, čl. 7. st. 4.)

#### **2.4.1. Uvjeti koji se primjenjuju na privolu djeteta u odnosu na usluge informacijskog društva**

Posebna su kategorija upravo osobni podaci djece gdje je ponajprije postavljena dobna granica 16 godina ali i mogućnost predviđanja niže dobne granice za davanje privole za obradu osobnih podataka djece i do 13 godina.<sup>28</sup> Države članice mogu u te svrhe zakonom predvidjeti nižu dobnu granicu, pod uvjetom da takva niža dobna granica nije niža od 13 godina. (GDPR, čl. 8. st. 1.) Postoje dodatni uvjeti koje treba zadovoljiti kada se zahtjev za brisanje odnosi na osobne podatke djece, osobito u mrežnom okruženju. Osobito je važan element "privole" – kada je osoba kao dijete dala privolu za obradu podataka, no nakon nekoliko godina je zatražila brisanje.<sup>29</sup> Osoba ima opravdani razlog za brisanje podataka, jer kao dijete, tijekom davanja privole, nije mogla biti u potpunosti biti svjesna rizika koji su uključeni u proces obrade.<sup>30</sup> Ovo se osobito odnosi na društvene mreže i internetske forume.<sup>31</sup>

Privola djeteta u odnosu na usluge informacijskog društva u Republici Hrvatskoj definirana je Zakonom o provedbi Opće uredbe koji jasno kaže kako kod primjene

---

<sup>28</sup> Sukladno čl. 8. GDPR-a pod nazivom Uvjeti koji se primjenjuju na privolu djeteta u odnosu na usluge informacijskog društva u st. 1. „Kada se primjenjuje članak 6. stavak 1. točka (a), u pogledu nudi usluga informacijskog društva izravno djetetu, obrada osobnih podataka djeteta zakonita je ako dijete ima najmanje 16 godina. Ako je dijete ispod dobne granice od 16 godina takva je obrada zakonita samo ako i u mjeri u kojoj je privolu dao ili odobrio nositelj roditeljske odgovornosti nad djetetom.“ (čl. 8 st. 1. GDPR)

<sup>29</sup> Tako i šire vidi u: BOBAN, M., Information Security and the Protection of Children's Personal Data, 27th International Conference of Software, Telecommunications and Computer Networks (SoftCOM 2019), Boban, Marija ; Ježić, Gordan (ur.), Split: Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje Sveučilišta u Splitu, 2019.

<sup>30</sup> U tom slučaju, sukladno Uredbi, „Voditelj obrade mora uložiti razumne napore u provjeru je li privolu u takvim slučajevima dao ili odobrio nositelj roditeljske odgovornosti nad djetetom, uzimajući u obzir dostupnu tehnologiju.“ (čl. 8. st. 3. GDPR)

<sup>31</sup> Šire o tome vidi u RAGHENO, N. (dir.), Collectif, *Data Protection & Privacy: Le GDPR dans la pratique - De GDPR in de praktijk*, Anthemis, 2017.

članka 6. stavka 1. točke Opće uredbe o zaštiti podataka, u vezi s nuđenjem usluga informacijskog društva izravno djetetu, obrada osobnih podataka djeteta zakonita je ako dijete ima najmanje 16 godina. Ova odredba primjenjuje se na dijete čije je prebivalište u Republici Hrvatskoj a postupanje suprotno odredbama ovoga članka smatra se kršenjem članka 8. Opće uredbe o zaštiti podataka i podliježe sankcioniranju sukladno članku 83. Opće Uredbe o zaštiti podataka.<sup>32</sup>

## 2.5. Pravo na brisanje („pravo na zaborav“)

Najvažniji iskorak jest *pravo na brisanje*, poznato i kao *pravo na zaborav* (engl. *Right to be forgotten*), sukladno čl. 17. GDPR-a. Načelo ovog prava je omogućiti pojedincima da zatraže brisanje ili uklanjanje osobnih podataka ako nema uvjerljivog razloga za njihovu obradu. Sukladno čl. 17. st. 1. GDPR-a osoba ima pravo ishoditi od voditelja obrade: *brisanje osobnih podataka koji se na njega odnose bez nepotrebnog odgađanja te voditelj obrade ima obvezu obrisati osobne podatke bez nepotrebnog odgađanja ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta: (a) osobni podaci više nisu nužni u odnosu na svrhe za koje su prikupljeni ili na drugi način obrađeni; (b) ispitanik povuče privolu na kojoj se obrada temelji u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a) ili člankom 9. stavkom 2. točkom (a) i ako ne postoji druga pravna osnova za obradu; (c) ispitanik uloži prigovor na obradu u skladu s člankom 21. stavkom 1. te ne postoje jači legitimni razlozi za obradu, ili ispitanik uloži prigovor na obradu u skladu s člankom 21. stavkom 2.; (d) osobni podaci nezakonito su obrađeni; (e) osobni podaci moraju se brisati radi poštovanja pravne obveze iz prava Unije ili prava države članice kojem podliježe voditelj obrade; (f) osobni podaci prikupljeni su u vezi s ponudom usluga informacijskog društva iz članka 8. stavka 1. (GDPR, čl. 17. st. 1.)* Primjenjuje se ako osobni podaci više nisu potrebni u svrhu za koju su se prikupljali/koristili, kada ispitanik povuče suglasnost, kada se ispitanik protivi obradi i ne postoji

---

<sup>32</sup> Vidi čl. 19. ZPOUZP

legitiman razlog za nastavak obrade, ako su podaci protupravno obrađeni, ukoliko se osobni podaci moraju izbrisati kako bi se udovoljilo zakonskoj obvezi te ako se radi o osobnim podacima koji se odnose na djecu u svezi s ponudom usluga informacijskog društva. U slučaju ako je voditelj obrade javno objavio osobne podatke i dužan je u skladu sa stavkom 1. obrisati te osobne podatke, uzimajući u obzir dostupnu tehnologiju i trošak provedbe, voditelj obrade poduzima razumne mjere, uključujući tehničke mjere, kako bi informirao voditelje obrade koji obrađuju osobne podatke da je ispitanik zatražio od tih voditelja obrade da izbrišu sve poveznice do njih ili kopiju ili rekonstrukciju tih osobnih podataka. (GDPR, čl. 17. st. 2.). Također, u članku 16. Uredba predviđa i *pravo na ispravak* tako da osoba može zatražiti ispravak<sup>33</sup> i/ili brisanje osobnih podataka ako su podaci nepotpuni, netočni ili neažurni.<sup>34</sup>

Nadalje, zakonodavac je postavio i uvjete prema kojima zahtjev za brisanjem može biti odbijen i to u slučajevima kada se podaci obrađuju da bi se ostvarilo pravo na slobodu izražavanja i informiranja, da bi se udovoljilo zakonskoj obvezi obavljanja zadaća od javnog interesa ili službenih ovlasti, u svrhe javnog zdravstva a u interesu javnosti, za arhiviranje u svrhu javnog interesa, znanstvenog/povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe te u svrhu postavljanja, ostvarivanja ili obrane pravnih zahtjeva. (GDPR, čl. 3 st. 17.)

Predviđena je i *obveza izvješćivanja u vezi s ispravkom ili brisanjem osobnih podataka ili ograničenjem obrade* koja voditelju obrade nalaže priopćivanje svakog ispravka ili brisanja osobnih podataka ili ograničenje obrade provedeno u skladu s člankom 16., 17. stavkom 1. i člankom 18. svakom primatelju kojem su otkriveni osobni podaci, osim ako se to pokaže nemogućim ili zahtijeva

---

<sup>33</sup> Sukladno čl. 16. GDPR-a Pravo na ispravak: *Ispitanik ima pravo bez nepotrebnog odgađanja ishoditi od voditelja obrade ispravak netočnih osobnih podataka koji se na njega odnose. Uzimajući u obzir svrhe obrade, ispitanik ima pravo dopuniti nepotpune osobne podatke, među ostalim i davanjem dodatne izjave.* (čl. 16. GDPR)

<sup>34</sup> Tako i šire u: BOBAN, M., E-privacy regulation - new European framework for regulation on privacy and electronic communications designed to protect user privacy in the digital age, 47th International Scientific Conference on Economic and Social Development, Prag, Češka Republika, 2019. str. 176-187

nerazmjernan napor. Nadalje, voditelj obrade obavješćuje osobe o tim primateljima ako to osoba zatraži. (GDPR, čl. 19.) To u praksi znači kako GDPR pojačava *pravo na brisanje* pojašnjavanjem - *organizacije u mrežnom okruženju koje javno objavljuju osobne podatke trebaju obavijestiti druge organizacije koje obrađuju osobne podatke za brisanje veza, kopiranja ili replikacije osobnih podataka o kojima je riječ.*

## 2.6. Pseudonomizacija

Osim brisanja tu je i pitanje obveze *pseudonimizacije* podataka što znači obrada osobnih podataka na način da se osobni podaci više ne mogu pripisati određenom ispitaniku bez uporabe dodatnih informacija, pod uvjetom da se takve dodatne informacije drže odvojeno te da podliježu tehničkim i organizacijskim mjerama kako bi se osiguralo da se osobni podaci ne mogu pripisati pojedincu čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. (GDPR, čl. 4. st. 5.) Načela zaštite podataka trebala bi se primjenjivati na sve informacije koje se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi.<sup>35</sup> Osobne podatke koji su pseudonimizirani, a koji bi se mogli pripisati nekom pojedincu uporabom dodatnih informacija trebalo bi smatrati informacijama o pojedincu čiji se identitet može utvrditi. Kako bi se odredilo može li se identitet pojedinca utvrditi, trebalo bi uzeti u obzir sva sredstva, primjerice selekcije, koju voditelj obrade ili bilo koja druga osoba mogu po svemu sudeći upotrijebiti u svrhu izravnog ili neizravnog utvrđivanja identiteta pojedinca. Kako bi se utvrdilo je li izgledno da se upotrebljavaju sredstva za utvrđivanje identiteta pojedinca, trebalo bi uzeti u obzir sve objektivne čimbenike, kao što su troškovi i vrijeme potrebno za utvrđivanje identiteta, i tehnologiju dostupnu u vrijeme obrade i tehnološki

---

<sup>35</sup> Šire vidi u: BOBAN, M., Digitalna ekonomija i europski regulatorni okvir zaštite osobnih podataka - Izazovi i perspektive u primjeni, Treća međunarodna naučna konferencija "Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju", Mostar, Bosna i Hercegovina, 2019. str. 390-414

razvoj. (Preambula, točka 25)<sup>36</sup> Ovaj postupak do sada nije bio zakonski zahtjev i predstavlja iznimni trošak za velike organizacije a naročito može biti izazov, ako obrađujete osobne podatke online, na primjer na društvenim mrežama, forumima ili web stranicama. Organizacije u javnom i privatnom sektoru moraju prema Uredbi udovoljiti tim zahtjevima inače ih očekuju velike kazne.<sup>37</sup>

## 2.7. Službenik za zaštitu podataka

Kako bi se osigurala usklađenost organizacije potrebni su stručnjaci koji razumiju zahtjeve GDPR-a i koji su dobro obučeni za planiranje, implementaciju i održavanje usklađenosti organizacije prema samoj Uredbi.<sup>38</sup> Na tom tragu, stupanjem GDPR-a na snagu, javne ustanove ali i mnoge tvrtke imaju obvezu imenovanja kvalificiranog službenika za zaštitu podataka (engl. *Data Protection Officer* – DPO) koji će izravno odgovarati Upravi.<sup>39</sup> (GDPR, čl. 37.) Također, službenik za izvršavanje djeluje neovisno u izvršenju svojih obveza i odgovara izravno upravi kako je i izrečeno u čl. 38 GDPR-a.<sup>40</sup> Nadalje, grupa poduzetnika može imenovati jednog službenika za zaštitu podataka pod uvjetom da je službenik za zaštitu podataka lako dostupan iz svakoga poslovnog nastana.

---

<sup>36</sup> Sukladno tekstu preambule Uredbe. Vidi GDPR, t. 25., str. 5

<sup>37</sup> Tako i šire ČIZMIĆ, J., BOBAN, M., *Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj, op. cit.*

<sup>38</sup> Zadaće službenika za zaštitu podataka prema GDPR-u detaljno su opisane u KOLAH, A., „*The GDPR Handbook: A Guide to the EU General Data Protection Regulation*“, Kogan Page, Limited, 2018. Vidi šire i u TAYLOR, S., „*Data Protection Officer (DPO)*“, Independently Published, 2018.

<sup>39</sup> Sukladno čl. 37. st. 1. GDPR-a voditelj obrade i izvršitelj obrade imenuju službenika za zaštitu podataka i to: *u svakom slučaju u kojem: (a) obradu provodi tijelo javne vlasti ili javno tijelo, osim za sudove koji djeluju u okviru svoje sudske nadležnosti, (b) osnovne djelatnosti voditelja obrade ili izvršitelja obrade sastoje se od postupaka obrade koji zbog svoje prirode, opsega i/ili svrha iziskuju redovito i sustavno praćenje ispitanika u velikoj mjeri, ili (c) osnovne djelatnosti voditelja obrade ili izvršitelja obrade sastoje se od opsežne obrade posebnih kategorija podataka na temelju članka 9. i osobnih podataka u vezi s kaznenim osudama i kažnjivim djelima iz članka 10.* Prema GDPR, čl. 37. st. 1.

<sup>40</sup> Prema članku 38. st. 3. GDPR-a: *Voditelj obrade i izvršitelj obrade osiguravaju da službenik za zaštitu podataka ne prima nikakve upute u pogledu izvršenja tih zadata. Voditelj obrade ili izvršitelj obrade ne smiju ga razriješiti dužnosti ili kazniti zbog izvršavanja njegovih zadata. Službenik za zaštitu podataka izravno odgovara najvišoj rukovodećoj razini voditelja obrade ili izvršitelja obrade.* (GDPR, čl. 38. st. 3.)

(GDPR, čl. 37. st. 2.) Isto tako ako je voditelj obrade ili izvršitelj obrade tijelo javne vlasti ili javno tijelo, za nekoliko takvih vlasti ili tijela može se imenovati jedan službenik za zaštitu podataka, uzimajući u obzir njihovu organizacijsku strukturu i veličinu. (GDPR, čl. 37. st. 3.)<sup>41</sup> Vezano uz kvalifikacije službenika za zaštitu podataka Uredba propisuje kako se službenik za zaštitu podataka imenuje na temelju stručnih kvalifikacija, a osobito stručnog znanja o pravu i praksama u području zaštite podataka te sposobnosti izvršavanja zadaća iz članka 39 GDPR-a. (GDPR, čl. 37. st. 5.) Isto tako, službenik za zaštitu podataka može biti član osoblja voditelja obrade ili izvršitelja obrade ili obavljati zadaće na temelju ugovora o djelu. (GDPR, čl. 37. st. 6.)

Uz osnovno razumijevanje procesa i klasifikacije službenik za zaštitu podataka obavlja najmanje sljedeće zadaće: (a) informiranje i savjetovanje voditelja obrade ili izvršitelja obrade te zaposlenika koji obavljaju obradu o njihovim obvezama iz ove Uredbe te drugim odredbama Unije ili države članice o zaštiti podataka; (b) praćenje poštovanja ove Uredbe te drugih odredaba Unije ili države članice o zaštiti podataka i politika voditelja obrade ili izvršitelja obrade u odnosu na zaštitu osobnih podataka, uključujući raspodjelu odgovornosti, podizanje svijesti i osposobljavanje osoblja koje sudjeluje u postupcima obrade te povezane revizije; (c) pružanje savjeta, kada je to zatraženo, u pogledu procjene učinka na zaštitu podataka i praćenje njezina izvršavanja u skladu s člankom 35.; (d) suradnja s nadzornim tijelom; (e) djelovanje kao kontaktna točka za nadzorno tijelo vezano uz pitanje obrade, što uključuje i prethodno savjetovanje iz članka 36. te savjetovanje, prema potrebi, o svim drugim pitanjima. (GDPR, čl. 39. st. 1.) Službenik za zaštitu podataka pri obavljanju svojih zadaća vodi računa o riziku povezanom s postupcima obrade i uzima u obzir prirodu, opseg, kontekst i svrhu obrade. (GDPR, čl. 39. st. 2.)

---

<sup>41</sup> O obvezi pristupa informacijama i pravu na pristup informacijama vidi šire u BHATIA; P., „*Intro to GDPR: A Plain English Guide to Compliance*“, Advisera Expert Solutions Limited, 2018.



## 2.8. Integrirana zaštita podataka i informacijska sigurnost u javnoj upravi sukladno GDPR-u

Mjere tehničke i integrirane zaštite podataka (čl. 25.) propisuju primjenu zaštitnih mjera u sam postupak razvoja procedura, proizvoda i usluga. Treba od početka primijeniti visoku razinu mjera za zaštitu privatnosti, a voditelj obrade mora osigurati da tehničke i proceduralne mjere budu dostatne i u skladu s propisima za vrijeme cjelokupnog trajanja postupaka obrade. Voditelji obrade trebaju primijeniti mehanizme kojima bi se spriječila obrada osobnih podataka, osim ako je to potrebno za svaku od određenih svrha.<sup>42</sup> Izvješće Agencije Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost objašnjava što je potrebno da se usvoje metode integrirane i tehničke zaštite podataka. U izvješću se navodi kako se aktivnosti enkriptiranja i dekriptiranja moraju odvijati lokalno, a ne na udaljenom poslužitelju, jer ključevi moraju biti u posjedu voditelja obrade ako je cilj zaštita privatnosti podataka.<sup>43</sup> Također se navodi da je korištenje usluga za pohranu podataka, poput onih u oblaku, praktično i relativno sigurno u slučaju da samo vlasnik podataka, ali ne i pružatelj usluge u oblaku, ima pristup ključevima za dekriptiranje.<sup>44</sup> Evidencija o aktivnostima obrade mora se voditi,<sup>45</sup> a treba uključivati svrhu obrade, kategorije podataka koje se obrađuju i

---

<sup>42</sup> O tehničkim i organizacijskim mjerama integrirane zaštite podataka vidi više u GERTZ, M., GULDENTOPS, E., STROUS, L., (ed.), „*Integrity, internal control and security in information systems: connecting governance and technology*“, IFIP TC11/WG11.5 Fourth Working Conference on Integrity and Internal Control in Information Systems, November 15-16, 2001, Brussels, Belgium. Springer, 2002.

<sup>43</sup> O enkripciji i kriptografiji kao mjerama zaštite vidi šire u ČIZMIĆ, D., BOBAN, M., ZLATOVIĆ, D., „*Nove tehnologije, intelektualno vlasništvo i informacijska sigurnost*“, Sveučilište u Splitu Pravni fakultet, Split, 2016.

<sup>44</sup> Izvješće Agencije Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost dostupno na <https://www.enisa.europa.eu/publications/privacy-and-data-protection-by-design> (21. 03. 2024.)

<sup>45</sup> Obveze iz stavaka 1. i 2. čl. 30 GDPR-a ne primjenjuju se na poduzeće ili organizaciju u kojoj je zaposleno manje od 250 osoba, osim ako će obrada koju provodi vjerojatno prouzročiti visok rizik za prava i slobode ispitanika, ako obrada nije povremena ili obrada uključuje posebne kategorije podataka iz članka 9. stavka 1. ili je riječ o osobnim podacima u vezi s kaznenim osudama i kažnjivim djelima iz članka 10. (GDPR, čl. 30. st. 5.) Odnosno, izuzeća su slučajevi koji slijede nisu pokriveni uredbom: zakonito presretanje podataka, državna sigurnost, vojska, policija, pravosuđe,

procijenjene vremenske rokove trajanja obrade i držanja podataka. Zapisi se na zahtjev trebaju pružiti nadzornome tijelu. (GDPR, čl. 30.)

Javna uprava mora imenovati službenika za zaštitu podataka, međutim jedan službenik za zaštitu podataka može se imenovati za nekoliko javnih tijela i stoga dijeliti između njih ili proslijediti taj rad vanjskom službeniku za zaštitu podataka. Također mora osigurati provedbu odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera odnosno mjera informacijske sigurnosti kako bi se zaštitili osobni podaci. Poglavitito ako dio obrade tijelo javne uprave proslijedi vanjskoj organizaciji („izvršitelju obrade“). Tada mora postojati ugovor ili drugi pravni akt kojim se jamči da izvršitelj u dovoljnoj mjeri jamči provedbu odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera koje udovoljavaju standardima GDPR-a. U slučajevima kad osobni podaci koje posjeduje tijelo javne uprave budu slučajno ili nezakonito otkriveni neovlaštenim primateljima ili budu privremeno nedostupni ili izmijenjeni, o povredi je treba obavijestiti Agenciju za zaštitu podataka kao nadležno tijelo za zaštitu osobnih podataka Republike Hrvatske bez nepotrebnog odgađanja i najkasnije unutar 72 sata nakon saznanja o povredi. Javna uprava bi o povredi trebala obavijestiti i pojedince.<sup>46</sup>

### **3. UMJESTO ZAKLJUČKA - POVREDE PODATAKA I SANKCIJE**

#### **SUKLADNO OPĆOJ UREDBI O ZAŠTITI PODATAKA**

Kako je već ranije naglašeno, prema GDPR-u Voditelj obrade dužan je o povredi obavijestiti nadzorno tijelo, osim ako je malo vjerojatno da bi povreda mogla negativno utjecati na prava i slobode pojedinaca Rok za prijavu povrede je 72 sata od saznanja o povredi. Ako povreda ima negativan utjecaj na ispitanike, o tome ih se mora obavijestiti (GDPR, čl. 33. i 34.). Ispitanike nije potrebno

---

obrada u statističke i znanstvene svrhe (u nekim slučajevima), podaci umrlih (za njih važe nacionalni propisi), odnosi između poslodavaca i zaposlenika reguliraju se dodatnim zakonima i obrada osobnih podataka od strane fizičke osobe u osnovne svrhe ili za potrebe kućanstva.

<sup>46</sup> Svatko tko smatra da mu je povrijeđeno neko pravo zajamčeno ZPOUZP i Općom uredbom o zaštiti podataka, može podnijeti zahtjev za utvrđivanje povrede prava Agenciji za zaštitu podataka. O povredi prava Agencija odlučuje rješenjem koje predstavlja upravni akt. Vidi čl. 34 ZPOUZP

obavijestiti o povredi ako je voditelj obrade poduzeo odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere zaštite podataka, osobito one koje osobne podatke čine nerazumljivima bilo kojoj osobi koja im nije ovlaštena pristupiti, kao što je enkripcija (GDPR, čl. 34.).<sup>47</sup> Nadzorno tijelo u smislu odredbe članka 51. Opće uredbe o zaštiti podataka u Republici Hrvatskoj je Agencija za zaštitu osobnih podataka i predstavlja pravnu osobu s javnim ovlastima koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka kojim se osigurava provedba Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. 04. 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka (Opće uredbe o zaštiti podataka). Agencija je uspostavljena i djeluje samostalno i neovisno o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ne primajući upute i naloge od bilo kojeg državnog tijela. Neovisnost tijela za zaštitu osobnih podataka propisuje osim toga i Konvencija za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka (Konvencija 108 Vijeća Europe) i Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Hrvatski sabor je zakonom potvrdio Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka i Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka.<sup>48</sup> AZOP izriče upravne novčane kazne

---

<sup>47</sup> Vidi BUTTI, G., PIAMONTE, „*A GDPR: nuova privacy. La conformità su misura*“, Iter (Milano), 2017.

<sup>48</sup> Agencija za zaštitu osobnih podataka je pravna osoba s javnim ovlastima, koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih Zakonom o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka („Narodne novine“, broj 42/18) kojim se osigurava provedba Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. 04. 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka (Opće uredbe o zaštiti podataka). Agencija je uspostavljena i djeluje samostalno i neovisno o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ne primajući upute i naloge od bilo kojeg državnog tijela. Neovisnost tijela za zaštitu osobnih podataka propisuje osim toga i Konvencija za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka (Konvencija 108 Vijeća Europe) i Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Hrvatski sabor je zakonom potvrdio Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka i Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka u vezi nadzornih

za povrede odredaba Opće uredbe o zaštiti podataka i Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka, sukladno članku 83.<sup>49</sup> Opće uredbe o zaštiti podataka. (ZPOUZP, čl. 44, st. 1.) Ako se upravna novčana kazna izriče protiv pravne osobe s javnim ovlastima ili protiv pravne osobe koja obavlja javnu službu, izrečena upravna novčana kazna ne smije ugroziti obavljanje takve javne ovlasti ili javne službe. (ZPOUZP, čl. 44, st. 2.)

AZOP kao nadzorno tijelo u Republici Hrvatskoj sukladno GDPR-u može izreći sankcije kako slijedi:

- pismeno upozorenje u slučaju nenamjernog prekršaja (za prvi prekršaj) redovne revizije i preglede mjera zaštite podataka
- administrativne kazne u iznosu do 10 milijuna eura ili do 2% ukupnog godišnjeg prometa na svjetskoj razini za prethodnu godinu u slučaju poduzetnika, štogod je veće, ako je došlo do kršenja sljedećih odredbi (GDPR, čl. 83. st. 4.):
  - obveza voditelja obrade i izvršitelja obrade u skladu s člancima 8., 11., od 25. do 39., te 42. i 43.;
  - obveza certifikacijskog tijela u skladu s člancima 42. i 43.;
  - obveza tijela za praćenje u skladu s člankom 41.stavkom 4.;
- administrativne kazne u iznosu do 20 milijuna eura ili do 4 % ukupnog godišnjeg prometa na svjetskoj razini za prethodnu godinu u slučaju

---

tijela i međunarodne razmjene podataka. Glavni zadaci Agencije za zaštitu osobnih podataka su učinkovito djelovanje na ispunjavanje svih prava i obaveza iz područja zaštite osobnih podataka koje se Republici Hrvatskoj nameću kao punopravnoj članici Europske unije i Vijeća Europe, povećanje odgovornosti svih sudionika u procesu obrade osobnih podataka vezano za primjenu propisa koji su obuhvaćeni zakonskim okvirom zaštite osobnih podataka u Republici Hrvatskoj uz odgovarajuću primjenu mjera informacijske sigurnosti. Trajna zadaća Agencije je podizanje razine svijesti dionika i svih ciljanih javnosti, o važnosti zaštite osobnih podataka i o njihovim pravima i obvezama, predlaganje mjera za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za zaštitu osobnih podataka kao i ukupna provedba svih upravnih i stručnih poslova koji proizlaze iz Opće uredbe i Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. Vidi više o Agenciji na: <https://azop.hr/djelokrug/> (26. 03. 2024.)

<sup>49</sup> O izricanju upravno-noćanih kazni prema GDPR-u vidi više u: MLADINIĆ, A., VUKIĆ, Z. I RONČEVIĆ, A., GDPR compliance challenges in Croatian micro, small and medium sized enterprises, *Pravni vjesnik*, 39 (3-4), 2023., str. 53-75

poduzetnika, štogod je veće, ako je došlo do kršenja sljedećih odredbi (čl. 83. st. 5. i 6.):

- osnovnih načela za obradu, što uključuje uvjete privole u skladu s člancima 5., 6., 7. i 9.;
- prava ispitanika u skladu s člancima od 12. do 22.;
- prijenosa osobnih podataka primatelju u trećoj zemlji ili međunarodnoj organizaciji u skladu s člancima od 44. do 49.;
- svih obveza u skladu s pravom države članice donesenim na temelju poglavlja IX.;
- nepoštovanja naredbe ili privremenog ili trajnog ograničenje obrade ili suspenzije protoka podataka nadzornog tijela u skladu s člankom 58. stavkom 2. ili uskraćivanje pristupa kršenjem članka 58. stavka 1.<sup>5051</sup>

---

<sup>50</sup> Izrečena upravno novčane kazne za kršenje odredbi GDPR-a objavljuju se na službenim stranicama AZOP-a a do sad najviša izrečena kazna izrečena je Agenciji za naplatu potraživanja EOS Matrix d.o.o. u iznosu od 5,47 milijuna eura. Naime, sukladno objavljenom priopćenju, Agencija za zaštitu osobnih podataka izrekla je upravnu novčanu kaznu u iznosu od 5.470.000,00 eura (41.213.715,00 kuna) EOS Matrix d.o.o. kao voditelju obrade zbog sljedeće utvrđenih povreda Opće uredbe o zaštiti podataka:

- Voditelj obrade nije poduzeo odgovarajuće tehničke mjere zaštite obrade osobnih podataka ispitanika sadržanih u sustavima pohrane, a što je protivno članku 32. stavku 1. točke b) i stavku 2. Opće uredbe o zaštiti podataka.

- Voditelj obrade obrađivao je osobne podatke ispitanika koji nisu u dužničko-vjerovničkom odnosu u svojoj bazi (aplikaciji) bez postojanja pravne osnove iz članka 6. stavka 1. Opće uredbe o zaštiti podataka

- Voditelj obrade je obrađivao osobne podatke posebne kategorije (zdravstvene podatke) ispitanika u svojoj bazi (aplikaciji) bez postojanja pravne osnove iz članka 6. stavka 1. te s tim u vezi članka 9. stavka 2. Opće uredbe o zaštiti podataka.

- Voditelj obrade nije na transparentan i propisani način informirao ispitanike o obradi njihovih zdravstvenih podataka u politikama privatnosti, a što je protivno članku 12. stavku 1. Opće uredbe o zaštiti podataka te s tim u vezi članku 13. stavku 1. i 2. Opće uredbe o zaštiti podataka.

- Za snimanje telefonskih razgovora s ispitanicima u razdoblju od 25. svibnja 2018. godine do 16. siječnja 2019. godine, voditelj obrade nije imao utvrđenu pravnu osnovu iz članka 6. stavka 1. Opće uredbe o zaštiti podataka te je s tim u vezi došlo do povrede i članka 5. stavka 2. Opće uredbe o zaštiti podataka.

- Voditelj obrade nije na razumljiv i jasan način informirao ispitanike o obradi osobnih podataka u vidu snimanja telefonskih razgovora, a čime je postupio protivno članku 12. stavku 1. Opće uredbe o zaštiti podataka. Vidi više na <https://azop.hr/agenciji-za-naplatau-potrazivanja-eos-matrix-d-o-o-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-547-milijuna-eura/> (22. 03. 2024.)

<sup>51</sup> Europski odbor za zaštitu podataka donio je i smjernice za naplatu kazni za kršenje GDPR-a Guidelines 04/2022 on the calculation of administrative fines under the GDPR koje su dostupne pod [poveznicom https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-poveznicom)

Sukladno Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka AZOP može kazniti upravnom novčanom kaznom u iznosu do 50.000,00 kuna:

- voditelje obrade i izvršitelje obrade koji ne označe objekt, prostorije, dijelove prostorije te vanjsku površinu objekta na način propisan člankom 27. ZPOUZP,
- voditelje obrade i izvršitelj obrade koji ne uspostave automatizirani sustav zapisa za evidentiranje pristupa snimkama videonadzora, sukladno članku 28. stavku 4 ZPOUZP,
- osobe iz članka 28. stavka 1. ZPOUZP koje snimke iz sustava videonadzora koriste suprotno članku 28. stavku 2. ZPOUZP (ZPOUZP, čl. 51)

*Sukladno ZPOUZP doneseno je isključenje primjene upravnih novčanih kazni na tijela javne vlasti i to sukladno čl. 47 st. 1. ZPOUZP, ne dovodeći u pitanje izvršavanje ovlasti Agencije utvrđenih odredbom članka 58. Opće uredbe o zaštiti podataka, u postupcima koji se provode protiv tijela javne vlasti, tijelu javne vlasti ne može se izreći upravna novčana kazna za povrede ovoga Zakona ili Opće uredbe o zaštiti podataka.*<sup>52</sup>

---

documents/guidelines/guidelines-042022-calculation-administrative-fines-under\_en (22. 03. 2024.) O kaznama vidi više i na stranicama IT Governance, „GDPR Enforcement and Penalties“, dostupno na IT Governance <https://www.itgovernance.co.uk/dpa-and-gdpr-penalties> (22. 03. 2024.)

<sup>52</sup> Vidi čl. 47 ZPOUZP

**LITERATURA***Knjige i članci*

1. BHATIA, P., „Intro to GDPR: A Plain English Guide to Compliance“, Advisera Expert Solutions Limited, 2018.
2. BOBAN, M., Zaštita podataka i pravo na privatnost u informacijskom društvu. Gospić: Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću, 2019.
3. BOBAN, M., Information Security and the Protection of Children's Personal Data, 27th International Conference of Software, Telecommunications and Computer Networks (SoftCOM 2019), Boban, Marija ; Ježić, Gordan (ur.), Split: Fakultet elektrotehnike, strojarstva i brodogradnje Sveučilišta u Splitu, 2019.
4. BOBAN, M., E-privacy regulation - new European framework for regulation on privacy and electronic communications designed to protect user privacy in the digital age, 47th International Scientific Conference on Economic and Social Development, Prag, Češka Republika, 2019. str. 176-187
5. BOBAN, M., E-zdravlje: zaštita osobnih podataka u novim uvjetima // Zbornik radova s međunarodnog kongresa "1. kongres KOKOZA i 3. hrvatski kongres medicinskog prava s međunarodnim sudjelovanjem, Rabac, Hrvatska, 2019. str. 41-72
6. BOBAN, M., Digitalna ekonomija i europski regulatorni okvir zaštite osobnih podataka - Izazovi i perspektive u primjeni, Treća međunarodna naučna konferencija "Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju", Mostar, Bosna i Hercegovina, 2019. str. 390-414
7. BOBAN, M., ČIZMIĆ, J., Zaštita osobnih podataka u novim uvjetima. Privredna štampa, Sarajevo, 2021.
8. BOBAN, M., Umjetna inteligencija i privatnost – izazovi za zaštitu podataka u informacijskom dobu", Miroslav Tuđman i paradigma znanja" / Holjevac, Ž ; Mikelić Preradović ; N., Akrap, G. ; Lučić, I. (ur.).
9. Zagreb, Hrvatska: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Udruga sv. Jurja, 2023. str. 155-175
10. BREZAK, M. Pravo na osobnost, Nakladni Zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 1998.
11. KRNETA, S., Civilnopravna zaštita privatnog života u evropskom pravu, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1970., str. 81-97.
12. BUTTI, G., PIAMONTE, „A GDPR: nuova privacy. La conformità su misura“, Iter (Milano), 2017.
13. CALDER, A, EU GDPR & EU-US Privacy Shield: A Pocket Guide, IT Governance Ltd, RAGHENO, N. (dir.), Collectif, Data Protection & Privacy: Le GDPR dans la pratique - De GDPR in de praktijk, Anthemis, 2017.
14. CAPURRO, R., „Information : ein Beitrag zur etymologischen und ideengeschichtlichen Begründung des Informationsbegriffs“, Saur, München, 1978.
15. Castells, M., „Moć identiteta“, Svezak I., Golden marketing, Zagreb, 2002.
16. ČIZMIĆ, D., BOBAN, M., ZLATOVIĆ, D., „Nove tehnologije, intelektualno vlasništvo i informacijska sigurnost“, Sveučilište u Splitu Pravni fakultet, Split, 2016.
17. ČIZMIĆ, J., BOBAN, M., Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 377-410

17. DIKA, M., Zaštita prava osobnosti u parničnom i ovršnom postupku, u Klarić, P., (ur.) Odgovornost za neimovinsku štetu zbog povrede prava osobnosti, Narodne novine, Zagreb, 2006.
18. DIKA, M., Zaštita prava osobnosti u parničnom i ovršnom postupku, u Klarić, P., (ur.) Odgovornost za neimovinsku štetu zbog povrede prava osobnosti, Narodne novine, Zagreb, 2006.
19. FERNANDEZ, P. C., „Flexibility Clauses in the General Data Protection Regulation: The "Swiss Cheese" of EU Data Protection Law? A Study of the Flexibility Clauses Within the GDPR and the Possibility of Them Hampering the Attainment of the Objectives of the Regulation“, 2016.
20. FILIPOVIĆ, RUDOLF, Englesko-hrvatski rječnik, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
21. FORS, P., „GDPR Compliance“, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018.
22. GERTZ, M., GULDENTOPS, E., STROUS, L., (ed.), „Integrity, internal control and security in information systems: connecting governance and technology“, IFIP TC11/WG11.5 Fourth Working Conference on Integrity and Internal Control in Information Systems, November 15-16, 2001, Brussels, Belgium. Springer, 2002.
23. GOBEO, A., FOWLER, C., BUCHANAN, W. J., „GDPR and Cyber Security for Business Information Systems“, River Publishers, 2018.,
24. HORIĆ, A., „Informacija – povijest jednog pojma o Capurrovom razumijevanju pojma informacije“, Vjesnik bibliotekara Hrvatske 50, 1/2(2007)
25. KLAJČ, B., Rječnik stranih riječi, Tuđice i posuđenice, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb, 1990., str.
26. KOLAH, A., „The GDPR Handbook: A Guide to the EU General Data Protection Regulation“, Kogan Page, Limited, 2018.
27. KOVAČIĆ, T., „Odgovornost za štetu zbog povrede prava osobnosti pravne osobe objavom informacije u medijima (I.)“, Pravo i porezi, br. 8., kolovoz 2008., str. 40 – 45
28. MLADINIĆ, A., VUKIĆ, Z. I RONČEVIĆ, A., GDPR compliance challenges in Croatian micro, small and medium sized enterprises, Pravni vjesnik, 39 (3-4), 2023., str. 53-75
29. RADIĆ, Ž., „Geneza prava na privatnost“, Zbornik radova znanstvenog skupa Pravo na tajnost podataka, Novalja - Split, 2008.,
30. RADLOVIĆ, A., „Pravo osobnosti u novom Zakonu o obveznim odnosima“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 27. br. 1.
31. SHARMA, A., DESHKAR, N., WADHAWAN, K., KEARNS-MANOLATOS, D., NANGLA, A., SEOLIKAR, A., YEUNG, S., DAS, S., PATIL R., „Privacy & GDPR for Digital Platforms“, Synechron Inc, 2018.
32. TANKARD, C., „What the GDPR means for businesses“, Network Security 2016(6):5-8, June, 2016.
33. TAYLOR, S., „Data Protection Officer (DPO)“, Independently Published, 2018.
34. UROIĆ, M., HURM., A., Njemačko-hrvatski rječnik, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
35. WESTIN, A., Privacy and Freedom, Atheneum, New York, 1970.
36. ZLATOVIĆ, D., „Pravo na ispravak i odgovor prema novom Zakonu o medijima“, Pravo i porezi, br. 3., ožujak 2007., str. 38 – 42.

#### *Pravni izvori*

1. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih



- podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka - GDPR) SL EU L119, na snazi od 25.05.2018.
2. Zakon o informacijskoj sigurnosti, Narodne novine, 79/2007
  3. Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka, Narodne novine, 42/18, na snazi od 25.05.2018.
  4. Zakon o medijima , Narodne novine br. 59/04., 84/11, 81/13, 114/22
  5. Zakon o tajnosti podataka, Narodne novine br. 79/2007, 86/12
  6. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98 –pročišćeni tekst, 113/2000,124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 –pročišćeni tekst, 85/2010-pročišćeni tekst, 5/14
  7. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine br. 25/13, 85/15, 69/22)
  8. Internet izvori
  9. Agencija za zaštitu osobnih podataka Republike Hrvatske, službene stranice, <https://azop.hr/djelokrug/> (26. 03. 2024.)
  10. Agencija za zaštitu osobnih podataka, službene stranice, <https://azop.hr/agenciji-za-naplatu-potrazivanja-eos-matrix-d-o-o-izrecena-upravna-novcana-kazna-u-iznosu-od-547-milijuna-eura/> (22. 03. 2024.)
  11. European Data Protection Board, [https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-042022-calculation-administrative-fines-under\\_en](https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-042022-calculation-administrative-fines-under_en) (22. 03. 2024.)
  12. GUARDSTER, "The Right to Privacy", str. 1. dostupno na [http://www.guardster.com/?Tutorials-The\\_Right\\_to\\_Privacy](http://www.guardster.com/?Tutorials-The_Right_to_Privacy) (20. 03. 2024.)
  13. IT Governance, „GDPR Enforcement and Penalties“, dostupno na IT Governance <https://www.itgovernance.co.uk/dpa-and-gdpr-penalties> (22. 03. 2024.)
  14. Izvješće Agencije Europske unije za mrežnu i informacijsku sigurnost, dostupno na <https://www.enisa.europa.eu/publications/privacy-and-data-protection-by-design> (21. 03. 2024.)

*Summary*

**INFORMATION SECURITY AND DATA PROTECTION IN PUBLIC  
ADMINISTRATION ON THE BASIS OF THE GENERAL DATA  
PROTECTION REGULATION (GDPR)**

*Review paper*

*Public administration is subject to the rules of the General Data Protection Regulation 2016/679 (GDPR) when processing an individual's personal data. Most personal data in public administration bodies are usually processed on the basis of a legal obligation or only to the extent necessary for the performance of tasks of public interest or for the exercise of official authority entrusted to the public authority body. In doing so, when processing personal data, the public administration must respect the key principles of the Regulation, such as: legality, honesty, transparency, limitation of purpose, reduction of the amount of data, accuracy of data, limitation of data storage and completeness and confidentiality of data. Also, public authorities are obliged to ensure the implementation of these principles, that is, as a data controller, to keep a register of personal data processing records that serves as proof that the processing of personal data is legal and must be in written form, including electronic form. In accordance with the above, the author will provide a detailed presentation of the obligations of public administration based on the General Data Protection Regulation with the implementation of technical and organizational protection measures to protect personal data with an emphasis on information security measures in accordance with the General Data Protection Regulation as well as possible data breaches and sanctions in accordance with the Regulation and the Law on the Implementation of the General Regulation on Data Protection.*

**Keywords:** *GDPR, information security, public administration, personal data, protection*

## UGOVORNO PRAVO U KONTEKSTU DIGITALIZACIJE NA JEDINSTVENOM EUROPSKOM TRŽIŠTU

*Pregledni rad*

nasl. doc. dr. sc. **Sanja Gongeta**, prof. struč. stud. <sup>1</sup>

izv. prof. dr. sc. **Anita Petrović** <sup>2</sup>

*Digitalna revolucija utjecala je na ugovorne odnose i pravni okvir kojim se oni reguliraju. Europski zakonodavac kontinuirano prati suvremena tržišna i tehnološka kretanja te osigurava adekvatnu regulativu i pravnu zaštitu ugovornih strana na jedinstvenom europskom tržištu. U radu se istražuje na koji način digitalna transformacija utječe na pravne aspekte ugovornih odnosa unutar Europske unije te se analizira kako se tradicionalni principi ugovornog prava prilagođavaju novim izazovima i dinamiци digitalnog okruženja. Rad doprinosi razumijevanju kompleksnosti ugovornih odnosa u digitalnom dobu te nudi smjernice za daljnji razvoj pravnog okvira u digitalnom poslovanju unutar Europske unije i državama kandidatkinjama koje slijede europski pravni put.*

**Ključne riječi:** *ugovorno pravo; digitalizacija; harmonizacija;*

### 1. UVOD

Ugovorno pravo zakoračilo je u novo doba tehnoloških inovacija, digitalnih tehnologija i interneta velikih brzina, što se može označiti kao četvrta tehnološka

---

<sup>1</sup> nasl. doc. dr. sc. Sanja Gongeta, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: sanja.gongeta@vevu.hr

<sup>2</sup> izv. prof. dr. sc. Anita Petrović, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, e-mail: anita.petrovic@untz.ba

revolucija (Howells, 2020). Trgovanje podacima, pravna kvalifikacija podataka, zaštita osobnih podataka, osobni podaci kao valuta i sl., samo su neka pitanja koja digitalna revolucija postavlja pred ugovorno pravo, ali i pravo uopće. Slična pitanja se javljaju vezano za primjenu umjetne inteligencije (*artificial intelligence*, AI) koja je prisutna u svakodnevnom životu, od vozila pa do kućnih uređaja. Pred zakonodavcima je sada ogroman izazov prilikom donošenja pravnih pravila, koja bi trebala odgovoriti zahtjevima i potrebama digitalnog svijeta, a s druge strane, biti fleksibilna i otporna na brze izmjene koje se u tom svijetu događaju vrlo brzo (De Franceschi, 2016:3-4). Ugovorno pravo je dobilo novu ulogu, a to je da prati gospodarstvo koje se temelji na podacima. Gospodarstvo zasnovano na podacima zahtijeva i novi regulatorni okvir, jer ovaj postojeći zasnovan na tradicionalnim pravnim vrijednostima i normama ne odgovara u potpunosti novom digitalnom dobu. Drugim riječima, pravni okvir je potrebno modernizirati i ažurirati, budući da podatkovno gospodarstvo generira veliku vrijednost. Tradicionalni pravni sustavi nisu bili namijenjeni aktualnim tržišnim kretanjima, posebice obradi i korištenju podataka na način na koji to danas omogućuje digitalno gospodarstvo. Digitalizacija stvara veće količine podataka sa sve većom tržišnom vrijednosti, dok su tradicionalni pravni okviri primarno usmjereni na regulaciju fizičkih dobara. Zbog toga je nužno prilagoditi pravne norme kako bi se osigurala učinkovita zaštita prava korisnika i uspostavila odgovarajuća regulacija trgovine podacima, uzimajući u obzir tehnološki napredak i dinamiku digitalnog tržišta. Ova transformacija zahtijeva novu paradigmu u pravnim osnovama, koja uspostavlja ravnotežu između slobodnog protoka podataka i zaštite privatnosti. Kako bi se zadovoljile potrebe digitalnog gospodarstva i uklonile prepreke za učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta podataka, nužno je uspostaviti usklađeni okvir koji definira tko ima pravo na korištenje podataka o proizvodima ili povezanim uslugama, pod kojim uvjetima i na kojoj osnovi. Prema rezultatima studije o europskom podatkovnom tržištu u 2022. godini vrijednost europskog podatkovnog tržišta

dosegnula je 63,6 milijardi eura za EU27, uz stopu rasta od 4,9 % u 2021. (Micheletti, 2022) U siječnju 2024. godine stupio je na snagu Europski akt o podacima i rješavanjem pravnih, ekonomskih i tehničkih pitanja zbog kojih se podaci nedovoljno iskorištavaju, kojim Komisija želi omogućiti što veću uporabu podataka uz jasno pravno određenje njihovog korištenja u svim europskim gospodarskim sektorima. Njegovim stupanjem na snagu i provedbom, do 2028. godine očekuje se dodatnih 270 milijardi Eura BDP-a za države članice.<sup>3</sup> Digitalna revolucija je podatke učinili sastavnim dijelom gotovo svake gospodarske aktivnosti, ali i dijelom modernog prava. To znači da podatkovno gospodarstvo koje se vodi načelom slobodnog protoka podataka zahtijeva odgovarajuće pravno okruženje.<sup>4</sup> Pravni poredak treba pronaći rješenja koja će omogućiti dalji razvoj ovog gospodarstva, ali istovremeno zaštititi i prava pojedinca. Značajan korak na tom putu je *Opća uredba o zaštiti podataka* (GDPR)<sup>5</sup> kojom je stvoren potpuno usklađen pravni okvir povezan sa zaštitom pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka i pravila povezana sa slobodnim kretanjem osobnih podataka. Promjene koje donosi digitalna tehnologija, čiji su ključni elementi hardver, softver i mreža, donosi i novu digitalnu robu koja se razlikuje od one fizičke, tjelesne robe. U digitalnom svijetu podaci su *res in commercium*, bilo kao samostalan predmet ugovora ili kao protučinidba (De Franceschi, 2016:5). Ova promjena je revolucionarna za tradicionalno ugovorno pravo jer u središte stavlja nešto do sada ugovornom pravu nepoznato, a to su podaci pretočeni u digitalni sadržaj kojim se prometuje i koji ima svoju vlastitu vrijednost. Podaci u vidu digitalnog sadržaja i digitalnih usluga postali su samostalan predmet ugovora, a s druge strane osobni podaci postali su "naknada" za sadržaj koji se

---

<sup>3</sup> Uredba (EU) 2023/2854 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive (EU) 2020/1828 (Akt o podacima) PE/49/2023/REV/1, SL L, 2023/2854, 22.12.2023

<sup>4</sup> Op cit. Fn.1., 5-8.

<sup>5</sup> Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), OJ L 199/1.

prima (Metzger, 2020). To je na kraju zahtijevalo i posebnu pravnu regulaciju posebice kada su u pitanju pojedinci koji često nisu svjesni vrijednosti podataka koje pružaju za besplatne sadržaje koje preuzimaju (De Franceschi i Schulze, 2019:4-5). S tim u vezi usvojena je Direktiva (EU) 2019/770 o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja<sup>6</sup> (dalje: Direktiva 2019/770), kojom se uređuju posljedice digitalne revolucija na ugovorno pravo. Vrlo široko definiranim područjem primjene Direktiva 2019/770 zadire u samo jezgro ugovornog prava. Definira pitanja kao što je npr. sklapanje i ispunjenje ugovora, podaci kao predmet ugovora i kao "naknada", odgovornost za usklađenost, pravna sredstva za slučaj neusklađenosti i sl., što je čini ne samo pionirskim postignućem u području EU digitalnog prava, nego i (potrošačkog) ugovornog prava (Schulze i Staudenmayer, 2020:3-4). No, iako Direktiva (EU) 2019/770 uređuje brzorazvijajuće i pomalo još nepoznato područje digitalnog svijeta, ipak se temelji na konceptima i principima prava prodaje robe uspostavljenih Direktivom 1999/44/EZ o prodaji robe široke potrošnje i povezanim jamstvima.<sup>7</sup> Pravila o ugovorima o prodaji fizičke robe sada su se modernizirala i premjestila u novi svijet ugovora o digitalnoj robi (Howells, 2020:152). Napredak u digitalnim tehnologijama i promjenjivo tržišno okruženje zahtijevaju od zakonodavaca kontinuirano praćenje i ažuriranje pravnih normi s ciljem osiguranja adekvatne zaštita potrošača (Josipović i Kanceljak 2022; Gongeta, 2023).

## 2. DIGITALNI SADRŽAJI KAO PREDMET UGOVORA

Direktiva (EU) 2019/770 uređuje ugovore koji za predmet imaju digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu, odnosno pribavljanje i isporuku podataka (Petrović i Bikić, 2023:127-131). Uvođenjem podataka u ugovorni režim otvoreno je novo poglavlje ugovornog prava jer su podaci izraženi u digitalnim obliku stvar u prometu. Mnoge tjelesne pokretne stvari zamijenio je digitalni sadržaj. Štampane

---

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga, OJ L 136, 22.5.2019.

<sup>7</sup> Direktiva 1999/44/EZ o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu, OJ 1999 L 171/12 izmijenjena Direktivom 2011/83/EU, OJ 2011 L 304/64.

knjige i novine zamijenile su e-knjige i e-novine. Prava je rijetkost kupovina CD-a ili DVD-a. Umjesto toga koriste se internetske platforme za *streaming* različitog multimedijskog sadržaja, a danas je teško pronaći osobu koja nije korisnik neke društvene mreže. S obzirom da se bavi novim digitalnim pitanjima, od toga da podacima daje prometnu vrijednost, regulira nove obaveze kao što je ažuriranje s ciljem održavanja usklađenosti digitalnog sadržaja, načinom isporuke digitalnog sadržaja ili digitalne usluge i dr., Direktiva (EU) 2019/770 vrlo vješto zaobilazi korištenje jasne i precizne pravne terminologije, niti daje jasne pravne kvalifikacije. Razlog tome je i hibridni karakter digitalnog sadržaja kao predmeta ugovora (Helberger i suradnici, 2013:39). Prema čl. 3. st. 1. Direktiva 2019/770 se primjenjuje na *svaki ugovor na temelju kojeg trgovac isporučuje ili se obvezuje isporučiti digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu potrošaču, a potrošač plaća ili se obvezuje platiti određenu cijenu*. Iz navedenog jasno proizlazi da Direktiva (EU) 2019/770 ne daje pravnu kvalifikaciju ugovora koji za predmet ima isporuku digitalnog sadržaja ili digitalne usluge, već uređuje samo prava i obveze u pogledu isporuke. To znači da bilo koji ugovor npr. kupoprodaja, licenca, ugovor o uslugama, zakup, najam ili neki *sui generis* ugovor može biti pravni instrument za dobavljanje, prijenos i isporuku digitalnog sadržaja i usluga (Točka 12. preambule Direktive 2019/770). U čl. 2. st. 1. Direktiva (EU) 2019/770 definira „digitalni sadržaj“ kao *podatke koji se proizvode i isporučuju u digitalnom obliku*. Definicija ima vrlo široko značenje, čime joj je osigurana otpornost na buduće digitalne inovacije i promjene koje donosi tehnološki napredak. U t. 19. preambule ilustrativno se navode digitalni sadržaji npr., računarski programi, aplikacije, video datoteke, audio datoteke, glazbene datoteke, digitalne igre, e-knjige i druge e-publikacije. Pojmom digitalni sadržaj shodno čl. 3. st. 3. Direktive (EU) 2019/770 obuhvaćeni su i materijalni nosači podataka koji služe isključivo kao nosači digitalnog sadržaja. Digitalni sadržaj ili digitalna usluga mogu se potrošaču isporučiti na razne načine, npr. prijenos na nekom materijalnom nosaču (CD, DVD i sl.), preuzimanjem na uređaj (*download*), prenošenje putem

*streaminga*, omogućavanje pristupa kapacitetima za pohranjivanje digitalnog sadržaja, pristup korištenju društvenim mrežama i sl. No, kako bi ispunila očekivanja potrošača i osigurala jasan i jednostavan pravni okvir za trgovce Direktiva (EU) 2019/770 se primjenjuje na digitalni sadržaj i digitalne usluge bez obzira na način prijenosa. Tom logikom primjenjuje se na digitalni sadržaj, ali i na sam materijalni nosač koji služi isključivo za prijenos tog sadržaja. U čl. 2. st. 2. Direktiva (EU) 2019/770 definira „digitalnu uslugu“ kao a) *uslugu kojom se potrošaču omogućava stvaranje, obrada i pohrana podataka u digitalnom obliku ili pristup njima*; ili b) *uslugu kojom se omogućava dijeljenje ili bilo koja druga interakcija s podacima u digitalnom obliku koje učitava ili stvara potrošač ili drugi korisnici te usluge*. Digitalne usluge su, dakle, usluge koje omogućavaju stvaranje, obradu ili pohranu podataka u digitalnom obliku, te pristup tim podacima uključujući poslovni model „softver kao usluga“, kao što je npr. dijeljenje video i audio zapisa te druge usluge pohranjivanja datoteka na poslužitelje (*file hosting*), obrada teksta ili igre koje se nude u okruženju računarstva u oblaku (*cloud computing*) i društvene mreže (Točka 19. preambule Direktive 2019/770).<sup>8</sup> Digitalni ugovori za predmet, pored pribavljanja digitalnog sadržaja, imaju i sve vrste usluga povezanih s digitalnim sadržajem, a koje potrošaču omogućavaju stvaranje, obradu, pohranu i dijeljenje digitalnog sadržaja. S druge strane, digitalni sadržaj koji se isporučuje na materijalnom nosaču podataka, kao što je npr. CD ili DVD, Direktiva 2011/83/EU o pravima potrošača<sup>9</sup> smatra robom, pa time je riječ o ugovoru o prodaji, dok ako se digitalni sadržaj isporučuje *online*, npr. preuzimanjem, *streamingom* i sl., Direktiva 2011/83/EU ne kvalifikacira ni kao ugovore o prodaji ni kao ugovore o uslugama.

---

<sup>8</sup> Tako npr. *Dropbox*, *Google Drive*, *Gmail* i sl. pružaju usluge pohranjivanja datoteka na poslužitelju koji je u ovom slučaju oblak (*cloud*). Zatim društvene mreže npr. *Facebook*, *Instagram*, *LinkedIn*, *Twitter* i sl. su usluge društvenih mreža koje su bazirane na oblaku.

<sup>9</sup> Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, OJ L 304, 22.11.2011.



Za takve ugovore Direktiva 2011/83/EU propisuje pravila o predugovornim informacijama, kao što je informacija o funkcionalnosti i relevantnoj interoperabilnosti digitalnog sadržaja, te pravo potrošača na bezrazložni odustanak, ako je ugovor koji za predmet ima digitalni sadržaj zaključen izvan poslovnih prostorija trgovca ili distancionim sredstvom komunikacije. Imajući u vidu postojanje funkcionalne ekvivalencije između *online* i *offline* svijeta, odnosno bez obzira na koji način se (opipljiv ili neopipljiv) digitalni sadržaj isporučuje potrošaču, potrošači će i dalje uživati zaštitu Direktive 2011/83/EU vezano za određene aspekte digitalnih ugovora. Naime, i u t. 20. Direktive (EU) 2019/770 se pojašnjava da se na materijalni nosač kojim se prenosi digitalni sadržaj, npr. CD, neće primjenjivati njezina pravila o isporuci i o pravnim sredstvima dostupnim potrošaču za slučaj neisporuke, već će se primjenjivati pravila Direktive 2011/83/EU o obvezama u pogledu isporuke robe i pravnim sredstvima za slučaj neisporuke. Također, na takve materijalne nosače podataka i na digitalni sadržaj koji se na njima isporučuje primjenjivat će se pravila Direktive 2011/83/EU u pogledu prava na odustanak i prirode ugovore kojim se isporučuje ta roba. No, kako bi se spriječilo razlikovanje pravnih pravila ovisno o mediju Direktiva (EU) 2019/770 se primjenjuje na svaki medij prijenosa, dakle i opipljivi i neopipljivi. Ona pruža zaštitu potrošačima u slučaju neispravnog, odnosno neusklađenog digitalnog sadržaja bez obzira na koji način je digitalni sadržaj pribavljen, je li primjerice potrošač kupio CD na kojem je softver *online* ili u trgovini, ili je, pak, softver preuzeo neposredno s internet stranice.

### **3. OSOBNI PODACI KAO PROTUČINIDBA**

Direktiva (EU) 2019/771 uređuje jedno potpuno novo pitanje ugovornog prava, istovremeno vrlo značajno za digitalno pravo EU, a to su tzv. besplatni ugovori o digitalnim sadržajima. U čl. 3. st. 1. propisano je da se Direktiva 2019/770 *također primjenjuje ako trgovac isporučuje ili se obvezuje isporučiti digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu potrošaču, a potrošač dostavlja ili se obvezuje dostaviti osobne podatke trgovcu, osim ako osobne podatke koje dostavi potrošač*

*trgovac obrađuje isključivo u svrhu isporuke digitalnog sadržaja ili digitalne usluge u skladu s ovom Direktivom ili kako bi se trgovcu omogućilo usklađivanje s pravnim zahtjevima kojima trgovac podliježe, a trgovac te podatke ne obrađuje ni u koje druge svrhe.* Navedenom odredbom po prvi put obuhvaćene su situacije kada potrošač za preuzimanje ili pristup digitalnom sadržaju ili digitalnoj usluzi ne plaća cijenu, već zauzvrat ustupa svoje osobne podatke npr. registracija za internetsku uslugu, društvene mreže i sl. (Petrović, 2023:311-312). Ovime je ugovorno pravo uvedeno u digitalno doba kako bi moglo odgovoriti zahtjevima digitalnog gospodarstva. Naime, većina digitalnog sadržaja i digitalnih usluga na internetu se oglašava i nudi kao besplatno i ne traži se plaćanje cijene, dok u stvari takvi sadržaji nisu besplatni budući da potrošač "plaća" svojim osobnim podacima (Helberger i suradnici, 2017:1428). Poslovni modeli u svijetu digitalnih tehnologija upravo se oslanjaju na prikupljanju i obradi osobnih podataka s ciljem njihovog daljeg ekonomskog iskorištavanja. U digitalnom gospodarstvu pojam podaci kao valuta dolazi u koliziju sa pravom na zaštitu osobnih podataka kao jednim od temeljnih prava koje se štiti primarnim pravom EU (Čl. 16. UFEU i čl. 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima). Dilemu o osobnim podacima kao robi i osobnim podacima kao temeljnom pravu ipak spretno je premostila Direktiva (EU) 2019/770 tako što se na kraju ipak priklonila stanovištu da je zaštita osobnih podataka temeljno pravo i da se osobni podaci ne mogu smatrati robom (Točka 24. preambule Direktive (EU) 2019/770). Ovaj pristup rezultat je kritika na prijedlog direktive o isporuci digitalnog sadržaja od strane Europskog nadzornika za zaštitu podataka (*European Data Protection Supervisor, EDPS*).<sup>10</sup> U svom Mišljenju na Prijedlog direktive o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja Europskom nadzorniku za zaštitu podataka bilo je sporno da se osobni podaci označavaju kao „protučinidba“ činidbi isporuke digitalnog sadržaja. Drugim riječima, uvodi se ideja da se nešto može platiti

---

<sup>10</sup> European Data Protection Supervisor, Opinion 4/2017 on the Proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content, 14.3.2017, [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-14\\_opinion\\_digital\\_content\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-14_opinion_digital_content_en.pdf)

osobnim podacima na isti način kao i novcem. Temeljna prava, kao što je pravo na zaštitu osobnih podataka, ne mogu se svesti na obične potrošačke interese, a osobni podaci se ne mogu smatrati robom. Uvođenjem osobnih podataka kao „nenovčane protučinidbe“ otvorilo se pitanje odnosa između Prijedloga direktive i pravila o zaštiti osobnih podataka, posebice Opće uredbe o zaštiti podataka. Preporuke EDPS su, među ostalim, bile da se izbjegne korištenje pojma „podaci kao protučinidba“ jer je nejasan i može stvarati zabluđu kod potrošača, zatim da je pojam „drugi podaci“ već obuhvaćen ekstenzivnom definicijom „osobnih podataka“ iz Opće uredbe o zaštiti podataka, nadalje da se izbjegne upućivanje jedino na podatke koje „aktivno“ pruža potrošač jer je to u suprotnosti s postojećim i budućim pravilima o zaštiti podataka, da treba biti navedeno da se podaci koje obrađuje trgovac upotrebljavaju u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka i dr. Upućene kritike i preporuke su uvažene, pa se u tekstu Direktive (EU) 2019/770, kada je u pitanju isporuka „besplatnog“ digitalnog sadržaja koriste neutralni pojmovi upravo, kako bi se napravio otklon od komercijalizacije osobnih podataka (Metzger, 2020:28). Ne navodi se više pojam protučinidba kao bitno obilježje sinalagmatskih ugovora kod kojih nasuprot činidbi jedne strane stoji protučinidba druge. Ovime se željelo naglasiti da su osobni podaci temeljno ljudsko pravo, a ne roba kojom se trguje kao i svakom drugom robom. Upitno je međutim koliko je Direktiva (EU) 2019/770 neutralnom terminologijom uspjela zamaskirati činjenicu da su u praksi osobni podaci potrošača zaista protučinidba činidbi isporuke digitalnog sadržaja ili usluge (Schulze i Staudenmayer, 2020:71). Brisanjem pojma podaci kao protučinidba Direktiva (EU) 2019/770 zapravo prepušta nacionalnim zakonodavcima da svojim ugovornim pravom odluče hoće li ustupanje osobnih podataka smatrati protučinidbom ili ne, potom kako postupiti npr. u slučaju davanja neistinitih osobnih podataka, zatim može li trgovac raskinuti ugovor ako potrošač ne dostavi podatke ili ne dostavi istinite podatke i sl.?

#### 4. USKLAĐENOST S UGOVOROM

Najbolji primjer prilagodbe postojećih pravila ugovornog prava novim zahtjevima digitalizacije jeste odgovornost za usklađenost (odgovornost za materijalne nedostatke). Usklađenost robe s ugovorom i pravna sredstva za slučaj neusklađenosti, kao ključni koncepti europskog ugovornog prava migrirali su i u svijet digitalnih ugovora. Direktiva (EU) 2019/770 na određeni način preuzima institut usklađenosti s ugovorom iz Direktive 1999/44/EZ i prilagođava ga zahtjevima digitalne robe umjesto ranije fizičke robe. Na taj način potrošači, koji pribavljaju digitalni sadržaj ili koriste digitalne usluge, uživaju istu zaštitu za slučaj da digitalni sadržaj ili usluga (softver, mobilna aplikacija, *streaming* videozapisa ili muzike i sl.) nisu ispravni, kao i potrošači koju su kupili neku fizičku robu (stolicu, krevet, usisavač i sl.) (Petrović i Bikić, 2023:167). Kako bi se osigurala zaštita potrošača i zaštitila njihova razumna očekivanja, Direktiva (EU) 2019/770 kombinira precizne subjektivne i objektivne kriterije pomoću kojih se procjenjuje usklađenost digitalnog sadržaja ili usluge s ugovorom. Postojanje nedostatka usklađenosti pretpostavka je odgovornosti trgovca, s jedne, i korištenje pravnih lijekova od strane potrošača, s druge strane. Odredbe o usklađenosti digitalnog sadržaja ili usluge s ugovorom predstavljaju jezgro Direktive 2019/770 i podliježu klauzuli maksimalne harmonizacije. U čl. 6. Direktiva (EU) 2019/770 polazi od pravila usklađenosti digitalnog sadržaja ili digitalne usluge s ugovorom tako što propisuje da *trgovac potrošaču isporučuje digitalni sadržaj ili digitalnu uslugu koji ispunjavaju zahtjeve navedene u čl. 7. (subjektivni zahtjevi usklađenost), čl. 8. (objektivni zahtjevi usklađenosti) i čl. 9. (zahtjev pravilne integracije), ako je primjenjivo, ne dovodeći u pitanje čl. 10. (prava trećih strana)*. Iz navedene odredbe jasno proizlazi da bi digitalni sadržaj ili usluga bili usklađeni moraju biti kumulativno zadovoljeni kriteriji iz tri zahtjeva usklađenosti (Schulze i Staudenmayer, 2020:114-115). Konceptualni pristup negativnog definiranja nedostatka iz Direktive 1999/44/EZ je time modificiran na način da svako odstupanje od ugovorenih (subjektivni kriteriji) i

propisanih zahtjeva usklađenosti (objektivni kriteriji) jest nedostatak usklađenosti digitalnog sadržaja ili digitalne usluge s ugovorom. Na listi subjektivnih i objektivnih kriterija usklađenosti našli su se i neki potpuno novi zahtjevi usklađenosti koji odgovaraju isključivo digitalnom sadržaju i digitalnim uslugama kao što su funkcionalnost (Čl. 2. t. 11. Direktive (EU) 2019/770), kompatibilnost (Čl. 2. t. 10. Direktive (EU) 2019/770), interoperabilnost (Čl. 2. t. 12. Direktive (EU) 2019/770), te ažuriranja. Za digitalni sadržaj i digitalne usluge posebno značajno je uključivanje *ažuriranja* na listu objektivnih kriterija za procjenu usklađenosti jer ažuriranjem se upravo održava usklađenost i to duže vrijeme nakon sklapanja ugovora. U čl. 8. st. 2. Direktive (EU) 2019/770 uređuje se obveza ažuriranja kao ugovorna obveza trgovca, koja podrazumijeva obavještanje potrošača o potrebi ažuriranja digitalnog sadržaja ili digitalnih usluga, kako bi ostali usklađeni s ugovorom i isporuku ažuriranja tijekom razdoblja: a) *unutar kojeg se digitalni sadržaj ili digitalna usluga moraju isporučivati u skladu s ugovorom, ako je ugovorom predviđena kontinuirana isporuka tijekom određenog razdoblja*; b) *unutar kojeg potrošač to može razumno očekivati s obzirom na vrstu i svrhu digitalnog sadržaja ili digitalne usluge i uzimajući u obzir okolnosti i prirodu ugovora, ako je ugovorom predviđena jednokratna isporuka ili niz pojedinačnih isporuka*. Svrha obveze ažuriranja je osigurati da digitalni sadržaj ili digitalna usluga, koji su usklađeni u trenutku isporuke ili tijekom određenog razdoblja u kojem se ocjenjuje usklađenost, ostanu i dalje usklađeni s ugovorom za određeno vrijeme bez obzira na sve promjene koje se događaju u digitalnom svijetu (Schulze i Staudenmayer, 2020:154). Primjerice, ažuriranjem mobilnih aplikacija dobiva se pristup novim radnim značajkama, čime se poboljšava njihova stabilnost i sigurnost. Ažuriranje digitalnog sadržaja je definirano i kao subjektivni i kao objektivni kriterij usklađenosti. Ugovorno ažuriranje može čak prijeći granicu održavanja usklađenosti i pretvoriti se u nadogradnju ili modifikaciju isporučenog digitalnog sadržaja ili usluge. Međutim, ažuriranje kao objektivni kriterij ne može

ići tako daleko, već se svodi na sigurnosna ažuriranja i ažuriranja koja potrošač može razumno očekivati s obzirom na vrstu i svrhu digitalnog sadržaja ili digitalne usluge. Da bi se mogla ispuniti obveza ažuriranja, potrošaču mora biti omogućena instalacija ažuriranja. Većina digitalnog sadržaja i usluga povezanih s internetom u većini slučajeva automatski provodi proces ažuriranja gotovo bez potrošačevog znanja, osim možda kod prve instalacije kada se traži dopuštenje. No, u slučaju složenijih procesa potrošač opravdano može očekivati uputstvo za instalaciju ažuriranja.

## 5. ZAKLJUČAK

U kontekstu digitalne transformacije i četvrte digitalne revolucije, ugovorno pravo unutar Europske unije doživjelo je značajne promjene koje su utjecale na tradicionalne pravne norme i vrijednosti. S obzirom na sveprisutnost digitalnih tehnologija i podataka kao temeljnih elemenata gospodarskih aktivnosti, Europski zakonodavac kontinuirano radi na usavršavanju pravnog okvira s ciljem osiguranja ostvarivanja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i zaštite ugovornih strana u digitalnom poslovanju. Značajan korak u tom smjeru učinjen je usvajanjem tzv. digitalnih direktiva: Direktive (EU) 2019/770 o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i Direktive (EU) 2019/771 o prodaji robe, te se ujednačavanjem tog dijela ugovornog prava stvorilo poticajno okruženje za daljnji razvoj i funkcioniranje jedinstvenog digitalnog tržišta. Digitalizacija je preoblikovala tradicionalne ugovorne odnose omogućujući nove oblike trgovanja digitalnim sadržajem i uslugama što je zakonodavce stavilo pred dodatan izazov prilagođavanja postojećih pravila s ciljem zaštite potrošača i očuvanje njihovih prava u digitalnom dobu. Direktiva 2019/770 predstavlja adekvatan odgovor na potrebu za jasnim pravilima koja reguliraju ugovore o digitalnom sadržaju, naglašavajući važnost funkcionalnosti, kompatibilnosti, interoperabilnosti i ažuriranja kao ključnih elemenata za procjenu usklađenosti digitalnog sadržaja ili usluga s ugovorom. S druge strane, izazovi povezani s obradom i zaštitom

osobnih podataka u kontekstu digitalnih ugovora zahtijevaju dodatnu pozornost i osiguravanje usklađenosti s Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR). Europska unija svojim pravnim okvirom nastoji uravnotežiti gospodarske interese i pravo na zaštitu osobnih podataka, promovirajući model u kojem su osobni podaci zaštićeni kao temeljno pravo, a ne kao roba koja se može slobodno trgovati. Konačno, digitalizacija i tehnološki napredak predstavljaju kako izazove tako i prilike za ugovorno pravo. Europska unija kontinuirano radi na razvoju pravnog okvira koji će biti sposoban odgovoriti na potrebe digitalnog gospodarstva, istovremeno štiteći temeljna prava i interese ugovornih strana. Direktive 2019/770 i 2019/771 simboliziraju napore EU-a u prilagodbi ugovornog prava zahtjevima suvremenih tržišnih okolnosti, postavljajući temelje za stvaranje otpornog i dinamičnog jedinstvenog digitalnog tržišta koje potiče inovacije, osigurava pravednu konkurenciju i promiče potrošačka prava u digitalnom okruženju.

**LITERATURA**

1. Carvalho, J. M. (2019) Sale of Goods and Supply of Digital Content and Digital Services – Overview of Directives 2019/770 and 2019/771, 8, Journal of European Consumer and Market Law, Issue 5, pp. 194-201, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+European+Consumer+and+Market+Law/8.5/EuCML2019037>
2. Dan Jerker B. Sventesson (2018) Digital Contracts in Global Surroundings, u: Grundmann S. (ur.), European Contract Law in the Digital Age, Intersentia, Cambridge - Antwerp-Portland.
3. De Franceschi, A. i Schulze, R. (2019) Digital Revolution-New Challenges for Law: Introduction, u: De Franceschi/ Schulze (ur.), Digital Revolution-New Challenges for Law, C.H.Beck-Nomos.
4. De Franceschi, A. (2016) European Contract Law and the Digital Single Market: Current Issues and New Perspectives, u: De Franceschi A., (ur.) European Contract Law and the Digital Single Market, Intersentia.
5. Gongeta, S. (2023) Utjecaj Direktive 2019/771 na uređenje odgovornosti za materijalne nedostatke u nacionalnim zakonodavstvima, rad u postupku objave, izložen na Međunarodnom znanstvenom skupu "Država i pravo - izazovi i perspektive", Tuzla 01. i 02. prosinca 2023. godine
6. Helberger, N. i suradnici (2013) Digital Content Contracts for Consumers, Journal of Consumer Policy; 36:37–57.
7. Helberger, N. i suradnici (2017) The Perfect Match? A Clooser Look at the Relationship between EU Consumer Law and Data Protection Law, Common Market Law Review 54.
8. Howells, G. (2020) Protecting Consumer Protection Values in the Fourth Industrial Revolution, Journal of Consumer Policy, 43:145-175.
9. Josipović, T. (2020) Privatno pravo Europske unije – opći dio, Narodne Novine, Zagreb.
10. Josipović, T., Kanceljak, I. (2022) Ugovorni odnosi - Opći dio. u: Tatjana Josipović (ur.) Privatno pravo Europske unije - Posebni dio, Zagreb: Narodne novine, 10-101
11. Metzger, A. (2020) A Market Model for Personal Data: State of Play under the New Directive on Digital Content and Digital Services, u: Lohsse, S., Schulze, R., Staudenmayer, D., (ur.), *Data as Counter Performance – Contract Law 2.0?*, Nomos, Baden-Baden
12. Mišćenić, E., et al., (2021) Europsko privatno pravo, Posebni dio, Školska knjiga, Zagreb.
13. Petrović, A., Bikić, E. (2023) Europsko ugovorno pravo i izazovi digitalizacije, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, Tuzla.
14. Petrović, A. (2023) Digitalni sadržaj kao predmet ugovora, Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa „Izazovi i perspektive razvoja pravnih sistema u XXI vijeku“, br. 3., Tom II, Banja Luka
15. Schulze, R, Staudenmayer, D. (ur.) (2020) EU Digital Law:Article-by-Article Commentary, C. H. Beck – Nomos - Hart, Baden-Baden-Oxford.
16. Uredba (EU) 2023/2854 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2023. o usklađenim pravilima za pravedan pristup podacima i njihovu uporabu i o izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive (EU) 2020/1828 (Akt o podacima) PE/49/2023/REV/1, SL L, 2023/2854, 22.12.2023



17. Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I) OJ L 177, 4.7.2008, p. 6–16
18. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), OJ L 199/1.
19. Direktiva (EU) 2019/771 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o kupoprodaji robe, izmjeni Uredbe (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 1999/44/EZ OJ L 136, 22.5.2019, 28–50
20. Direktiva (EU) 2019/770 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o određenim aspektima ugovora o isporuci digitalnog sadržaja i digitalnih usluga (Tekst značajan za EGP) OJ L 136, 22.5.2019, p. 1–27
21. Direktiva 1999/44/EZ o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu, OJ 1999 L 171/12 izmijenjena Direktivom 2011/83/EU, OJ 2011 L 304/64.
22. Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, OJ L 304, 22.11.2011.
23. Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija „Stvaranje europskog podatkovnog gospodarstva”, COM(2017) 9 final, Bruxelles, 10.1.2017
24. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Digitalna agenda za Europu, COM(2010) 245 final, Bruxelles, 19.5.2010.
25. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu, COM(2015) 192 final, Bruxelles, 6.5.2015.
26. European Data Protection Supervisor, Opinion 4/2017 on the Proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content, 14.3.2017, [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03\\_14\\_opinion\\_digital\\_content\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03_14_opinion_digital_content_en.pdf)

*Summary***CONTRACT LAW IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION IN THE  
SINGLE EUROPEAN MARKET***Review paper*

*The digital revolution has influenced contractual relationships and the legal framework by which they are governed. The European legislator continuously monitors contemporary market and technological trends and ensures adequate regulation and legal protection for contractual parties in the single European market. This paper explores how digital transformation affects the legal aspects of contractual relationships within the European Union and analyzes how traditional principles of contract law adapt to new challenges and dynamics of the digital environment. The paper contributes to understanding the complexity of contractual relationships in the digital age and provides guidelines for further development of the legal framework in digital business within the European Union and candidate countries following the European legal path.*

**Keywords:** *contract law; digitalization; harmonization*

## UGOVORI O POTROŠAČKIM KREDITIMA U KONTEKSTU DIREKTIVE 2023/2225 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

*Stručni rad*

dr. sc. **Ninoslav Gregurić-Bajza**, viši predavač <sup>1</sup>

**Karmela Matijević**, student <sup>2</sup>

*Pravni institut kreditnog odnosa hrvatskih građana s bankama reguliran je Zakonom o potrošačkom kreditiranju. Njime su uređeni ugovori o potrošačkom kreditu, informacije i prava o ugovoru o kreditu, pristup bazi podataka, nadzor i zaštita prava potrošača u tim ugovornim odnosima s bankama. Međutim, unatoč relativno dobroj nacionalnoj normativnoj uređenosti kreditnih odnosa građana s bankama, u praksi mnogih država Europske unije i dalje su prisutni previsoki troškovi potrošačkih kredita ili su uvjeti kreditiranja nedovoljno jasni ili moguće posljedice takvih kredita nisu pažljivo procijenjene, uslijed čega ti kreditni odnosi građana s bankama za same građane postaju preveliki rizik. S obzirom na to, ali i s obzirom da je digitalizacija i digitalna transformacija zahvatila sve segmente poslovanja pa i sektor kreditiranja, što posljedično mijenja poslovne procese u bankama i navike potrošača, na razini Europske unije ukazala se potreba za izmjenama relevantne pravne regulative. Glede toga je donesena Direktiva (EU) 2023/2225 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive 2008/48/EZ. Tom novom Direktivom se potrošački krediti prilagođavaju sveprisutnom trendu digitalizacije, a položaj potrošača u odnosu na banke pritom se osnažuje. Države članice Europske unije obvezne su predmetnu Direktivu implementirati u svoja nacionalna zakonodavstva do 20. studenog 2025. godine. Time bi se trebali približiti uvjeti kreditiranja na jedinstvenom tržištu Europske unije, a potrošači bi trebali biti svjesniji troškova kreditiranja i zaštićeniji od rizika novih oblika kredita koji se nude putem interneta. S tim u vezi, ovim se radom ukazuje na izmjene koje će se dogoditi u potrošačkom kreditiranju između ostaloga i u svrhu bolje zaštite potrošača u kontekstu zaduživanja i sklapanja financijskih ugovora.*

---

<sup>1</sup> dr. sc. Ninoslav Gregurić-Bajza, viši predavač, Veleučilište Baltazar Zaprešić, Zaprešić, V. Novaka 23, e-mail: nbajza@bak.hr

<sup>2</sup> Karmela Matijević, student, Veleučilište Baltazar Zaprešić, Zaprešić, V. Novaka 23, e-mail: karmela.matijevic@bak.hr

**Ključne riječi:** *potrošački krediti, kreditna sposobnost, financijska pismenost, digitalizacija, Direktiva (EU) 2023/2225*

## 1. UVOD

Prema dostupnim podacima istraživačke službe Europskog parlamenta oko 340 milijuna građana Europske unije je u minusu na svojim bankovnim računima. Kako banke u državama članicama Europske unije na te minuse zaračunavaju različite i poprilično visoke kamate, ovaj se vid kreditiranja europskih građana smatra jednim od najskupljih oblika njihova zaduživanja, što posljedično te građane Europske unije čini najslabije zaštićenim potrošačima. Područje kreditnog odnosa u hrvatskom zakonodavstvu regulirano je Zakonom o potrošačkom kreditiranju (NN 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 09/15, 78/15, 102/15, 52/16, 128/22, 156/23; dalje: ZPK) kojim su uređeni ugovori o potrošačkom kreditu, informacije i prava o ugovoru o kreditu, pristup bazi podataka, nadzor i zaštita prava potrošača, a u kojima kao korisnik kredita nastupa potrošač koji uzima kredit pod uvjetima i u svrhu koju određuje Zakon (<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/nova-pravila-o-potrosackim-kreditima-57673>). Na razini EU-a pravila po potrošačkim kreditima posljednji su put regulirana 2008. godine. U međuvremenu, zahvaljujući digitalizaciji temeljito su se promijenili proces donošenja odluka i općenito navike potrošača, koji sada žele lakši i brži postupak za dobivanje kredita i često podnose zahtjeve za kredite putem interneta. Na tržištu su se pojavili novi sudionici i novi proizvodi, poput kratkoročnih kredita s visokim troškovima. Digitalizacija je dovela i do pojave novih načina digitalnog objavljivanja informacija i procjenjivanja kreditne sposobnosti potrošača s pomoću sustava za automatizirano donošenje odluka i netradicionalnih podataka. Zbog svega navedenog, bilo je potrebno prilagoditi EU pravila o potrošačkim kreditima novim okolnostima (<https://zagreb.europarl.europa.eu/hr/news/02-10-2023-user-credits>). Nakon

opsežne rasprave na razini Europske unije donesena je *Direktiva (EU) 2023/2225 europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive 2008/48/EZ (dalje: Direktiva 2023/2225) koja uređuje rad pružatelja usluga servisiranja kredita i kupaca kredita koju države članice moraju prenijeti u nacionalne pravne sustave i objaviti do 29. prosinca 2023. godine* <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/nova-pravila-o-potrosackim-kreditima-57673>. Donošenje predmetne Direktive odnosno njena implementacija u nacionalna zakonodavstva država članica Europske unije, što će značiti i njenu primjena u praksi, donijet će bitne promjene u potrošačkom kreditiranju te će staviti naglasak na dodatnu zaštitu potrošača. Prateći trendove na tržištu i vrlo brze promjene koje se događaju u suvremenom poslovanju, Europska unija donosi upute i propise koji štite u prvom redu građane kao potrošače, ali i trgovačka društva. Potreba za dodatnim uređenjem područja potrošačkog kreditiranja pojavila se zbog sve veće kreditne zaduženosti građana i financijskih problema koji posljedično nastaju ali i zbog činjenice da je digitalizacija i digitalna transformacija zahvatila sve segmente poslovanja pa i sektor kreditiranja, što posljedično mijenja poslovne procese u bankama i navike potrošača.

## **2. UGOVOR O KREDITU – POJAM, OBILJEŽJA, BITNI SASTOJCI, VRSTE**

Prema čl. 1021. Zakona o obveznim odnosima (NN [35/05](#), [41/08](#), [125/11](#), [78/15](#), [29/18](#), [126/21](#), [114/22](#), [156/22](#), [155/23](#); dalje: ZOO), ugovorom o kreditu banka se obvezuje korisniku kredita staviti na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene, a korisnik se obvezuje banci plaćati ugovorene kamate i iskorišteni iznos novca vratiti u vrijeme i na način na koji je ugovoreno. Valja napomenuti kako je većina bankovnih ugovora adhezijskog tipa, odnosno da unaprijed ima određenu formu, koja nije podložna mijenjanju, a na drugoj je strani hoće li ga prihvatiti ili neće. No, u praksi postoje i primjeri gdje je samo jedan dio ugovora

adhezijski, dok su drugi dijelovi, odnosno klauzule podložne pregovaranju i izmjenama. Također, ugovor o kreditu u našem je pravnom sustavu zaseban pravni institut, gdje se jasno javlja distinkcija od ugovora o zajmu. Zajam je pak institut koji nije vezan za pravnu osobu (u ovom slučaju banku), već je davanje zajma dopušteno bilo kome. Pravni sustav određuje da predmet zajma može biti bilo koji predmet, dok predmet kredita mora biti isključivo novac. Glede kamata Belanić i suradnici (2017) ističu da zajam može biti besplatan (beskamatan), dok je kredit uvijek naplatan jer uvijek postoji obveza korisnika da plaća kamatu. Bitnim sastojcima ugovora o kreditu naglašavaju se temeljne obveze i načini ispunjenja istih u svrhu realizacije samog ugovorenog posla. Ponajprije se ističe obveza banke na isplatu ugovorenih novčanih sredstava korisniku kredita, koja se najčešće realizira plasmanom, odnosno puštanjem kredita na tekući račun zahtjevatelja tj. korisnika kredita. Plasmanom kredita, korisnik postaje dužnik banci za iznos glavnice kredita ali i sve ugovorene kamate, te na sebe preuzima teret otplate tih sredstava. Ugovori o kreditu se solemniziraju kod javnog bilježnika, a trošak snosi korisnik kredita. Banka može odrediti i iznos za troškove obrade kredita koje je korisnik kredita dužan snositi. Tu se podrazumijevaju troškovi koji proizlaze iz administrativnog dijela, odnosno pozadinske obrade kredita, gdje je najvažniji odjel procesinga (procjena kreditne sposobnosti, validacija zaprimljene dokumentacije...). Krediti se uglavnom razlikuju prema namjeni i roku dospjeća. Pritom se najčešće susrećemo s nenamjenskim i namjenskim kreditima. Dok se nenamjenski krediti u pravilu nude i odobravaju na kraće rokove, namjenski krediti obično su povezani s dužim rokovima dospjeća. Nenamjenski krediti omogućuju korištenje financijskih sredstava prema potrebama i željama potrošača (korisnika kredita). Okvirni kredit (dopušteno prekoračenje po tekućem računu) najčešće je korišten nenamjenski kredit zbog lake dostupnosti, a iznos okvirnoga kredita u pravilu ovisi o visini redovitih mjesečnih primanja vlasnika tekućeg računa. Namjenski su krediti samo oni krediti kod kojih se financijska sredstva smiju potrošiti

isključivo u svrhu za koju su odobreni i u pravilu imaju malo nižu kamatnu stopu u odnosu na nenamjenske kredite. Među najučestalije namjenske kredite ubrajaju se potrošački krediti koji se obično odobravaju na temelju ispostavljenog predračuna za kupnju neke robe ili na temelju ponude koju je izdao prodavatelj. Odobravaju se za različite namjene kao npr. za kupnju namještaja, bijele tehnike, tehničkih aparata, automobilske opreme, građevinskog materijala... (<https://www.hnb.hr/-/vrste-kredita>).

### 3. POTROŠAČKI KREDITI

Pod potrošačkim kreditom smatra se namjenski kredit koji banke daju fizičkim osobama za njihove osobne, obiteljske ili kućanske svrhe. Radi se o posebnom imovinsko-pravnom odnosu između banke kao kreditora i fizičke osobe kao korisnika kredita, koji među njima nastaje sklapanjem međusobno obvezujućeg ugovora. Tim ugovorom definira se namjena i iznos kredita, kamatna stopa, razdoblje otplate kredita i svaki drugi sastojak za koji stranke smatraju da je bitan za njihov odnos. Kao što je u uvodu rada navedeno, potrošačko kreditiranje u Republici Hrvatskoj regulira ZPK. Njime se uređuju ugovori o potrošačkom kreditu, informacije i prava o ugovoru o kreditu, pristup bazi podataka, nadzor i zaštita prava potrošača, a u kojima kao korisnik kredita nastupa potrošač koji uzima kredit pod uvjetima i u svrhu koju određuje taj Zakon. U smislu članka 2. stavka 1. točka 3. ZPK, ugovor o kreditu je ugovor u kojem vjerovnik odobrava ili obećava odobriti potrošaču kredit u obliku odgode plaćanja, zajma ili slične financijske nagodbe, osim ugovora o trajnom pružanju usluge ili isporuke proizvoda iste vrste kada potrošač plaća za takve usluge ili proizvode tijekom cjelokupne njihove isporuke u obliku obroka. Nadalje, člankom 2. stavkom 1. točka 15. istoga Zakona propisano je da je potrošačko kreditiranje pravni posao kojim se jedna ugovorna strana obvezuje drugoj staviti na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vrijeme, za neku namjenu ili bez utvrđene namjene, a druga se ugovorna strana obvezuje plaćati ugovorene kamate, odnosno ugovorene naknade, te iskorišteni

iznos novca vratiti u vrijeme i na način kako je ugovoreno, kao i svaki drugi pravni posao, koji je po svojoj gospodarskoj biti jednak ovome pravnome poslu. ZPK definira potrošača kao fizičku osobu koja u transakcijama obuhvaćenima tim Zakonom djeluje izvan poslovne djelatnosti ili slobodnog zanimanja. Tako je potrošač isključivo ona fizička osoba koja sredstva iz kredita koristi za osobne potrebe, a nikako u potrebe poslovanja bilo koje vrste. Radi izjednačavanja nacionalnog zakonodavstva s onim Europske unije, Hrvatska je u svoj ZPK implementirala Direktivu 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima, koja je stavljena izvan snage novom Direktivom 2023/2225. Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća imala je za cilj pobliže urediti i normirati područje potrošačkog kreditiranja, u kojem se zamijetila velika razlika i nedosljednost u različitim zemljama članicama. Direktiva definira tko je potrošač te se posebna pažnja posvećuje upravo zaštiti potrošača. Potrošači su u kontekstu potrošačkih kredita u znatno povoljnijem pravnom položaju od vjerovnika (banke) u kontekstu da imaju pravo na odustajanje od kredita, pravo na prijevremenu otplatu kredita i brojna druga prava. Direktiva 2008/48/EZ je normirala većinu bitnih elemenata vezanih za potrošačke kredite, no problem je nastao zbog nedovoljne preciznosti uslijed čega je i dalje ostala različitost u nacionalnim regulativama država članica Europske unije što je u praksi pojedinih država omogućavalo nadređenost nacionalne regulative odredbama Direktive. Neprecizne upute same Direktive omogućile su tumačenje „što nije izričito zabranjeno, prešutno je dopušteno“. U sferi potrošačkog zaduživanja primjetan je porast okvirnih i gotovinskih kredita. Iako su gotovinski krediti najskuplja zaduženja građana, njima je gotovo svaki treći Hrvat kreditno zadužen, što znači da je njihova popularnost među građanima velika pa se postavlja pitanje zašto je tome tako. Zasiurno zbog procedure koja nije zahtjevna i ne iziskuje iscrpno prikupljanje dokumentacije najbrži način za rješavanje problema likvidnosti. Građani se tako kreditno zadužuju najčešće zbog renovacije stambenih prostora ili kupnje novog automobila, a HNB tvrdi da je porastao „potrošački optimizam“



(<https://www.poslovni.hr/hrvatska/hrvati-sve-vise-dizu-najskuplju-vrstu-kredita-profesor-to-je-opasno-ponasanje-4426396>). No, novac košta! Upravo na tu činjenicu upozorava i Europska unija, koja je u svom istraživanju otkrila poražavajuću statistiku koja govori da je više od pola građana Europske unije zaduženo. Problem koji se ovdje javlja je slaba pravna reguliranost, kojoj nova Direktiva 2023/2225 želi doskočiti. Banke su dosada imale mogućnost bez izričitog dopuštenja tj. dozvole klijenta povećati zaduženje po kreditnim karticama, ali i povećavati limite po tekućim računima. Korisnici su navedenim postupcima bili dovedeni u zabludu jer su imali osjećaj da imaju više financijskih sredstava, dok su zapravo bili dodatno zaduženi. Novim EU propisima želi se maksimalno ograničiti samovolja banaka. Tako se bankama zabranjuje odobrenje nezatraženih kredita, poznatih kao „unaprijed odobreni gotovinski krediti“ te slanje nezatraženih kreditnih kartica. Ujedno se nalaže bankama da ukoliko planiraju ukinuti ili smanjiti prešutno prekoračenje, o tome su dužni obavijestiti klijenta te mu omogućiti otplatu u barem dvanaest anuiteta.

#### **4. PREDUGOVORNE INFORMACIJE**

Banke čije poslovanje nadzire Hrvatska narodna banka, svojim klijentima posebice ako se namjeravaju koristiti online financijskim uslugama, prije nego se sklopi poslovni odnos dostavljaju informacije o nazivu, adresi i matičnom broju banke, osnovnim obilježjima i ukupnoj cijeni financijske usluge, ključnim odredbama ugovora, načinu rješavanja sporova i pravu na jednostrani raskid. Informacije prije sklapanja ugovora o kreditu namijenjene su upoznavanju potrošača o njegovim pravima i obvezama koje proizlaze iz sklapanja namjeravanog ugovora. Banka je kao vjerovnik dužna potrošača upoznati s vrstom kredita, planom otplate, posljedicama neplaćanja dospjelih obveza, naknadama i ostalim relevantnim informacijama koje su propisane Direktivom 2023/2225 Europskog Parlamenta i Vijeća, a prenesene su u ZPK. Također, vjerovnik je obvezan posvetiti dužnu pažnju pri upućivanju potrošača na vrstu kredita koja bi najbolje odgovarala njegovim potrebama, ali i financijskim

mogućnostima. Važno je za naglasiti kako se predugovorne informacije pružaju potrošaču bez nagovaranja ili sugestija, tako se ostavlja prostor da potrošač samostalno, na temelju tih informacija donese odluku koju smatra ispravnom. Potrošač mora dobiti transparentne i nedvosmislene informacije kako bi mogao usporediti ponude više različitih vjerovnika, a ima pravo zatražiti od vjerovnika i besplatan nacrt (prijedlog) ugovora. U kontekstu Direktive 2023/2225 predugovorne informacije su detaljno navedene, a nalaže se vjerovniku da pravodobno pruži i dostavi potrošaču Standardni europski obrazac o potrošačkom kreditu. Jasno se propisuje da informacije koje su od najveće važnosti za potrošača, a u pogledu zaštite njegovih prava i interesa, moraju biti istaknute na jednoj stranici obrasca. Pritom se želi izbjeći iscrpno nabranje koje može dovesti do demotivacije pri čitanju i razumijevanju. Predugovorne informacije čine temelj zaštite prava potrošača jer smanjuju mogućnost nepromišljenog sklapanja ugovora te potiču potrošača na usporedbu različitih ponuda dostupnih na tržištu. Time se ne osigurava samo položaj potrošača, već i banke, odnosno vjerovnika koji će plasirati kreditna sredstva uz sigurnost i jamstvo da je klijent (dužnik) shvatio svoje obveze i da ih planira odgovorno izvršavati.

## **5. PROBLEM PREZADUŽENOSTI**

Prezaduženost je financijski pojam koji opisuje situaciju gdje se raspoloživim sredstvima ne mogu redovito ispunjavati preuzete financijske obveze. Građani koji su prezaduženi, a to znači da im nakon podmirenja dospjelih obveza ne ostane dvije trećine primanja za ostale životne troškove, često posežu za refinanciranjem i reprogramiranjem kredita što uključuje ugovaranje počeka, izmjenu iznosa anuiteta kredita ili aktiviranje instrumenata osiguranja kredita. Problem se pojavi kada više ne mogu platiti nekoliko uzastopnih rata pa se zaračunava zatezna kamata i dug sve više raste. Prema pisanju portala Poslovni.hr, krajem 2023. godine preko 200 tisuća građana Hrvatske bilo je blokirano (<https://www.poslovni.hr/hrvatska/na-kraju-2023-u-blokadi-gotovo->

211-tisuca-gradana-4426068). Blokada se vrši putem FINA-e, a građanima se zaštićeni dio primanja isplaćuje na račun koji je izuzet iz blokade. To predstavlja problem cijelog društva, a ne samo pojedinaca. Rastom prezaduženja i blokada ekonomija trpi velike gubitke. Blokirani građani često žive u siromaštvu, što onda pretpostavlja i brojne druge izazove i probleme s kojima se moraju nositi. S ekonomske strane tu su ogromna sredstva koja su ti građani dužni financijskim institucijama, pa onda one snose teret nenaplaćenih obveza.

### **5.1. Važnost detaljne procjene kreditne sposobnosti**

Procjena kreditne sposobnosti potrošača je temeljna obveza vjerovnika koja se posebno uređuje Direktivom 2023/2225. Provodi se prije sklapanja ugovora o kreditu te predstavlja uvjet za odobrenje traženih sredstava. Osobita važnost procjene je prije svega vezana za osobu potrošača, a potom i za banku kao vjerovnika. Osigurava preciznu procjenu iznosa kredita koja će biti vraćena uz predviđene kamate, a bez prevelikog opterećenja budžeta potrošača, uzimajući u obzir i ostale troškove koje ima na mjesečnoj razini. Potrebne podatke za procjenu kreditne sposobnosti predaje sam potrošač kreditnom posredniku u banci u kojoj namjerava sklopiti ugovor o kreditu, a iznose eventualne dodatne zaduženosti (postojanja drugih kredita izvan predmetne institucije) provjerava vjerovnik uvidom u hrvatske kreditne registre. Prema poglavlju IV. članak 18. Direktive 2023/2225, procjena kreditne sposobnosti provodi se na temelju relevantnih i točnih informacija o prihodima i rashodima potrošača te drugim financijskim i ekonomskim okolnostima koje su potrebne i razmjerne prirodi, trajanju, vrijednosti i rizicima kredita za potrošača ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202302225](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302225)). Vidljivo je da je tekst Direktive ponajprije usmjeren na zaštitu interesa potrošača, uzimajući u obzir sve parametre koji utječu na likvidnost.

## 5.2. Financijska pismenost potrošača

Pojam financijske pismenosti veže se uz znanje i ponašanje potrošača u pogledu raspolaganja s novcem. Tu se u prvom redu promatra koliko potrošači znaju o vrijednosti novca te instrumentima kojima mogu povećati kapital, ali i koliko „olako“ pristupaju zaduživanju. Nadalje, financijska pismenost podrazumijeva u određenoj mjeri i upoznatost s terminima poput inflacije, kamata, rizika itd. Prema službenom izvješću Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) pod nazivom "Međunarodno ispitivanje financijske pismenosti odraslih" (engl. OECD/INFE 2023 international survey of adult financial literacy), hrvatski građani ostvarili su iznadprosječan rezultat ukupne financijske pismenosti u trećem međunarodno koordiniranom ciklusu istraživanja provedenom tijekom 2022. i 2023. godine po metodologiji OECD (<https://api.hnb.hr/hr/web/guest/-/financijsko-znanje-u-hrvatskoj-iznad-prosjeka-zemalja-clanica-oecd-a-uz-kontinuirani-trend-poboljsavanja-ukupne-financijske-pismenosti>). U istraživanju su se ispitivale sve komponente koje čine financijsku pismenost te koliko ona posljedično oblikuje financijsko ponašanje, ali i kakav odnos potrošači imaju prema novcu. Također, naglasak je bio stavljen i na upoznatost s različitim financijskim terminima, poput inflacije, kamata na zajam, vrijednosti novca kroz vrijeme te rizicima. Hrvati su pokazali solidno znanje, a najupoznatiji su s definicijom inflacije, što ne začuđuje s obzirom na i ne tako davnu krizu koja je pogodila Hrvatsku dok još nije bila članica Europske unije. Uz određeni stupanj financijske pismenosti veže se i pojam financijskog ponašanja. Ono bi trebalo biti u korelaciji sa stupnjem financijske pismenosti jer znanje i postoji kako bi se koristilo. Savjesno vođenje osobnih financija je preduvjet za postojanje financijskog zdravlja koje uvelike utječe i na stabilnost životnih prilika. Valja napomenuti kako financijska pismenost kod Hrvata nije u korelaciji s financijskim ponašanjem. Kod Hrvata je zamijećen trend „neurednog“ financijskog ponašanja, čemu u prilog ide i broj blokiranih i prezaduženih

građana. Prema podacima vidljivo je da Hrvati paze na redovito plaćanje računa te promisle prije realizacije kupnje i tu su bolji od prosjeka. U rezultatima istraživanja se napominje kako je kod Hrvata problematičan odnos prema novcu, a u smislu da će u većini slučajeva potrošači radije realizirati kupnju, nego se okrenuti dugoročnoj štednji. Razlog tome su nesigurne životne okolnosti te još uvijek preniske kamate na oročene depozite, a zasigurno i trend porasta „potrošačkog optimizma“. Glede te istraživačke komponente Hrvatska je ispodprosječna.

## **6. MARKETINŠKI PRISTUP BANAKA U KONTEKSTU OGLAŠAVANJA**

U doba sve veće digitalizacije i banke prate trendove marketinškog oglašavanja u vidu TV oglasa, kratkih video uradaka na društvenim mrežama i drugo. Bankama je u interesu, kao i svakom drugom trgovcu, privući što veći broj klijenata i tu nema ništa sporno. Problem nastaje ukoliko je sadržaj oglasa, u ovom smislu oglašavanja kreditnih proizvoda banke, obmanjujući za potrošača, posebice u smislu da se kod potrošača stvara privid da bi uz realizaciju kredita poboljšao svoje financijsko stanje na brz i jednostavan način. U kontekstu Direktive 2023/2225 se problematizira ta tema jer se želi ukazati na sve veći trend zaduživanja građana, a posljedično i na probleme otplate tih kreditnih sredstava. U tom smislu Direktiva u poglavlju II članak 8. propisuje da su države članice dužne zahtijevati da svako oglašavanje koje se odnosi na ugovore o kreditu sadržava jasno i istaknuto upozorenje kako bi potrošači bili svjesni toga da pozajmljivanje novca košta i da navedeno upozorenje glasi „Oprez! Pozajmljivanje novca košta“ ili teksta sličnog sadržaja ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202302225](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302225)). Na taj način želi se dodatno zaštititi interese potrošača i ukazati im na činjenicu da neće vratiti samo posuđeni iznos, već i pripadajuću kamatu te da će u slučaju zanemarivanja preuzetih obaveza biti dužni platiti i zatezne kamate. Također, treba voditi računa i o financijskoj pismenosti potrošača, jer potrošači često imaju predodžbu da će

podizanje brzih gotovinskih kredita poboljšati njihovu financijsku situaciju, ali nisu svjesni da se radi o najskupljoj vrsti kredita. Ta poruka se ne može iščitati iz današnjih oglasa banaka. Ne treba zanemariti niti to da se često u oglašavanju koriste riječi i spotovi koji su usmjereni na sentiment koji će probuditi kod ciljane skupine potrošača. Tako se primjerice za stambene kredite koriste prikazi mladih ljudi koji se emancipiraju od roditelja i započinju vlastiti život, sugerirajući da im je u tome pomogao brzo i jednostavno realizirani kredit. Posljedično se kod te populacije stvara osjećaj da je kredit njihova sigurna opcija ukoliko nemaju riješeno stambeno pitanje. Nema upozorenja da su takvi krediti dugoročni i da se radi o izrazito visokim anuitetima koje je najčešće potrebno otplaćivati i po četrdeset godina. Stoga je uputa dana Direktivom posve opravdana jer njezin cilj nije negativan utjecaj na poslovanje i rejting banaka, već podizanje svijesti potrošača o tome što je točno ugovor o kreditu te da se njemu mora pristupiti s krajnjim oprezom. Potrebno je naglasiti da je marketinški pristup banaka nužan za njihovo poslovanje i vidljivost na tržištu, ali je potrebna mnogo veća transparentnost i prikaz svih prava i obaveza koje će potrošač u konačnici snositi.

## **7. DIGITALIZACIJA U BANKARSKOM SEKTORU KAO IZAZOV I PRILIKA**

Digitalizacija i digitalna transformacija zahvatila sve segmente poslovanja pa i bankarski sektor. Promijenile su se navike potrošača, a posljedično tome i poslovni procesi u bankama. Potrošači danas očekuju jednostavan i brz postupak za dobivanje kredita, a zahtjeve za kredite sve učestalije šalju putem interneta i svojih mobilnih telefona. Digitalizacija je utjecala i na pojavu novih načina digitalnog objavljivanja informacija i procjenjivanja kreditne sposobnosti potrošača uz uporabu sustava za automatizirano donošenje odluka i netradicionalnih podataka. Banke su se dakle silom prilika okrenule online poslovanju pa sada svojim klijentima omogućuju da putem interneta transferiraju sredstva, oročavaju depozite, kupuju udjele u različitim fondovima,

ali i komuniciraju s osobnim bankarom te ugovaraju nove proizvode koje banka ima u ponudi. Omogućeno je i ugovarati kredite, ali banke putem interneta obično odobravaju kratkoročne kredite koji imaju jasno definirano trajanje i kamatnu stopu ... (Gregurek i Vidaković, 2011). Dugoročni krediti čija je namjena kupnja trajnih dobara najčešće stana ili kuće još se ugovaraju tradicionalnim putem. Razlog je u riziku koji snosi banka, u slučaju dugoročnih kredita potrebna je velika količina dokumentacije i banke tome ne pristupaju olako. Od online poslovanja profitiraju obje strane. Klijenti transakcije obavljaju u bilo koje vrijeme i na bilo kojem mjestu, bez čekanja u poslovnicama, a banke imaju znatno manje operativne troškove. Tako banke imaju i nove naknade koje naplaćuju korisnicima internet bankarstva, kao što su naknade za korištenje paketa i članarinu. Izazovi s kojima se susreću potrošači prilikom online bankarstva su u prvom redu informacije. Fizičkim odlaskom u banku potrošaču se u papirnatom obliku daju sve važne informacije, dok su online informacije često vrlo sažete i nerijetko neprilagođene različitim uređajima s kojima ih se pristupa. Digitalno bankarstvo ogroman je izazov za stariju populaciju koja nije toliko upoznata s novim tehnologijama i boji se promjena. Nadalje, javlja se problem upotrebe chatbotova, neprilagođenih stranica gdje je teško pronaći opciju odustajanja od financijskog ugovora itd. Osim toga, COVID – 19 pandemija je uzrokovala ekspanziju digitalnih usluga, a isto vrijedi i za bankarski sektor. Europski parlament i Vijeće su u cilju zaštite potrošača od nepoštenih digitalnih praksi koje njih štetno djeluju, donijeli Direktivu 2023/2673 o izmjeni Direktive 2011/83/EZ u pogledu o ugovora o financijskim uslugama sklopljenima na daljinu i o stavljanju izvan snage Direktive 2002/65/EZ (dalje: Direktiva 2023/2673) (<https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ba0121b2-8d8f-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/language-hr>). Prilike koje su stvorene digitalizacijom bankarskog poslovanja su mnogobrojne. Prvenstveno pojavio se prostor za nove proizvode banke koji postaju sve kompleksniji, a klijentima su dostupni na „dlanu“. Ne treba se zanemariti niti pozitivan utjecaj na okoliš smanjenjem

uporabe papira. Također, korisnici mogu samostalno provjeriti stanje na svojim računima i imati uvid u sve transakcije koje su bile provedene. Na taj način postignuta je puno veća razina transparentnosti i poboljšana je komunikacija između banke i klijenta.

## 8. ZAKLJUČAK

**Rezultati istraživanja Eurobarometra o financijskoj pismenosti u Europskoj uniji, koje je objavila Europska komisija,** pokazuju da samo 18 % građana EU ima visoku razinu financijske pismenosti, 64 % srednju razinu, a preostalih 18 % nisku razinu. Rezultati također pokazuju da među državama članicama EU postoje velike razlike. Istraživanja o financijskoj pismenosti građana Republike Hrvatske pokazuju da su Hrvati natprosječno financijski pismeni, ali im je financijsko ponašanje ispodprosječno jer će se prije odlučiti za potrošnju sredstava nego li za njihovo ulaganje. Iz toga se može zaključiti zašto je toliko hrvatskih građana u blokadi ili prezaduženo. S ciljem zaštite europskih pa dakle i hrvatskih potrošača pri ugovaranju kredita, na razini Europske unije je donesena, i krajem prošle godine je na snagu stupila Direktiva (EU) 2023/2225, koja je tehnički i normativno kvalitetno uredila područje potrošačkog kreditiranja te je dala jasne i nedvosmislene upute za postupanje s ciljem zaštite potrošača, ali i očuvanja stabilnosti bankarskog sektora. Implementacijom *Direktive (EU) 2023/2225* u nacionalna zakonodavstva država članica Europske unije, za očekivati je da će biti ujednačeni uvjeti za zasnivanje kreditnih odnosa potrošača i banaka na bankarskom tržištu, ali i da će se realizirati prekogranično bankarsko poslovanje na cijelom jedinstvenom tržištu Europske unije iz razloga što Direktiva (EU) 2023/2225 *uređuje rad pružatelja usluga servisiranja kredita i kupaca kredita*. Nadalje, informacije o kreditima bi trebale biti jasnije jer će se zabraniti nefer oglašavanje banaka kojima one potiču potrošače da ulaze u kreditne odnose s njima kako bi tobože na taj način poboljšali svoju financijsku situaciju. Banke će morati u svojim oglasima jasno istaknuti upozorenje potrošačima da stupanje u kreditni odnos s bankom nije besplatan. Uz to,



Direktivom se zabranjuje nezatraženo odobravanje kredita odnosno povećanje tzv. dopuštenog minusa na bankovnim računima potrošača, čime će se osigurati visoka i ekvivalentna razina zaštite interesa svih potrošača u Europskoj uniji te dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Stoga se može zaključiti kako je donošenjem *Direktive (EU) 2023/2225 koja uređuje rad pružatelja usluga servisiranja kredita i kupaca kredita*, položaj potrošača ojačan te je otklonjen značajan dio do sada prisutnih pravnih nesigurnosti.

**LITERATURA:**

1. Belanić, L., Bilić, A., Gorenc, V., Kunštek, E., Markovinović, H., Mihalina, ... Vukmir, B. (2017), Bankovni i financijski ugovori, Zagreb: Narodne novine d.d.
2. EUR-Lex, (2023) „Direktiva (EU) 2023/2225 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o potrošačkim ugovorima o kreditu i stavljanju izvan snage Direktive 2008/48/EZ“, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202302225](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202302225) (04.01.2024.)
3. Europski parlament, Uredi za vezu (2023) „Potrošački krediti i prekoračenja na tekućim računima: Zašto su nam potrebna nova pravila?“ <https://zagreb.europarl.europa.eu/hr/news/02-10-2023-user-credits> (03.02.2024.)
4. EU, Ured za publikacije, (2023) „Direktiva 2023/2673 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2011/83/EZ u pogledu o ugovora o financijskim uslugama sklopljenima na daljinu i o stavljanju izvan snage Direktive 2002/65/EZ“ <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/ba0121b2-8d8f-11ee-8aa6-01aa75ed71a1/language-hr> (11.12.2023.)
5. Europsko vijeće i Vijeće EU (n.d.), (2023) „Zaštita potrošača u kontekstu financijskih proizvoda“ <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/consumer-protection/consumer-protection-for-financial-products/> (11.12.2023.)
6. Gregurek, M., Vidaković, N. (2011) „Bankarsko poslovanje“, Zagreb: RRIF Plus
7. HNB EUROSUSTAV (2015) „Vrste kredita“ <https://www.hnb.hr/-/vrste-kredita> (03.02.2024.)
8. HNB EUROSUSTAV (2023) „Financijsko znanje u Hrvatskoj iznad prosjeka zemalja članica OECD-a uz kontinuirani trend poboljšavanja ukupne financijske pismenosti“ <https://api.hnb.hr/hr/web/guest/-/financijsko-znanje-u-hrvatskoj-iznad-prosjeka-zemalja-clanica-oecd-a-uz-kontinuirani-trend-poboljsavanja-ukupne-financijske-pismenosti> (04.01.2024.)
9. Martinović, T. (2023) „Nova pravila o potrošačkim kreditima“ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/nova-pravila-o-potrosackim-kreditima-57673> (03.02.2024.)
10. MINGOR Središnji portal za potrošače (2023) „Nova pravila o potrošačkim kreditima u EU“ <https://www.szp.hr/aktualno/nova-pravila-o-potrosackim-kreditima-u-eu-u/1121> (03.02.2024.)
11. Poslovni.hr (2024) „Hrvati sve više dižu najskuplju vrstu kredita, profesor: To je opasno ponašanje“ <https://www.poslovni.hr/hrvatska/hrvati-sve-vise-dizu-najskuplju-vrstu-kredita-profesor-to-je-opasno-ponasanje-4426396> (03.02.2024.)
12. Poslovni.hr/Hina (2024) „Na kraju 2023. u blokadi gotovo 211 tisuća građana“ <https://www.poslovni.hr/hrvatska/na-kraju-2023-u-blokadi-gotovo-211-tisuca-gradana-4426068> (28.01.2024.)
13. Zakon o obveznim odnosima (Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, 155/23), ZOO
14. Zakon o potrošačkom kreditiranju (Narodne novine br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 09/15, 78/15, 102/15, 52/16, 128/22,156/23), ZPK

*Summary***AGREEMENTS ON CONSUMER LOANS IN THE CONTEXT OF  
DIRECTIVE 2023/2225 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
COUNCIL***Professional paper*

*The legal institute of credit relations between Croatian citizens and banks is regulated by the Consumer credit act. It regulates contracts of consumer loans, information and rights concerning credit contract, access to the data base, supervision and protection of consumer rights in this contracts with banks. However, despite the fact that the credit relations between the citizens and banks are well regulated on the national level, many countries of the European Union have high expenses of consumer loans or credit conditions that are not clear enough or possible consequences haven't been estimated carefully. This renders higher risk in the credit relations between citizens and banks. Considering the above and the fact that digitalisation and digital transformation have encompassed all business segments, including crediting sector, which changes banks' business procedures and consumer habits, the need to change the legal regulations has emerged. For this reason the EU Directive of the European Parliament and Council on consumer loans was issued on 18 Oct 2023, abolishing the Directive 2008/48/EC. This directive adjusts consumer loans to the ubiquitous rise of digitalisation and strengthens the position of consumers in relations to banks. Member states of the European Union have the obligation to implement the Directive into their national legislation by the 20 November 2025. This should equalize lending terms and conditions in the European Union market and make consumers more aware of credit costs and protect them from the risks of new online loans. This article points to the changes that will be made in consumer loans in order to protect the consumers in the context of borrowing from the bank and signing financial contracts.*

**Keywords:** *consumer loans; creditworthiness; financial literacy; digitalisation, EU Directive 2023/2225*



---

**GRAĐANSKO I GRAĐANSKO PROCESNO PRAVO**

---

## ODNOS MIRNOG RJEŠAVANJA SPORA I PARNIČNOG POSTUPKA U POGLEDU NOVOG ZAKONODAVNOG OKVIRA

*Stručni rad*

**Vesna Jurin Bakotić**, univ. spec. iur., v.pred.<sup>1</sup>

**Mirko Škarica**, mag. iur. , pred.<sup>2</sup>

**Marko Spahija**, mag. iur. pred.<sup>3</sup>

*Postupak mirnog rješavanja sporova zasigurno će postati jedan od ključnih stadija rješavanja svih sporova. U vezi s tim, a na tragu Direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008., hrvatski zakonodavac je donio novi Zakon o mirnom rješavanju sporova ("Narodne novine" broj 67/2023., dalje ZMRS), koji je stupio na snagu 29. lipnja 2023. S obzirom na mirno rješavanje sporova, zakonodavac je pribjegao i izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, kojima bi se dodatno poticalo stranke na mirno rješenje sporova prije ali i za vrijeme trajanja parničnih postupaka. U ovom radu će se sagledati razvoj instituta mirnog rješavanja sporova, novi instituti koji su u hrvatsko zakonodavstvo uvedeni ZMRS-om, kao i pravne posljedice mirnog rješavanja sporova na parnični postupak. Također analizirati će se koje radnje bi trebao poduzeti parnični sud kako bi stranke upoznao s mirnim rješavanjem spora i uputio ih na isto te kao i kome bi se stranke trebale obratiti radi mirnog rješavanja sporova.*

**Ključne riječi:** *Zakon o mirnom rješavanju sporova ; Zakon o parničnom postupku ; mirno rješavanje sporova ; parnični postupak ; medijacija*

---

<sup>1</sup> Vesna Jurin Bakotić, univ. spec. iur., v.pred. , Veleučilište u Šibeniku, e-mail: vjbakotic@vus.hr

<sup>2</sup> Mirko Škarica, mag. iur. , pred., Veleučilište u Šibeniku, e-mail: mskaricasi@gmail.com

<sup>3</sup> Marko Spahija, mag. iur. pred., Veleučilište u Šibeniku. e-mail: mspahija@vus.hr

## 1. UVOD

Pravni sustavi diljem Europe već dugi niz godina tragaju za najučinkovitijim načinom alternativnog rješavanja sporova. S tim u vezi još je 2008. godine donesena Direktiva 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008., dalje: Direktiva o mirenju, kojom se olakšava pristup alternativnom rješavanju sporova i promiče mirno rješavanje sporova potičući upotrebu mirenja i osiguravajući uravnoteženi odnos između mirenja i sudskih postupaka (Direktiva o mirenju, 2008., članak 1.). Poticanjem mirenja olakšava se i ubrzava rješavanje sporova te se izbjegavaju nepotrebni troškovi. Država bi trebala zajamčiti prikladne institucionalne metode rješavanja sporova, kako zbog građana, tako i zbog sudova jer bi alternative sudskom postupku mogle preuzeti barem jedan dio pritiska koji sudovi osjećaju, rasteretiti ih dijela posla, a samim time i ubrzati i poboljšati njihov rad (Uzelac 2004., str. 1).

Mirenje je kao važan institut prepoznao hrvatski zakonodavac stoga je nakon niza godina donesen novi Zakon o mirnom rješavanju sporova.

Zakonom o mirnom rješavanju sporova ("Narodne novine" broj 67/2023., dalje ZMRS) definirano je mirno rješavanje sporova kao svaki izvansudski ili sudski postupak kojim stranke nastoje sporazumno riješiti spor, uključujući medijaciju i strukturirane pregovore (ZMRS, članak 4. stavak 1. točka 1.). Dakle iz navedenog proizlazi da je mirno rješavanje sporova pojam pod koji spada bilo koji način koji stranke odaberu radi mirnog rješavanja sporova.

Medijacija je svaki postupak, bez obzira na to provodi li se u sudu, instituciji za medijaciju ili izvan njih, u kojem stranke nastoje sporazumno riješiti spor uz pomoć jednog ili više medijatora koji strankama pomažu postići nagodbu, bez ovlasti da im nametnu obvezujuće rješenje (ZMRS, članak 4. stavak 1. točka 2.). Dakle, razlika između medijacije i ostalih načina mirnog rješavanja sporova je ta što u medijaciji mora sudjelovati i nepristrana treća osoba (medijator). Što se tiče strukturiranih pregovora, njih ZMRS definira kao zakonom propisane ili dogovorene postupke mirnog rješavanja sporova u kojem stranke neposredno

nastoje nagodbom riješiti svoj spor (ZMRS, članak 4. stavak 1. točka 3.).

Stranke mogu pokušati mirno riješiti spor i u cijelosti iskoristiti prednosti navedenih modela kao što su ušteda vremena i troškova, fleksibilnost, a i rješavanje nekih nepravničkih pitanja u svrhu saniranja mogućeg poremećenog odnosa između stranaka koji je možda i sam doprinio nastanku pravnog problema. (Zeljko 2022. str. 1).

## **2. POVIJESNI RAZVOJ MIRENJA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU**

Treće nepristrane i neovisne osobe pomagale su strankama u sporovima iznaći sporazumna rješenja i prije utemeljenog sudskog, od države organiziranog i prisilom popraćenog rješavanja sporova (Potočnjak 2004., str. 7).

Tijekom godina, svijest o prednostima mirnog rješavanja sporova je rasla te su društvene okolnosti zahtijevale uređenje mirnog rješavanja sporova od strane samog zakonodavca. Što se tiče Republike Hrvatske, prvi zakon koji je cjelovito uređivao mirno rješavanje sporova je Zakon o mirenju ("Narodne novine" broj 163/2003., dalje ZM/03). Pravno uređenje mirenja prije donošenja ZM/03 bilo je prilično oskudno, pravna pravila o mirenju rijetka, a propisi koji utječu na alternativno rješavanje sporova raspršeni u nekoliko zakona (Milić 2011., str. 74). Nakon donošenja ZM/03, zakonodavac je 2009. godine pristupio donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o mirenju. Tim izmjenama i dopunama bile su obuhvaćene skoro sve odredbe ZM/03, nedugo nakon kojih je donesen i novi Zakon o mirenju ("Narodne novine" broj 18/2011., dalje ZM/11). ZM/11, koji je u cijelosti stupio na snagu s danom ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, je bio usklađen s Direktivom o mirenju.

Posljednji zakon koji cjelovito uređuje mirenje, a stupanjem kojeg na snagu je prestao važiti ZM/11, je ZMRS, koji je stupio na snagu 29. lipnja 2023.

Upravo donošenje ZMRS-a je povod za pisanje ovog rada, a posebice utjecaj odredbi ZMRS-a na parnični postupak, a posebice one koji se vode radi naknade štete. Cilj ZMRS-a je olakšati pristup mirenju, osigurati raspoloživost mirenja,

jačati svijest o mirenju kroz poticanje primjene mirenja te osigurati uravnotežen odnos između mirenja i sudskog postupka (Nacrt prijedloga Zakona o mirnom rješavanju sporova, e-Savjetovanja, esavjetovanja.gov.hr, na dan 13. ožujka 2024., odlomak II).

Također, valja napomenuti kako je zakonodavac, osim gore navedenim zakonima kojima se općenito uređuje mirenje, paralelno razvijao institut mirenja i u posebnim granama prava. Tako je primjerice Zakonom o radu ("Narodne novine" broj 93/2014., 127/2017., 98/2019., 151/2022., 64/2023., dalje ZR) predviđeno da radnik koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo može u roku od petnaest dana zahtijevati od poslodavca ostvarenje tog prava (članak 133. stavak 1. ZR-a). Obiteljskim zakonom ("Narodne novine" broj 103/2015., 98/2019., 47/2020., 49/2023., 156/2023., dalje ObZ) je cijeli sedmi dio posvećen obveznom savjetovanju i obiteljskoj medijaciji u kojem stranke tih postupaka sudjeluju prije pokretanja sporova pred sudom. Obiteljska medijacija je postupak u kojem članovi obitelji sudjeluju dobrovoljno.

Također, u postupcima koje se odnose na obvezna osiguranja u prometu, zakonodavac je još 2005. godine propisao da oštećenici odgovornim osiguravateljima podnose odštetne zahtjeve, na koje su osiguratelji dužni odgovoriti u propisanom roku.

Nadalje, sam Zakon o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 53/1991., 91/1992., 58/1993., 112/1999., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 02/2007., 84/2008., 96/2008., 123/2008., 57/2011., 148/2011., 25/2013., 89/2014., 70/2019., 80/2022., 114/2022., 155/2023., dalje ZPP) se razvijao u pogledu mirenja. Tako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 117/03) uvedena odredba koja propisuje da osoba koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske se je dužna prije podnošenja tužbe obratiti nadležnom državnom odvjetništvu sa zahtjevom za mirno rješenje spora. Tijekom godina u okviru Zakona o parničnom postupku zakonodavac je novelom iz 2008. godine dodao odredbu kojom sud može tijekom cijelog parničnog postupka strankama



predložiti da spor riješe u postupku mirenja pri sudu. Također je i novelom Zakona o parničnom postupku iz 2019. godine dodatno uređen institut mirenja u parničnom postupku. Tim se odredbama željelo dodatno osnažiti mirenje kao jedan od alternativnih načina rješavanja sporova na način da se sucima omogući da stranke upute ili samo potaknu na pokretanje postupka mirenja pri sudu ili izvan njega te se postupovnim odredbama propisao način upućivanja, postupanja i pravna snaga sklopljene nagodbe u postupku mirenja. (Vrcić 2019., str. 424).

Unatoč dosadašnjim zakonodavnim intervencijama, ali i ostalim aktivnostima u svrhu promoviranja mirenja, učinci razvoja mirenja u Republici Hrvatskoj nisu u potpunosti zadovoljavajući. Navedeno iz razloga što i dalje nedostaje faktor povjerenja građana u mogućnost rješavanja spora mirenjem, dok građani i dalje više poklanjaju vjeru odluci suda (Nacrt prijedloga Zakona o mirnom rješavanju sporova, e-Savjetovanja, esavjetovanja.gov.hr, na dan 13. ožujka 2024., odlomak II).

### **3. OBVEZNI POKUŠAJ MIRNOG RJEŠAVANJA SPORA**

Sudsko rješavanje sporova trebalo bi biti tek posljednje utočište, kojem valja pribjeći ako nema drugih - bržih, jednostavnijih, prikladnijih i jeftinijih načina (Uzelac 2004. str. 11). Člankom 9. ZMRS-a propisano je da su stranke prije pokretanja parničnog postupka radi naknade štete, osim postupaka naknade štete iz radnog odnosa dužne pokušati riješiti spor mirnim putem.

S obzirom na to da je tužitelju u cilju naplatiti svoju tražbinu po osnovi naknade štete, na koju smatra da ima pravo, logično je da će tužitelj morati inicirati i prethodni pokušaj mirnog rješavanja spora. Tužitelj će svoju obvezu ispuniti ako je već ranije između nje i protivne stranke bezuspješno okončan postupak mirnog rješavanja spora ili ako obavijesti drugu stranku (budućeg tuženika) o svojim zahtjevima, prigovorima i činjenicama na kojima ih temelji, a treba i pozvati suprotnu stranku na ispunjenje svojih zahtjeva ili na sudjelovanje u postupku mirnog rješavanja sporova preporučenom poštanskom pošiljkom s

povratnicom ili na drugi način kojim se potvrđuje primitak te obavijesti, a suprotna strana odbije takav prijedlog ili se ne očituje u roku od 15 dana od dana primitka prijedloga (ZMRS, članak 9. stavak 2.).

Iščitavajući ovakve odredbe zakona, a dovodeći ih u vezu s zakonskom definicijom mirnog rješavanja sporova, jasno je da će stranke ispuniti dužnost pokušaja mirnog rješavanja sporova ako pokušaju svoj spor riješiti u bilo kojem izvansudskom ili u sudskom postupku, a to uključuje i medijaciju i strukturirane pregovore. Stranke nisu u obvezi sudjelovati u medijaciji pa tek onda pokrenuti postupak radi naknade štete, već je dovoljno da pokušaju spor mirno riješiti na bilo koji način pa i jednostavnim slanjem zahtjeva štetniku uz povratnicu.

Nerijetko je da se na sudovima pojavljuju postupci naknade štete iz prometnih nezgoda protiv osiguravajućih kuća, u kojim postupcima je i prije stupanja na snagu ZMRS-a bila propisana obveza pokušaja mirnog rješavanja spora slanjem odštetnog zahtjeva, i to člankom 11. i 12. Zakonom o obveznim osiguranjima u prometu ("Narodne novine" broj 151/2005., 36/2009., 75/2009., 76/2013., 152/2014., 155/2023., dalje ZOOP).

Također, za istaknuti je kako je člankom 9. stavkom 5. ZMRS-a propisano ako jedna stranka prije pokretanja parničnog postupka predloži provođenje postupka mirnog rješavanja spora, takav prijedlog druga stranka može odbiti samo ako za to postoji opravdani razlog, kao što je prijašnje nasilje među strankama. Dakle, zakonodavac predviđa obvezu druge strane da sudjeluje u postupku mirnog rješavanja spora, osim u iznimnim situacijama kada postoji opravdan razlog kao što je nasilja, međutim ne propisuje posljedice za drugu stranu ako odbije sudjelovati u prethodnom postupku mirnog rješavanja spora.

Posljedica postoji u situaciji kada sud uputi stranke da sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji ili da pokrenu medijaciju i to u vidu gubljenja prava na naknadu daljnjih troškova postupka pred sudom prvog stupnja, o čemu će biti riječ u daljnjem tekstu.

Bitno je napomenuti i situacije u kojima stranka nije u obvezi pokušati spor radi

naknade štete riješiti mirnim putem. Takva obveza ne postoji kad zbog nasilja nije razumno očekivati da će stranke ispunjenjem te dužnosti postići mirno rješenje spora ili kad stranka koja postupak pokreće nije saznala prebivalište odnosno boravište druge stranke (ZMRS članak 9. stavak 6.).

Obvezan pokušaj mirnog rješavanja spora je predviđen i samim ZPP-om u situaciji kada je jedna od stranaka Republika Hrvatska (ZPP, članak 186.a).

Nadalje, valja napomenuti i da je sud u obvezi, nakon primitka odgovora na tužbu, uputiti da u roku od osam dana pokrenu postupak medijacije u situaciji kada su obje stranke ili dionička društva ili pravne osobe kojima je većinski član Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (ZPP, članak 186.d stavak 8.). Također, sud može uputiti i bilo koje stranke i to tijekom cijelog postupka, kada uvažavajući sve okolnosti, posebno interes stranaka i trećih osoba vezanih uz stranke te trajnost njihovih odnosa i upućenost jednih na druge, procjeni da svoj spor mogu riješiti u postupku medijacije, da u roku od 15 dana sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji ili da pokrenu medijaciju (ZPP, članak 186.d stavak 1.), ali i da poduzmu neku drugu radnju radi mirnog rješavanja spora (ZMRS, članak 10. stavak 5.). Dakle, odredbom ZMRS-a zakonodavac je proširio ovlasti suda koje su već i ranije bile propisane ZPP-om, odnosno da osim što stranke može uputiti na postupak medijacije, može ih uputiti i da poduzmu bilo koju radnju koja bi rezultirala mirnim rješavanjem spora.

Obvezu pokušaja mirnog rješavanja spora prije pokretanja parničnog postupka nalazimo i u drugim zakonima, primjerice ZR (zahtjev za zaštitu prava radnika), ObZ (obvezno savjetovanje i obiteljska medijacija) itd.

Potrebno je naglasiti kako samo mirenje počiva, između ostalih, i na načelu dobrovoljnosti, međutim treba pohvaliti intenciju zakonodavca da inicira pokušaj mirnog rješavanja sporova. Dobrovoljnost je sačuvana tako dugo dok je sačuvana dobrovoljnost stranaka u odnosu na obvezatnost postizanja nagodbe. Tako dugo dok su stranke slobodne odustati od nagodbe, dobrovoljnost je sačuvana, a načelo

dobrovoljnosti nije narušeno, dok je strankama uvedena samo obveza da zajedno započnu postupak medijacije (Vukmir 2017., str. 3) ili postupak drugog načina mirnog rješavanja spora koji postoji između njih.

#### **4. SUDSKO UPUĆIVANJE NA POSTUPAK MIRNOG RJEŠAVANJA SPORA**

U parničnim postupcima radi naknade štete ako sud utvrdi da stranke nisu pokušale riješiti mirnim putem prije pokretanja tog postupka, a da za to ne postoji opravdan razlog (prijašnje nasilje među strankama ili nepoznato prebivalište odnosno boravište druge stranke), po primitku odgovora na tužbu uputit će stranke da u roku od 15 dana sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji (ZMRS, članak 10. stavak 1.).

Dakle, u postupcima radi naknade štete, sud je nakon što zaprimi odgovor na tužbu dužan ispitati, i to na temelju dostupnih dokaza koje su stranke priložile tužbi i odgovoru na tužbu, jesu li stranke pokušale spor riješiti mirnim putem sukladno članku 9. stavku 2. ZMRS-a. Ako utvrdi da su stranke pokušale spor riješiti mirnim putem nastavit će s postupkom, međutim ako utvrdi da spor nisu pokušale riješiti mirnim putem, sud bi morao iz dokaza priloženih u spisu ispitati postoji li nasilje među strankama pa zbog toga iste nisu pokušale riješiti spor mirnim putem, što će se procjenjivati po okolnostima svakog pojedinog slučaja, ili je tužitelj pokušao naći tuženika, ali nije došao do njegove adrese prebivališta/boravišta, uz prethodno obraćanje Centru za mirno rješavanje sporova sukladno članku 9. stavkom 3. ZMRS-a, zbog kojeg razloga nije pokrenut postupak mirnog rješavanja sporova.

U praksi, navedeno bi značilo da bi tužitelji trebali uz tužbu radi naknade štete dostaviti dokaz o pokušaju pokretanja mirnog rješavanja spora ili razlozima o nepokretanju tog postupka.

Nakon što sud utvrdi da stranke spor radi naknade štete nisu pokušale riješiti mirnim putem, niti da postoje okolnosti iz članka 9. stavka 5. i 6. ZMRS-a (nasilje ili nepoznato prebivalište /boravište), uputit će stranke da u roku od 15 dana

sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji. Stranke su dužne pristupiti informativnom sastanku o medijaciji i u nazočnosti medijatora obavijestiti protivnu stranku o svojim zahtjevima i prigovorima te činjenicama na kojima ih temelje, a medijator će strankama objasniti prednosti rješavanja spora medijacijom te će pomoći strankama da odrede sporna i nesporna pitanja (ZMRS, članak 10. stavak 1.).

ZMRS ne propisuje posljedicu ako stranke, koje sud upućuje na sudjelovanje informativnom sastanku o medijaciji, ne sudjeluju na istom, iako im propisuje dužnost sudjelovanja, međutim člankom 186.d stavkom 4. ZPP-a propisano je da stranka koja je upućena pokrenuti medijaciju, a ne pristupi prvom sastanku radi pokušaja medijacije bez opravdanog razloga, gubi pravo tražiti naknadu daljnjih troškova postupka pred sudom prvog stupnja, o čemu će sud upozoriti stranke. Sud će uputiti (sve) stranke da pokrenu postupak medijacije, što bi značilo da će ona stranka koja ne sudjeluje na prvom sastanku izgubiti pravo na daljnje troškove postupka pred sudom prvog stupnja.

Također, u praksi je moguća situacija i da stranke i nakon upućivanja u postupak medijacije od strane suda u postupcima naknade štete uopće ne pokrenu postupak u zakonom propisanom roku, pa se postavlja pitanje što u takvom slučaju. Navedena situacija bi se mogla podvesti pod članak 282. stavak 1. ZPP-a. Navedenom odredbom je propisano da sud nakon prethodnog ispitivanja tužbe donosi rješenje kojim se tužba odbacuje ako utvrdi da ako prije podnošenja tužbe nije proveden zakonom predviđeni postupak mirnog ili drukčijeg ostvarivanja prava, a zakonom je propisano da će se u tom slučaju tužba odbaciti ili da se bez toga ne može zahtijevati zaštita povrijeđenog prava pred nadležnim sudom.

Dakle, nesporno je da bi se rješenje o odbacivanju tužbe u navedenom slučaju donijelo nakon prethodnog ispitivanja tužbe jer se stranke upućuju na pokretanje postupka mirenja nakon zaprimanja odgovora na tužbu, a tužba se šalje na odgovor nakon prethodnog ispitivanja tužbe. Također ZMRS-om je predviđen pokušaj mirnog ostvarivanja prava u postupcima naknade štete, a iz članka 9.

stavka 1. ZMRS-a, proizlazi da je isto obligatorno pa da se bez toga ne bi mogla zahtijevati zaštita povrijeđenog prava pred sudom, stoga bi u takvom slučaju bile ispunjene sve zakonom propisane pretpostavke za odbacivanje tužbe.

Odbacivanje tužbe je predviđeno i u situacijama kada je stranka Republika Hrvatska, a prije pokretanja tih postupaka nije proveden postupak po zahtjevu za mirno rješenje spora (ZPP, članak 186.a stavak 6.).

Drugačije pravno uređenje nalazimo u postupcima predviđenim Zakonom o obveznim osiguranjima u prometu, gdje je predviđeno da tužba podnesena protiv odgovornog osiguratelja ili odgovorne osobe za naknadu štete je preuranjena ako je ista podnesena prije proteka roka od 60 dana od primitka odštetnog zahtjeva ili odgovora na odštetni zahtjev (ZOOP, članak 12.). Dakle, ovdje sud nije u obvezi uputiti stranke na postupak medijacije jer je zakonom predviđeno da je tužba preuranjena (ZOOP je u ovom slučaju *lex specialis* u odnosu na ZMRS i ZPP), odnosno istu može odbaciti i prije dostave tužbe tuženiku na odgovor i to u skladu s člankom 282. stavka 1. ZPP-a, zbog nepravovremenosti.

U situaciji kada su obje stranke ili dionička društva ili pravne osobe kojima je većinski član Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a nije proveden prethodni postupak mirenja ili stranke ne postupe po uputi suda, ne bi moglo doći do odbacivanja tužbe jer je u tom slučaju samo propisana obveza suda na upućivanje na postupak medijacije, ali ne i obvezan prethodni pokušaj mirnog ostvarivanja prava, a tako je i u situaciji kada sud upućuje stranke u postupak medijacije sukladno članku 186.d stavak 1. ZPP-a. Međutim, u tim situacijama sud mora upozoriti stranke da ukoliko ne pristupe prvom sastanku radi pokušaja medijacije bez opravdanog razloga, da gube pravo tražiti naknadu daljnjih troškova postupka pred sudom prvog stupanja.

Dakle, sud je u obvezi poticati stranke na mirno rješavanje spora tijekom cijelog parničnog postupka, a na pripremnom ročištu će i upoznati stranke s mogućnostima da spor riješe sudskom nagodbom ili u medijaciji i obrazložiti im te mogućnosti (ZPP, članak 288.a).

Medijaciju pred sudom provode medijatori s liste koju utvrđuje predsjednik suda (ZPP, članak 186.d). Ako stranke odluče ili su u obvezi prije pokretanja parničnog postupka pokrenuti postupak mirnog rješavanja sporova, mogu se obratiti Centru za mirno rješavanje sporova, nekoj od institucija za medijaciju koje su za to zakonom ovlaštene ili su dobile suglasnost Centra za mirno rješavanje sporova, ili nekom od medijatora.

Centar za mirno rješavanje sporova ima sjedište u Zagrebu pri Visokom trgovačkom sudu Republike Hrvatske (Statut Centra za mirno rješavanje sporova, KLASA: 007/02-23-01/1, URBROJ: 145-01/1-23-1, od 2. listopada 2023., dalje Statut, članak 7.). Osim sjedišta, Centar za mirno rješavanje sporova djeluje i preko podružnica koje djeluju pri Trgovačkim sudovima u Osijeku, Rijeci i Splitu (Statut, članak 11.)

Između ostalog, Centar za mirno rješavanje sporova vodi Registar medijatora te Registar institucija za medijaciju (ZMRS, članak 6. stavak 1. alineja 6.). Na internetskim stranicama Centra za mirno rješavanje sporova ([www.cmrs.hr](http://www.cmrs.hr)) moguće je pronaći Registar medijatora i registar institucija za medijaciju.

Ranije je spomenuto da se stranke mogu obratiti i drugim institucijama za medijaciju koje su za to ovlaštene, a koje nisu upisane u navedene Registre. Druge pravne osobe za koje su posebnim propisom ovlaštene za provođenje medijacije su primjerice Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, Hrvatski ured za osiguranje, Hrvatska komora arhitekata, Hrvatska komora inženjera građevinarstva, Hrvatska komora inženjera elektrotehnike, Hrvatska komora inženjera strojarstva ([www.cmrs.hr](http://www.cmrs.hr) na dan 11. svibnja 2024.)

## **5. UČINCI MIRENJA NA PARNIČNI POSTUPAK**

Postupak mirnog rješavanja spora ima više učinaka na parnični postupak. Osim pravnih posljedica koje su ranije navedene (odbacivanje tužbe, gubitak prava na traženje daljnjih troškova), mirenje ima učinak i na tijek rokova zastare kao i prekluzivnih rokova za podnošenje tužbe. Također, bitno je spomenuti i učinke nagodbe sklopljene u postupku mirnog rješavanja spora, kao i troškove

postupka medijacije, ali i dopuštenost korištenja dokaza u parničnom postupku koji su korišteni u postupku mirnog rješavanja spora koji nije završio nagodbom.

### **5.1. Zastara i prekluzivni rok za podnošenje tužbe**

Kada stranke izaberu medijaciju radi pokušaja mirnog rješavanja spora one ne gube zbog toga mogućnost pokretanja sudskog, arbitražnog ili drugog postupka zbog isteka zastarnog ili prekluzivnog roka. Zastara ne teče za vrijeme trajanja medijacije, a rok određen za podnošenje tužbe također ne teče dok traje medijacija (ZMRS, članak 24.).

Iz navedenog je razvidno da pokretanjem medijacije zastaju teći rokovi zastare i rokovi za podnošenje tužbe koji su propisani posebnim zakonom. Ako je zastara počela teći prije nego što je nastao uzrok koji je zaustavio njezin daljnji tijek, ona nastavlja teći kad prestane taj uzrok, a vrijeme koje je isteklo prije zastoja računa se u zakonom određeni rok za zastaru (Zeljko 2022., str. 28).

Dakle, prema ZMRS-u, kada se pokrene medijacija ne dolazi do prekida zastare, već do zastoja. Medijacija se smatra pokrenutom prihvatom prijedloga za provođenje medijacije, osima ako je za sporove u kojima postoji obveza pokretanja medijacije propisano ili ugovoreno drugačije (ZMRS, članak 13.), Također, u postupcima gdje je jedna od stranaka Republika Hrvatska, podnošenjem zahtjeva za mirno rješenje spora zastarijevanje zastaje (ZPP, članak 186.a).

### **5.2. Troškovi mirenja i dopuštenost korištenja dokaza**

Svaka stranka snosi svoje troškove mirnog rješavanja spora, a mogu se drugačije sporazumjeti, a troškove medijacije i informativnog sastanka o medijaciji snose na jednake dijelove, odnosno u skladu s posebnim zakonom ili pravilima institucija za medijaciju (ZMRS, članak 26. stavak 1.).



Međutim, kada je informativni sastanak o medijaciji i medijacija koja nije dovršena sklapanjem nagodbe, provedena u vezi parničnog postupka, troškovi informativnog sastanka o medijaciji i medijacije ulaze u parnične troškove (ZMRS članak 26. stavak 2.). Dakle, dovodeći ovakvu odredbu u vezu s člankom 154. ZPP-a jasno je da će troškovi informativnog sastanka o medijaciji i medijacije pasti na stranku koja u cijelosti izgubi parnicu, odnosno kod djelomičnog uspjeha u parnici po pravilima za odmjeraivanje troškova kod djelomičnog uspjeha u parnici (članak 154. stavak 2. ZPP-a).

Nadalje, važno je istaknuti i da je zakonodavac ograničio korištenje dokaza koji su korišteni u postupku medijacije u sudskim, arbitražnim ili drugim postupcima. Člankom 22. ZMRS-a detaljno je propisano koje dokaze nije dopušteno predlagati ili podnositi, a ako su ti dokazi predloženi, odbacit će se kao nedopušteni.<sup>4</sup>

### 5. 3. Učinak nagodbe sklopljene u postupku mirenja

Mirno rješavanje spora obuhvaća, između ostalih i medijaciju i

---

<sup>4</sup> Članak 22. ZMRS-a propisuje da u sudskom, arbitražnom ili drugom postupku nije dopušteno davati izjave, predlagati dokaze ili podnositi drugi dokaz u bilo kojem obliku, ako se takav dokaz odnosi na: činjenicu da je jedna od stranaka predlagala ili prihvatila medijaciju; izjave o činjenicama ili prijedlozima koje su stranke iznosile u postupku medijacije; priznanje zahtjeva ili činjenica izvršeno tijekom postupka medijacije, ako takva očitovanja nisu sastavni dio nagodbe; isprave koje su pripremljene isključivo za potrebe postupka medijacije, osim ako je zakonom propisano da je njihovo iznošenje nužno radi provedbe ili ovrhe sklopljene nagodbe; spremnost stranaka da tijekom postupka prihvate prijedloge iznesene u postupku medijacije; druge u postupku medijacije iznesene prijedloge. Ako se stranke nisu drukčije sporazumjele, medijator i osobe koje sudjeluju u postupku medijacije u bilo kojem svojstvu ne mogu biti prisiljene svjedočiti u arbitražnom, sudskom ili bilo kojem drugom postupku vezano za informacije i podatke koji proizlaze iz postupka medijacije ili su s njim povezani. U sudskom, arbitražnom ili drugom postupku navedeni dokazi odbacit će se kao nedopušteni. Iznimno, navedeni dokazi u postupku pred arbitražom, sudom ili drugim državnim tijelom mogu se upotrijebiti u dokazne svrhe samo: pod uvjetima i u opsegu koji zahtijeva zakon, ako je to nužno zbog zaštite javnog poretka Republike Hrvatske ili ako je to potrebno za provedbu ili ovrhu nagodbe. Osobe koje postupe suprotno navedenom odgovorne su za štetu koju time prouzroče. Ove odredbe primjenjuju se bez obzira na to je li arbitražni, sudski ili drugi postupak povezan sa sporom glede kojeg se vodila ili se vodi medijacija. Osim u slučaju navedenom u stavku 1. ovog članka, dokazi koji su inače dopušteni u arbitražnom, sudskom ili drugom postupku neće biti nedopušteni samo zato jer su bili upotrijebljeni u medijaciji.

strukturirane pregovore. Nagodba sklopljena kao rezultat strukturiranih pregovora nema svojstvo ovršne isprave (ZMRS članak 11.). Dakle, ovakva nagodba se procjenjuje sukladno odredbama Zakona o obveznim odnosima o nagodbi.

Za razliku od strukturiranih pregovora, nagodba sklopljena u medijaciji ovršna je isprava ako je u njoj utvrđena određena obveza na činidbu o kojoj se stranke mogu nagoditi i ako sadrži izjavu obveznika o neposrednom dopuštenju ovrhe (ZMRS, članak 20.).<sup>5</sup>

Također, ako se stranke odluče postupak mirnog rješavanja spora provesti pred sućem medijatorom, nagodba sklopljena u takvom postupku smatra se sudskom nagodbom (ZPP, članak 186.d stavak 7.).

Slijedom navedenog, razvidno je da je nagodba sklopljena pred sućem medijatorom izjednačena sa sudskom nagodbom, dok je strankama omogućeno da i nagodbu sklopljenu u postupku medijacije sastave u obliku sudske nagodbe, a sam zakon im takvu nagodbu priznaje kao ovršnu ispravu.

Što se tiče postupaka u kojima je jedna od stanka Republika Hrvatska, a kada se sklopi nagodba po zahtjevu za mirno rješenje spora, takva nagodba će biti ovršna kada dužnik ovjeri svoj potpis. Kada Republika Hrvatska nagodbom preuzima obvezu prema drugoj stranci takva je nagodba ovršna isprava kada je potpiše ovlaštena osoba u nadležnom državnom odvjetništvu i kada se njezin potpis ovjeri pečatom toga državnog odvjetništva (ZPP članak 186.d stavak 9.).

## 6. ZAKLJUČAK

Postupak mirnog rješavanja sporova se kontinuirano razvija i nadograđuje, a sve kako bi se strankama približile koristi koje bi imale rješavanjem svojih sporove mirnim putem, odnosno izvan suda. Poticanjem i ohrabivanjem stranaka na mirno rješavanje sporova želi se i rasteretiti već preopterećen pravosudni sustav, kao i ubrzati rješavanje sporova i smanjiti

---

<sup>5</sup> Članak 20. ZMRS-a propisuje učinke nagodbe te uvjete za odbijanje ovrhe iz nagodbe sklopljene u medijaciji iako takva nagodba predstavlja ovršnu ispravu.

troškove strankama koje im prouzrokuje sudski postupak.

Novim zakonodavnim okvirom propisana je obveza pokušaja mirnog rješavanja sporova u postupcima radi naknade štete, a u svim ostalim slučajevi zakonodavac je omogućio sudu da u tijeku parničnog postupka može stranke uputiti u postupak medijacije kako bi riješili svoje sporove. Upućivanje stranka u postupak medijacije tijekom parničnog postupka, u situacijama kada upućivanje nije obavezno, ovisit će o slobodnoj procjeni pojedinog sudskog rješavatelja. U situacijama gdje je obaveza stranaka na pokušaj mirenja, sudski rješavatelji će morati u prethodnom postupku ispitivati i dodatne procesne pretpostavke koje su uvedene ZMRS-om.

U praksi se dosad pokazalo da se obveza pokušaja mirnog rješavanja spora, u postupcima u kojima je bila propisana prije stupanja na snagu ZMRS-a, najčešće ispunjavala samo da bi se ostvarila pretpostavka za podnošenje tužbu pred nadležnim sudom, bez stvarne namjere rješavanja spora mirnim putem, što naravno nije svrha obveze pokušaja mirnog rješavanja spora.

Kako bi stranke ohrabrio na sudjelovanje u postupcima medijacije, zakonodavac je propisao da se postupak medijacije vodi sukladno načelu povjerljivosti, odnosno da sudionici sve ono što saznaju u postupcima medijacije trebaju čuvati povjerljivim.

Zaključno, valja istaknuti kako je pozitivno što zakonodavni okvir potiče stranke na pokušaj rješavanja sporova mirnim putem, kako zbog bržeg i ekonomičnijeg rješenja za stranke tako i zbog rasterećenja sudova. Mirno rješavanje sporova trebali bi poticati, osim sudova, i svi ostali akteri koji sudjeluju u parničnim postupcima (npr. punomoćnici stranaka), kako bi se klima mirnog rješavanja sporova što više proširila te kako bi se stranke što više educiralo o koristima ovakvog načina rješavanja sporova.

**LITERATURA**

1. Milić D., 2011. Pravno uređenje mirenja u pravnom poretku Republike Hrvatske, *Pravnik*, 45, 1(90), str. 67. – 86.,
2. Potočnjak, Ž., 2004., Predgovor u *Mirenje u građanskim, trgovačkim i radnim sporovima* Uzelac, A., Gotovac, V., Blažević, B., Šimac, S., Sever, K., Grba, K., Tuškan, B.,
3. Uzelac A., 2004. *Mirenje kao alternativa suđenju u Mirenje u građanskim, trgovačkim i radnim sporovima*, Zagreb: TIM Press, 2004., [www.academia.edu](http://www.academia.edu). na dan 13. ožujka 2024.,
4. Vrcić I., 2020. *Mirenje prema izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku 2019.*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41. br.1., str. 423. -435.,
5. Vukmir M., 2017. *Prijedlog uvođenja obveznog informativnog sastanka o medijaciji u hrvatsko zakonodavstvo*, [www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr) stručni članci, na dan 18. ožujka 2024.,
6. Zeljko I., 2022. *Obvezni pokušaj mirnog rješenja spora*, Repozitorij Sveučilišta u Zagrebu, datum preuzimanja 11. ožujka 2024.,
7. *Nacrt prijedloga Zakona o mirnom rješavanju sporova, e-Savjetovanja, esavjetovanja.gov.hr*, na dan 13. ožujka 2024.,
8. *Direktiva 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008.*,
9. *Zakon o mirnom rješavanju sporova ("Narodne novine" broj 67/2023., dalje ZMRS)*
10. *Zakon o parničnom postupku ("Narodne novine" broj 53/1991., 91/1992., 58/1993., 112/1999., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 02/2007., 84/2008., 96/2008., 123/2008., 57/2011., 148/2011., 25/2013., 89/2014., 70/2019., 80/2022., 114/2022., 155/2023.)*,
11. *Zakon o obveznim osiguranjima u prometu ("Narodne novine" broj 151/2005., 36/2009., 75/2009., 76/2013., 152/2014., 155/2023.)*
12. *Zakon o mirenju ("Narodne novine" broj 163/2003.)*
13. *Zakon o mirenju ("Narodne novine" broj 18/2011.)*
14. *Zakon o radu ("Narodne novine" broj 93/2014., 127/2017., 98/2019., 151/2022., 64/2023.)*
15. *Obiteljski zakon ("Narodne novine" broj 103/2015., 98/2019., 47/2020., 49/2023., 156/2023.)*
16. *Statut Centra za mirno rješavanje sporova, KLASA: 007/02-23-01/1, URBROJ: 145-01/1-23-1, od 2. listopada 2023.*
17. [www.cmrs.hr](http://www.cmrs.hr) na dan 11. svibnja 2024.

*Summary*

**THE RELATION BETWEEN PEACEFUL SETTLEMENT OF  
DISPUTES AND LITIGATION PROCEDURE REGARDING THE NEW  
LEGISLATION FRAMEWORK**

*Professional paper*

*Peaceful settlement of disputes will certainly become one of the key step in the settlement of all disputes. Concerning, and following Directive 2008/52/EC of the European Parliament and the Council of May 21, 2008, the Croatian legislature enacted a new Law on Peaceful settlement of Disputes ("Official Gazette" No. 67/2023, hereinafter ZMRS), which entered into force on June 29, 2023. Regarding to the peaceful settlement of disputes, the legislator recourse to amendments to the Code of Civil Procedure, which would further encourage the parties to peacefully resolve disputes before and during the duration of civil proceedings. In this paper we will explane the development of the institute of peaceful settlement of disputes, the new institutes that were introduced into the Croatian legislation by the ZMRS, as well as the legal consequences of peaceful settlement of dispute on civil proceedings. It will also be analyzed what actions the court should take in order to introduce the parties to the proceedings to the peaceful settlement of dispute and direct them to the same, as well as to whom the parties should contact for the peaceful settlement of disputes.*

**Key words:** *Law on Peaceful settlement of Disputes ; Code of Civil Procedure ; Peaceful settlement of disputes ; civil procedure ; mediation*

**MIRNO REŠAVANJE RADNIH SPOROVA – ISKUSTVA SRBIJE,  
BUGARSKE I SJEDINJENIH AMERIČKIH DRŽAVA**

*Pregledni rad*

prof. dr **Dejan Logarušić**<sup>1</sup>

doc.dr **Ivica Lazović**<sup>2</sup>

*Svrha ovog rada je da se predstavie načini institucionalnog rešavanja radnih sporova u tri različite države, Srbiji, Bugarskoj i Sjedinjenim Američkim Državama. Ono što povezuje sve tri države u oblasti mirnog rešavanja radnih sporova je sve tri države imaju institucije u kojima se rešavaju radni sporovi. Međutim, te institucije se međusobno razlikuju po načinu rada, organizaciji, praksi kao i formalno-pravnoj nadležnosti. U radu ćemo napraviti prikaz na ove institucije za mirno rešavanje radnih sporova, analizirati i opisati način organizovanja ovih institucija, kao i opisati njihovu praksu i doprinos u oblasti institucionalnog vansudskog postupaka mirnog rešavanja radnih sporova. Takođe, poseban segment rada ćemo posvetiti praksi Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova u Srbiji, prikazati njenu praksu uz analizu studija slučajeva individualnih i kolektivnih radnih sporova koji su rešavani metodama arbitraže i mirenja.*

**Ključne riječi:** *mirenje; arbitraža; medijacija.*

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet privredna akademija Novi Sad, e-mail: dejan.logaurusic@pravni-fakultet.edu.rs

<sup>2</sup> Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet privredna akademija Novi Sad, e-mail: ivica.lazovic@pravni-fakultet.edu.rs

## 1. UVOD

Intencija autora u ovom radu je da stručnu javnost okupljenu na 14. Međunarodnoj znanstvenoj i stručnoj konferenciji "razvoj javne uprave" upozna sa različitim institucijama za mirno rešavanje radnih sporova, u tri različite države, Republici Srbiji, Republici Bugarskoj i Sjedinjenim Američkim Državama. Selekcija država je izvršena na osnovu toga što sve navedene države imaju javne institucije za mirno rešavanje radnih sporova, te ih to čini zanimljivim za interesovanje upravno-pravne grane prava, a ne samo radnog prava. Kao što je poznato, radni sporovi se mogu rešavati na institucionalizovani način pred privatnim i javnim institucijama. Institucionalizovano mirno rešavanje radnih sporova je kao pravni institut prevashodno uređeno zakonima, pa tako se mogu sresti razna tela za mirno rešavanje radnih sporova. Ipak, mirno rešavanje radnih sporova različito je uređeno u nacionalnim zakonodavstvima, a ta različitost potiče iz specifičnih potreba različitih država. Međutim, zajedničko ovim institucijama koje su predmet našeg interesovanja u ovom radu u Srbiji, Bugarskoj i SAD je da su javne, odnosno državne. Također, posredno i neposredno, veliku ulogu u nastanku institucija za mirno rešavanje radnih sporova u praksi imalo je iskustvo SAD i njihove agencije. Međutim, iako SAD važe za pionira u institucionalizovanom rešavanju radnih sporova, istorija primene vansudskih metoda rešavanja sporova zadire mnogo dublje u prošlost. Pored formalnih i zvaničnih metoda, ljudsko društvo je uvek pokazivalo spremnost i za drugačije oblike za regulisanje konflikata. Metode kao što su mirenje, posredovanje i arbitraža uvek su bile prisutne u svim oblastima, od plemenskog uređenja, preko razvoja trgovine do industrije i IT tehnologija. Tako da, možemo reći da najdužu tradiciju u primeni alternativnih metoda imaju zemlje Dalekog Istoka (Kina, Japan), gde se oni i danas primarno koriste u svim vrstama sporova, čak i od strane sudova. (Jašarević, 2000:38)

## 2. VRSTE RADNIH SPOROVA I PRINCIPI U NJIHOVOM REŠAVANJU

Razlikujemo dve kategorije radnih sporova, i to su kolektivni i individualni radni sporovi. Takođe, u širem smislu individualni radni spor je neslaganje između radnika ili više radnika i njegovih poslodavca, oko postojećih prava, a gde svaki radnik nastupa kao pojedinac. Sa druge strane, kolektivni radni spor je neslaganje obično između grupe radnika koju zastupa sindikat i poslodavca ili grupe poslodavaca u vezi sa interesima ili postojećim pravima. Na osnovu navedenog, kolektivni radni sporovi se dalje mogu podeliti na sporove po osnovu interesa po osnovu prava. (Reljanović i Misailović, 2021:19).

Kolektivni interesni sporovi predstavljaju neslaganje između radnika i njihovog poslodavca u pogledu budućih prava i obaveza, koji će biti obuhvaćeni kolektivnim ugovorom ili izmenama i dopunama kolektivnog ugovora ili na drugi način ugovaranja kolektivnih radnih prava. Obično se sporovi iz ove kategorije javljaju u toku kolektivnog pregovaranja o kolektivnom ugovoru. U praksi većina interesnih sporova je rezultat neuspeha u procesu pregovora sa stranama koje ne uspeju da postignu dogovor o uslovima zapošljavanja, koji će se primenjivati i ubuduće. Primeri takvih sporova uključuju pokušaj strana u sporu da se dogovore o visini zarada koja će se primenjivati u kompaniji, organizaciji rada ili o nivoima produktivnosti koja se očekuje. Sporovi na osnovu prava, su neslaganja između radnika i poslodavci u vezi sa povredom postojećeg prava utvrđenog zakonom ili kolektivnim ugovorom ili na neki drugi način u vezi kolektivnih prava. Takvi sporovi se obično odnose na situacije koje nastaju tokom primena kolektivnog ugovora ili kada jedna od strana ospori tumačenje postojećeg kolektivnog ugovora (Lubarda, 2020: 934).

Na miran način se mogu rešavati i kolektivni i individualni radni sporovi, ali je preovlađujući model da se rešavaju kolektivni radni sporovi jer je njihovo rešavanje od većeg značaja za političko-pravne sisteme pojedinih država. Ipak, nisu retki slučajevi da se rešavaju i individualni radni sporovi. (Lubarda, 2020: 934).



Principi za alternativno rešavanje radnih sporova se mogu podvesti pod četiri ključna principa, a to su princip autonomnosti, dobrovoljnosti, tripartizma i neutralnosti države.

Princip autonomnosti podrazumeva da socijalni partneri uređuju metode i institucije mirnog rešavanja kolektivnih sporova, dok u obligacionom delu kolektivnog ugovora mogu predvideti klauzule o mirnim metodima rešavanja kolektivnih radnih sporova ili zaključiti posebne procesne ugovore o formiranju i postupku pred ugovornim institucijama za mirno rešavanje kolektivnih radnih sporova, ovaj princip daje prednost rešavanju kolektivnih sporova od strane institucija koje same stranke formiraju, ili u kojima je obezbeđeno prisustvo stranaka u odnosu na sudsko rešavanje. (Lubarda, 2020: 934)

Princip dobrovoljnosti podrazumeva pribegavanje mirnim metodima pre nego što se pribegne metodima direktne industrijske akcije (štrajk i dr.) je fakultativno država, odnosno zakon, ne može da obaveže strane u sporu da na određeni način taj spor rešavaju, prihvatljivo odstupanje predstavlja obavezno pribegavanje mirenju i posredovanju, bez obaveze prihvatanja rešenja spora, obavezna arbitraža je ozbiljno odstupanje, osim u striktno ograničenim slučajevima.

Princip tripartizma je poželjan splet odnosa socijalnih partnera i države u rešavanju kolektivnih radnih sporova, država treba da ima aktivnu ulogu u podsticanju socijalnih partnera da pribegavaju mirnom rešavanju svojih sporova (npr. kroz formiranje javnih službi).

Princip neutralnosti države država ne sme davati podršku jednoj od strana u kolektivnom sporu, izuzetno, država u slučaju kolektivnog radnog spora u vitalnim delatnostima može privremeno zabraniti stupanje u industrijsku akciju, štrajk. (Lubarda, 2020: 942)

### **3. INSTITUCIONALNO REŠAVANJE RADNIH SPOROVA – PREGLED MODELA**

Pravni režim rešavanja kolektivnih radnih sporova se može podeliti na opšti i na poseban, u delatnostima od vitalnog značaja gde se zakonom (ređe

podzakonskim aktima) precizno utvrđuju koje su to delatnosti. U ovim delatnostima se redovno odstupa od načela fakultativnosti i redovno previđa obaveznost pribegavanja mirenju ili posredovanju, pre eventualnog pristupanja metodima direktne industrijske akcije. Delimično odstupanje od načela autonomnosti, jer država dobija mnogo aktivniju ulogu i čak može da raspolaze određenim pravnim sredstvima, npr u SAD - privremena zabrana štrajka. (Lubarda, 2020: 947)

Vanpravni aspekti odnose se na: tradiciju i mentalitet naroda, sistem vrednosti i etička načela, politički kontekst, kulturu socijalnog dijaloga, socijalnu moć i snagu sindikata i udruženja poslodavaca, itd. Nivo na kome se javljaju sporovi - neformalni metodi se više praktikuju za rešavanje sporova na mikro nivou, a institucionalni metodi pri rešavanju sporova na makro nivou. Bez odgovarajućeg nivoa institucionalizacije nije moguće doći do poželjnog metoda rešavanja kolektivnih radnih sporova. (Lubarda, 2020: 948)

Kada govorimo o metodima za mirnog rešavanja radnih sporova, oni se u najširem smislu mogu svesti na tri najčešće korišćena, a to su mirenje, posredovanje i arbitraža. Međutim, u praksi se koristi mnogo više različitih metoda kao što su transakciono nagodbeno pregovaranje, koncilijacija, medijacija, utvrđivanje činjenica, mini suđenja, medi-arbitraže, unajmljivanje sudija, proces pred izabranim sudijom i slično. (Jašarević, 2000:154)

Institucije za rešavanje radnih sporova možemo podeliti na: javne (oficijelne) službe najčešće se za mirenje i posredovanje osnivaju zajedničke institucije, pod različitim nazivima (službe, odbori, komisije i sl. ). Privatne institucije - za autonomno privatno mirenje i posredovanje najčešće se angažuju pomiritelji ili posrednici pojedinci, ali ugovorne strane mogu formirati i privatne odbore (ugovorom uspostavljene institucije). U praksi se javlja i mešoviti model gde se kombinuju autonomni (ugovorni, privatni) i javni (oficijelni) metodi. Javne službe za mirenje i posredovanje, njihovo osnivanje, organizacija i nadležnost uređuje se zakonom. (Lubarda, 2020: 948)

Tipični primeri javnih službi za rešavanje radnih sporova u uporednom pravu srećemo u SAD, Švedskoj, Velikoj Britaniji, Japanu i našem regionu (Srbija, Crna Gora, Republika Srpska (Bosna i Hercegovina), Republika Bugarska).

U Švedskoj srećemo javne službe pod nazivom Odbori za mirenje, formiran je Nacionalni biro za mirenje koji imenuje pomiritelja za dati kolektivni radni spor, pomiritelji se imenuju iz reda sudija ili javnih službenika u državnoj upravi, a oni nisu u radnom odnosu u Nacionalnom birou za mirenje, već se ad hoc angažuju. Zakonom je predviđena obaveza strana o sporu da o nameri preduzimanja industrijske akcije obaveste biro i pomiritelj predlaže rešenje spora koje pravno ne obavezuje strane u sporu. Švedska nacionalna kancelarija za posredovanje je osnovana 2000. godine i vladina je agencija u okviru Ministarstva za zapošljavanje. Švedska nacionalna kancelarija za posredovanje ima tri glavna zadatka: promovisanje efikasnog procesa formiranja plata, da posreduje u radnim sporovima, da nadgleda obezbeđivanje javnih statistika o platama i dnevnicima. Švedska nacionalna kancelarija za posredovanje je dužna da teži efikasnom procesu formiranja plata, delom podržavajući i održavajući konsenzus na tržištu rada o normativnoj ulozi međunarodnog konkurentnog sektora u formiranju plata. (Lubarda, 2020: 969)

U Velikoj Britaniji formirana je Služba za savetovanje, mirenje i arbitražu (ASAC). Organizovana je na principu tripartizma. Nezavisna je od ministarstva, iako vlada određuje budžet. Služba ima prvenstveno ulogu u mirenju, ređe u posredovanju. Uz saglasnost strana u sporu služba može rešavanje spora preneti na ad hoc arbitra ili na stalni zakonom formiran organ za dobrovoljnu arbitražu Centralni arbitražni komitet (CAC). (Lubarda, 2020: 969)

U Japanu tri vrste javnih službi za mirenje i posredovanje Centralna i lokalne komisije za radne odnose: u privatnom sektoru, za javne korporacije i vladina preduzeća, za oblast pomorstva. Sastav komisije određuje ministar rada uz poštovanje principa tripartizma. Komisije ređe postupaju u svojstvu arbitraže. Postupak mirenja vrši miritelj (jedan ili više), a posredovanje - posrednički

komitet. U delatnostima od vitalnog značaja strane su obaveze da pribegnu postupku mirenja i posredovanja. (Lubarda, 2020: 970)

Kada govorimo o privatnim institucijama za mirenje i posredovanje, imamo u vidu da se one javljaju se kao stalne i kao ad hoc institucije koje se osnivaju i čija se organizacija uređuje voljom strana u sporu, odnosno autonomnim aktima (klauzulama obligacionog dela kolektivnog ugovora ili posebnim procesnim sporazumima). Mogu biti predviđene za različite nivoe sporova od preduzeća, preko granskog, čak do nacionalnog. (Lubarda, 2020: 974)

Tipični primera privatnih institucija za rešavanje radnih sporova u uporednom pravu srećemo u Nemačkoj, Italiji, Francuskoj, Grčkoj.

U Nemačkoj, strane u sporu svojim sporazumom formiraju odbore za posredovanje (jednak broja predstavnika sindikata i poslodavaca, a predsedava mu neutralni član), na nivou preduzeća i grane, tek ukoliko ne postoji sporazum o posredovanju ili ukoliko posredovanje ne uspe, stranke se mogu obratiti državnom odboru za posredovanje. Ipak, ukoliko strane u interesnom kolektivnom radnom sporu nisu zaključile sporazum o posredovanju, ili ako posredovanje ne dovede do rešenja, mogu se obratiti Državnom odboru za sporazumevanje. Postupak posredovanja najpre se odvija pred posrednikom koga imenuje ministar rada. Ako ovakvo posredovanje ne uspe strane se mogu obratiti Državnom odboru za sporazumevanje kao stalnom telu čije posrednike imenuje ministar rada. Listu posrednika ministarstvo formira u saradnji sa sindikatima i udruženjima poslodavaca. (Lubarda, 2020: 974)

U Italiji same strane sporazumom određuju postupak - mirenje ili posredovanje postupak se odvija pred privatnim posrednicima. Relativna neinstitucionalizacija mirnih metoda, jedan je od razloga znatnog broja konflikata koji se rešavaju štrajkovima. U kolektivnim radnim sporovima manjeg značaja - posredovanje i mirenje se odvija uz učešće lokalne berze rada. U kolektivnim radnim sporovima većeg značaja - uz uključivanje ministarstva

rada. U individualnim sporovima pored lokalnih berzi rada značajnu ulogu imaju komisije za posredovanje. (Lubarda, 2020: 975)

U Francuskoj u obligacionim delom kolektivnog ugovora ili posebnim sporazumom određuju se metodi mirnog rešavanja sporova uz učešće privatnih posrednika, kao pomoćni metod se javlja mirno rešavanje uz pomoć javne vlasti. (Lubarda, 2020: 975)

U Grčkoj postoji privatno udruženje medijatora Organizacija za medijaciju i arbitražu (OMED) koja radi preko 30 godina i rešava radne sporove metodom medijacije i arbitraže. Organizacija za posredovanje i arbitražu (OMED) je autonomno pravno lice privatnog prava, osnovana je 1990. godine zakonom 1876/1990 sa sedištem u Atini, a počela je sa radom 1992. godine. Njana svrha je da podrži besplatno kolektivne pregovore između organizacija radnika i poslodavaca ili pojedinačnih poslodavaca pružanjem usluga posredovanja i arbitraže. Poseban akcenat i prioritet daje se posredovanju, dok arbitraža ima potpuno pomoćnu ulogu. Usluge pruža posebno telo medijatora i posebno telo arbitara, besplatno i samo na zahtev zainteresovanih strana. OMED kojim rukovodi jedanaestočlani Upravni odbor, koji se sastoji od predstavnika socijalnih partnera, predsednika, kojeg jednoglasno biraju predstavnici socijalnih partnera i predstavnik Ministarstva radna, kao posmatrač bez prava glasa. (Papadimitrou, 2023:20)

Primer mešovite institucije za rešavanje radnih sporova u uporednom pravu srećemo u Španiji, gde Inter-konfederalna služba za posredovanje i arbitražu (SIMA) predstavlja zajedničku službu socijalnih partnera i države sa udruženim resursima, a mandatom da posredovanjem i arbitražom rešava kolektivne radne sporove. ([www.fsima.es](http://www.fsima.es), 03.04.2024)

#### **4. PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI - REPUBLIČKA AGENCIJA ZA MIRNO REŠAVANJE RADNIH SPOROVA**

U Republici Srbiji mirno rešavanje radnih sporova se ostvaruje na institucionalni način preko javne institucije koja ima status posebne

organizacije, a to je Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova. Ona je osnovana Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova 2004. godine, na kome se radilo nekoliko godina i u koji su integrisana iskustva stečena nakon upoznavanja sa radom više sličnih institucija za alternativno rešavanje radnih sporova u više država. (Lazović, 2023:18)

Agencija obavlja stručne poslove koji se odnose na: mirno rešavanje kolektivnih i individualnih sporova; izbor miritelja i arbitara; vođenje Imenika miritelja i arbitara; stručno usavršavanje miritelja i arbitara; odlučivanje o izuzeću miritelja i arbitara; evidenciju o individualnim i kolektivnim radnim sporovima i druge poslove određene zakonom. (Lazović, 2023:18)

Usluge koje Agencija pruža zainteresovanim licima su rešavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova (arbitraže i mirenja), kao i učešće miritelj u kolektivnom pregovaranju u skladu sa Zakonom o mirnom rešavanju radnih sporova. (Lazović, 2023:21)

Osnovni ciljevi ove agencije su smanjenje broja štrajkova, usaglašenje odnosa poslodavaca i zaposlenih, rasterećenje sudova koji su prezatrpni radnim sporovima, i brzo i efikasno rešavanje radnih sporova mirnim putem. Četiri su osnovna postulata na kojima Agencija zasniva svoj rad: dobrovoljno, nepristrasno, stručno i za korisnike najvažnije besplatno - stranke u sporu ne snose nikakve troškove, te štede i vreme i novac. Brojne su prednost postupka mirnog rešavanja spora, a ključna je postojanje dijaloga i obostrano prihvatljivog rešenja. (Lazović, 2023:17)

Po pravilu, postupak mirnog rešavanja radnog spora pokreće se podnošenjem predloga Republičkoj agenciji za mirno rešavanje radnih sporova. Ukoliko se strane saglase pokreće se postupak, gde se u zavisnosti od vrste spora može koristiti mirenje (za kolektivne sporove) ili arbitraža (za individualne sporove). (Lazović, 2023:30)

Od osnivanja Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, pa do kraja decembra 2023. godine podneto je 22.577 predloga za mirno rešavanje radnog

spora. Saglasnost za mirno rešavanje dobijena u 60 % sporova, na osnovu čega su ovi postupci rešavani meritorno, a ostatak postupaka rešen je u upravnom postupku, imajući u vidu osnovno načelo dobrovoljnosti. Od ukupnog broja pokrenutih postupaka bilo je 22095 individualnih i 482 kolektivna radna spora. (Lazović, 2023:50)

## **5. BUGARSKI MODEL - NACIONALNI INSTITUT ZA MIRENJE I ARBITRAŽU**

U Republici Bugarskoj mirno rešavanje radnih sporova se ostvaruje prelo Nacionalnog instituta za mirenje i arbitražu (The National Institute for Conciliation and Arbitration - NICA) osnovan je izmenama i dopunama Zakona o kolektivnom rešavanju radnih sporova iz 2001. Ova institucija za mirno rešavanje radnih sporova osnovana je na tripartitnoj osnovi. Organi upravljanja Institutom su Nadzorni odbor i direktor. Nadzorni odbor čine dva predstavnika reprezentativnih organizacija poslodavaca, reprezentativnih organizacija radnika i zaposlenih i države. Direktor je po zakonu član Nadzornog odbora i predstavlja Nacionalni institut za mirenje i arbitražu (u daljem tekstu: NICA). (www.nipa.bg, 03.04.24)

Delatnost, broj zaposlenih, struktura i organizacija rada Instituta utvrđeni su Pravilnikom o ustrojstvu i radu Nacionalnog instituta za mirenje i arbitražu, a saglasnost daje ministar rada i socijalne politike. Postupci posredovanja i arbitraže su osnovna delatnost NICA i regulisani su Pravilima Nacionalnog instituta za mirenje i arbitražu, za posredovanje i arbitražu za rešavanje kolektivnih radnih sporova. Posrednici i arbitri biraju se na predlog reprezentativnih organizacija radnika i zaposlenih, predstavničkih organizacija poslodavaca i države. (20 godini Nacionalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023:5)

Organizacija, struktura i upravljanje NICA regulisani su Zakonom o rešavanju kolektivnih radnih sporova i Pravilnikom o strukturi i aktivnostima NICA. Prema Zakonu, NICA ima status pravnog lica sa rangom izvršne agencije

budžetske podrške pod Ministarstvom rada i socijalne politike, sa sedištem u Sofiji. Nadzorni odbor sastoji se od po dva predstavnika organizacija predstavnika radnika i zaposlenih, i poslodavaca, kao i države, koje određuju njihovi menadžmenti. To znači da broj članova NO nije konstantan, već zavisi od broja poslodavaca i sindikalnih organizacija koje su stekle status predstavnika. Trenutno su 5 poslodavaca i 2 sindikalne organizacije predstavnici, odnosno 14 članova Nadzornog odbora imenovano je od strane socijalnih partnera. U ime države, ministar rada i socijalne politike imenuje dva člana Nadzornog odbora. Direktor NICA je član Nadzornog odbora po funkciji. (20 godini Nacionalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023:5)

Iz ovlašćenja Nadzornog odbora, koja su regulisana Zakonom, može se videti da on upravlja svojom delatnošću, jer odobrava programe za delovanje instituta; usvaja pravila za sprovođenje mirenja i arbitraže, usvaja kriterijume za izbor i odobrava liste miritelja i arbitara, koje pripremaju predlozi organizacija radnika i zaposlenih i poslodavaca, kao i države.

Troškovi za delatnost instituta finansiraju se iz državnog budžeta putem budžeta Ministarstva rada i socijalne politike, koje obezbeđuje neophodne uslove i materijalna sredstva za administrativnu službu delatnosti instituta. Osoblje instituta broji 12 osoba, od kojih su 7 stručnjaka i 3 specijalista, direktora i zamenika. (20 godini Nacionalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023)

Nacionalni institut za mirenje i arbitražu pomaže u mirnom rešavanju isključivo kolektivnih radnih sporova. Ovi sporovi se javljaju između radnika i poslodavaca u vezi sa pitanjima radnih odnosa, osiguranja i životnog standarda. Pomoć sindikata i poslodavaca sprovodi se putem slobodnog postupka, prema volji svake strane. Praksa pokazuje da se najčešće to ostvaruje kroz stručnu pomoć koju pružaju stranama u sporu, kao i kroz druge oblike uticaja s ciljem rešavanja spora. (20 godini Nacionalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023)

Pomoć koju pruža Nacionalni institut za mirno rešavanje radnih sporova (NICA) regulisana je Zakonom i Pravilima o mirenju i arbitraži koje je usvojio Nadzorni



odbor Instituta. Pomoć od strane NICA ima dva oblika - putem postupka mirenja i putem dobrovoljnog arbitražnog postupka.

Kada NICA pokrene postupak mirenja, nije potrebna saglasnost druge strane u sporu da bi se pokrenulo mirenje. U slučaju dobrovoljnog arbitražnog postupka, strane sporazumno pokreću postupak rešavanja sporova pred jednim arbitrom ili arbitražnom komisijom u NICA, odnosno obe strane u sporu moraju se složiti da podnesu spor arbitraži. Zahtev se podnosi direktoru NICA u pisanom obliku na utvrđenom obrascu. (20 godini Nacinalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023)

Nadzorni odbor NICA usvaja kriterijume izbora i odobrava liste posrednika i arbitara. Nominaciju posrednika i arbitara vrše isključivo i samo predstavničke organizacije radnika i zaposlenih, i poslodavaca, kao i država, preko Ministra rada i socijalne politike. Odlukom Nadzornog odbora NICA odobrava se jednak broj posrednika i arbitara sa svake strane, kao i jednak broj posrednika i arbitara sa svake predstavničke organizacije radnika i poslodavaca. Odobrene liste se objavljuju u "Službenom glasniku".

Zakon ne pravi razliku između kolektivnih radnih sporova za prava i kolektivnih radnih sporova za interese. Bez obzira na to o čemu je spor, strane mogu koristiti mirenje i/ili arbitražu. To je zahtev strane/strana u sporu koji određuje koji se sporovi rešavaju putem mirenja i arbitraže. Takođe, moguće je da strane u sporu tokom postupka mirenja odluče da koriste dobrovoljnu arbitražu. U tom slučaju, mirenje se prekida i pokreće se arbitražni postupak. (20 godini Nacinalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023)

Mirenje je način dobrovoljnog rešavanja kolektivnog radnog spora. Svaka od strana u sporu ima pravo da traži pomoć u rešavanju spora. Mirenje nije obavezna faza pre pokretanja postupka arbitraže. Prednost NICA mirenja je što je besplatno za strane u kolektivnom radnom sporu, ali ne garantuje postizanje sporazuma. Arbitraža radi rešavanja kolektivnog radnog spora takođe je opcionalna. Međutim, Zakon o mirnom rešavanju radnih sporova takođe predviđa tzv.

obaveznu arbitražu, koja se ne odnosi na suštinu kolektivnog radnog spora koji je nastao između strana. Ova arbitraža rešava spor između strana u vezi sa određivanjem minimalno neophodnih aktivnosti tokom štrajka, za čije izvršenje strane su dužne postići pisani sporazum tri dana pre početka štrajka. (20 godini Nacinalen institut za pomirenje i arbitraž, Sofija, 2023:5)

## **6. SJEDINJENE AMERIČKE DRŽAVE - FEDERALNA SLUŽBA ZA POSREDOVANJE I MIRENJE**

Federalna služba za posredovanje i mirenje Sjedinjenih Američkih Država (najčešće se koristi skraćenica – FMCS, od - Federal Mediation and Conciliation Service), osnovana je 1947. godine, nezavisna je agencija vlade Sjedinjenih Država i najveća javna agencija u zemlji za rešavanje sporova i upravljanje konfliktima, koja pruža usluge posredovanja i prevencije i rešavanja sukoba u privatnom i javnom sektoru, kao i na federalnom nivou. To je nezavisna služba koja odgovara neposredno predsedniku države, direktora i imenuje predsednik SAD uz saglasnost Senata. Ova služba ima zadatak da posreduje u radnim sporovima širom zemlje, pruža obuku i programe za razvoj odnosa između menadžmenta i sindikata, kao deo svoje uloge u promovisanju mira i saradnje između zaposlenih i menadžmenta. Agencija takođe pruža usluge posredovanja, prevencije sukoba i upravljanja konfliktima za savezne agencije. Sedište službe je u Vašingtonu, ali sa kancelarijama širom zemlje. Pokriva šest regiona koji se sastoje od više od 60 terenskih i unutrašnjih kancelarija. Ima 218 zaposlenih uključujući 156 federalnih posrednika. ([www.fmcs.gov](http://www.fmcs.gov), 03.04.2024)

Federalna služba za posredovanje i mirenje je formirana je kao nezavisna agencija savezne vlade u skladu sa odredbama Zakona o odnosima u upravljanja radom iz 1947. (poznatijeg kao Taft-Hartlijev zakon). Prema navedenom propisu ona može ponuditi svoje usluge „u bilo kom radnom sporu u bilo kojoj industriji koji utiče na trgovinu, bilo na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne ili više strana u sporu, kad god po njenoj proceni takav spor preti da izazove značajan prekid trgovine.“ Prema statutu, služba dobija unapred obaveštenje svaki put

kada strana u kolektivnom ugovoru namerava da raskine ili izmeni ugovor, po isteku. Nije dozvoljena nikakva izmena ili raskid kolektivnog ugovora, ako strana koja želi da izmeni ili raskine ne obavesti drugu stranu najmanje 60 dana pre isteka i u roku od 30 dana nakon obaveštenja drugoj strani, obavesti službu i odgovarajuće državne agencije za posredovanje. U 2016. godini FMCS je primio preko 11.734 obaveštenja isteka ili obnove kolektivnih ugovora i njegovi posrednici bili su aktivino uključeni u 3.500 kolektivnih sporova, prvenstveno u privatnom sektoru. Ova služba je takođe posredovala u preko 1.670 žalbi, prvenstveno u privatnom sektoru. (Goldman, Corrada, 2018:480)

Federalna služba za posredovanje i mirenje osnovana je kao neutralna i nezavisna vladina agencija, sa mandatom za rešavanje industrijskih sukoba i promovisanje mira i saradnje između uprave i radnika, smanjujući uticaj ovih sporova na slobodni tok trgovine. Ova agencija preko 75 godina pruža usluge rešavanja sporova i upravljanja konfliktima za poslodavce i sindikate u svim industrijama i radnim aktivnostima u privatnom, javnom i federalnom sektoru. FMCS se dakle uključuje u olakšavanje pregovaračkih procesa, donošenja pravila, prevenciju sukoba, upravljanja konfliktima na federalnom nivou. Agencija takođe ima međunarodni program, u partnerstvu sa više od 60 zemalja za pružanje konsultacija i obuke u rešavanju radnih sporova i dizajnu sistema za upravljanje konfliktima. ([www.fmcs.gov](http://www.fmcs.gov), 03.04.2024)

FMCS takođe ima veliki program radne arbitraže. Agencija vodi spisak od približno 1.000 privatnih arbitara koji su pravници i dodatno su kvalifikovani i na osnovu iskustava i obuke o pitanjima koja proizilaze iz kolektivnih ugovora. Obično FMCS svake godine primi preko 10.000 zahteva za arbitražno odlučivanje. Arbitri se biraju sa spiska na osnovu specificiranih parametara, a strane se izjašnjavaju o ponuđenim arbitrima, a zatim i zvanično ih imenuje agencija. Arbitri se moraju pridržavati Kodeksa profesionalne odgovornosti za arbitre u radno-upravljачkim sporovima, čiji je potpisnik FMCS. Ovaj Kodeks je uključen u obavezujuće propise Agencije. Ove arbitraže strane u sporu plaćaju. U 2016.

godini bilo je preko 12.250 zahteva za dostavljanjem spiska arbitara, a arbitražno je rešavano oko 5.296 predmeta. (Goldman, Corrada, 2018:480)

Agencija pomaže u izgradnji boljih odnosa poslodavaca i zaposlenih kroz zajedničko rešavanje problema i konstruktivne odgovore na neizbežne sukobe kao pratioce rada. Smatra se da ovi napori poboljšavaju sposobnost organizacija da stvore nove vrednosti za korisnike usluga, kupce, akcionare i zaposlene podjednako, a takođe da sve navedeno značajno koristi nacionalnoj ekonomiji. Agencija koncentriše svoje napore na pomoć poslodavcima i zaposlenima u suočavanju sa zahtevima radnog mesta koji se brzo menjaju. FMCS radi na izgradnji boljih, efikasnijih odnosa na radnom mestu i ublažavanju štete od sukoba kroz preventivni dijalog, otvorenu komunikaciju i strategije odgovora. Svoju misiju Agencija ostvaruje kroz niz aktivnosti, uključujući sprečavanje i minimiziranje uticaja obustave rada i štrajka tako što će se pomagati stranama da blagovremeno reše svoje sporove putem medijacije. Takođe, očuvanje i promovisanje mira u radu kroz razvoj zdravih i stabilnih odnosa i prakse rada i upravljanja, podsticanje uspostavljanja i održavanja zajedničkih procesa za poboljšanje odnosa radnika i menadžmenta, sigurnosti zaposlenja i organizacione efikasnosti; zalaganje za kolektivno pregovaranje, medijaciju i dobrovoljnu arbitražu kao poželjne procese za rešavanje sporova između poslodavaca i predstavnika zaposlenih; pomaganje stranama u sporu pružanjem čitavog spektra visokokvalitetnih usluga upravljanja konfliktima i prevencije, uključujući posredovanje, dizajn sistema za sporove, strateško planiranje, fasilitaciju i obuku; posredovanje u pregovorima o donošenju pravila i pregovorima o javnoj politici uz stručnu fasilitaciju i vođenje procesa; ponuda praktičnih kurseva obrazovanja i obuke zasnovane na veštinama zainteresovanim stranama; održavanje spiska kvalifikovanih pružalaca arbitražnih usluga; i saradnja sa stručnjacima, univerzitetima, profesionalnim organizacijama i drugim grupama u cilju daljeg razvoja veštine, nauke i prakse upravljanja konfliktima i prevencije. Agencija koristi decenije iskustva u svakoj

od ovih aktivnosti kako bi podržala svoje klijente, zaposlene, vladine agencije, druge institucije u jačanju njihovih individualnih i organizacionih kapaciteta da upravljaju i postanu otporni na sukobe. Sve navedeno, poboljšava njihovu sposobnost da uspešno komuniciraju, rešavaju probleme i daju pozitivne rezultate za svoje organizacije, kao i za državu. (www.fmcs.gov, 03.04.2024)

Ova federalna služba, dakle, rešava interesne kolektivne sporove, koji se javljaju povodom pregovaranja radi zaključivanja novog kolektivnog ugovora ili promena postojećeg, o nameri zaključivanja, odnosno otkaza ili promene ugovora, jedna strana je dužna da obavesti drugu stranu i službu u određenim rokovima, svoje usluge služba nudi na zahtev strana u sporu ili po sopstvenoj inicijativi i pre nego što eventualno dođe do spora, preventivno posredovanje, obavezno je mirenje i posredovanje uz pomoć službe u rešavanju interesnih kol. radnih sporova u delatnostima od vitalnog značaja, služba svoje usluge pruža i u rešavanju kolektivnih sporova koji uključuju zaposlene javne službenike, u slučaju među-sindikálnih sporova o sticanju pregovaračkih prava deluju upravne agencije - Nacionalni odbori za radne odnose. (www.nlrb.gov, 03.04.2024)

Posrednici aktivno saraduju i uspostavljaju kontakte sa sindikatima i univerzitetima radi promovisanja aktivnosti i usluga FMCS-a, stvarajući svest i izgrađujući odnose. Neke od specifičnosti i zanimljivosti FMCS sa kojima je bilo zanimljivo upoznati se su sledeće: Postoje komisije za saradnju između radnika i menadžmenta, koje pomaže u promovisanju razvoja stabilnih i konstruktivnih odnosa između radnika i menadžmenta što sprečava ili minimizira obustave rada tako što pomaže radnicima i menadžmentu da reše svoje sporove putem medijacije. Cilj je uspostavljanje i održavanje konstruktivnih zajedničkih procesa za poboljšanje odnosa između rada i menadžmenta, sigurnosti zaposlenja i efikasnosti organizacije. Medijatori i arbitri koriste razne onlajn alate kao što su Poll Everywexere, onlajn tabla za crtanje jer se mnogo medijacija obavlja putem interneta. Medijacija pre arbitraže ili čak pre sudskog slučaja je obavezna.

Medijatori su zaposleni u FMCS-u. FMCS koristi "Heat map" koja pokazuje radne sporove i stvarne potencijalne industrijske probleme u kompaniji. Imaju praćenje svih trenutnih procesa rešavanja sporova, tako da strane u sporu uvek mogu proveriti njihov status.

FMCS i njegovi medijatori takođe pružaju obuke sindikatima o tehnikama upravljanja konfliktima, ali i svim zainteresovanim stranama. U FMCS-u za složenije slučajeve koristi se sub-medijacija, dodeljuju se dva medijatora za jedan slučaj. Postoje uže specijalizacije, pa FMCS ima grupu stručnjaka za različite teme, te kada se dodeljuje novi medijator ili arbitar za neki slučaj, u slučaju da ih strane nisu izabrale, ovo pomaže u selekciji medijatora i arbitara. (www.fmcs.gov, 03.04.2024)

FMCS koristi tehniku pregovaranja zasnovanu na interesima, poznatu kao intraspaces pregovaranje. Ova metoda se razlikuje od tradicionalnog pregovaranja u kojem strane zauzimaju svoje pozicije. Umesto toga, pregovaranje zasnovano na interesima podrazumeva da sve strane razgovaraju o svojim potrebama i interesima. Zajedno rade na rešavanju problema, istražuju opcije i pronalaze rešenja koja zadovoljavaju ključne interese. Ovakav pristup omogućava uspostavljanje zajedničkog vlasništva nad rešenjem i olakšava uspešnu primenu postignutog sporazuma. Ova metoda takođe otvara vrata za saradničko rešavanje problema, umesto takmičenja ili kompromisa, što vodi ka kreativnim i obostrano korisnim rešenjima. (www.fmcs.gov, 03.04.2024)

Na osnovu svega navedenog, kao i studijske posete autora teksta SAD u 2023. godini, možemo reći da mnogi od alata i tehnika koje se koriste u FMCS su apsolutno prihvatljive i dobrodošle i u drugim sistemima rešavanja radnih sporova alternativnim metodama.

## **7. ZAKLJUČAK**

Rešavanje radnih sporova između poslodavaca i zaposlenih, duboko je utemeljeno u uporednoj pravnoj praksi na posredovanju različitih institucija, koje omogućavaju brojne prednosti alternativnih metoda rešavanja radnih sporova.

Konkretno, neke od njih su nepristrasnost, stručnost, efikasnost, besplatanost. Ipak, iako institucije za mirno rešavanje radnih sporova, nesumnjivo postoje u mnogim državama, možemo zaključiti da se one između sebe bitno razlikuju, a da se ta različitost ogleda u njihovom organizovanju i ulozi. Ove institucije osnovane i uređene različitim zakonima, i u Srbiji, Bugarskoj i SAD. Međutim, međusobno se uređenje, praksa, načini postupanja ovih tela prilično razlikuju. Osim osnovne ideje da je cilj alternativno rešavanje radnih sporova, kolektivnih i individualnih, sve ostalo se prilično razlikuje. Ta heterogenost je ipak prirodna, je jer je određuju različite potrebe aktera radnih sporova, a to su tripartitni socijalni partneri, sindikati, poslodavci i države. U skladu sa navedenim, nije nužno težiti uniformnosti, već težiti razmeni iskustava i dobrih praksi u različitim pravnim sistemima. Suština je da su u osnovi mnogi od nastalih sporova između radnika i poslodavaca slični, kao i da rešenja za njihovo prevazilaženje mogu biti univerzalno primenjiva. To je i osnovni pravac za jačanje i međusobnu saradnju različitih institucija za mirno rešavanje radnih sporova, bez obzira da li su ona javna, privatna ili mešovita po svojoj prirodi.

**LITERATURA**

1. Papadimitrou C. (2023). „Recent trends of collective Bargainbing in Balkan & Southeastern Eureopean states,” O.M.E.D, Athens-Thessaloniki,
2. Bilbija, V. (2013). „Ostvarivanje i zaštita prava zaposlenih – sadašnjost i izazovi, Radno i socijalno pravo“ (1/2013), Beograd,
3. Jašarević S. (2000) „Rešavanje radnih sporova mirnim putem u teoriji i praksi“, Pravni fakultet u Novom Sadu, doktorska disertacija,
4. Jašarević S. (2004). „Komentar Nacrta Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova Republike Srbije“, Radno i socijalno pravo (1-6/2004), Beograd, 2004, str. 247.
5. Kićanović O. (2018). „Prednost vansudskog rešavanja radnih sporova, Zakonske i potencijalne mogućnosti“, Radno i socijalno pravo – Časopis za teroju i praksu radnog i socijalnog prava, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Broj 1/2014, Beograd,
6. Kovačević LJ. (2016), „Valjani razlozi za otkaz ugovora o radu“, Pravni fakultet u Beogradu,
7. Kulić, Ž. (2008). Radno pravo, Privredna akademija, Novi Sad
8. Lazović I. (2019). „Uređivanje etičkog postupanja“, Pravni život, Kopaonička škola,
9. Lazović I. (2022). „Mirno rešavanje radnih sporova: aktuelna praksa i empirijski pokazatelji za unapređenje sistema“, Radno i socijalno pravo – Časopis za teroju i praksu radnog i socijalnog prava, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Broj 2/2022, Beograd,
10. Lazović I. (2023). „Mirno rešavanje radnih sporova praksa u Republici Srbiji“, Grafteh trade, Beograd.
11. Lubarda, B. (2014). Uvod u radno pravo, sa elementima socijalnog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,
12. Lubarda, B. (2020). Radno pravo, Rasprava o dostojanstvu na radu i socijalnom dijalogu, Pravni fakultet, Beograd,
13. Počuča M, Mirković P. (2009). Mirno rešavanje radnih sporova, Pravo – teorija i praksa, Broj 7-8/2009,
14. Reljanović M. Misailović J. (2021). Rešavanje radnih sporova, Institut za uporedno pravo, Beograd,
15. Urdarević B. (2006). „Arbitražno rešavanje individualnih radnih sporova u Srbiji“, Radno i socijalno pravo (7-12/2006), Beograd,
16. 20 godini Nacinalen institut za pomirenje i arbitraž, (2023), NIPA, Sofia.
17. Alvin L. GOLDMAN, Roberto L. CORRADA, Labour law and industrial relations in United States of Amerika, Kluwer Law International, 2018.

*Internet izvori:*

1. [www.fmcs.gov](http://www.fmcs.gov)
2. [www.nipa.bg](http://www.nipa.bg)
3. [www.nlr.gov](http://www.nlr.gov)



*Summary***PEACEFUL SETTLEMENT OF LABOR DISPUTES – EXPERIENCES  
OF SERBIA, BULGARIA, AND THE UNITED STATES***Review paper*

*The purpose of this paper is to present the methods of institutional resolution of labor disputes in three different countries, Serbia, Bulgaria, and the United States. What connects all three countries in the field of peaceful resolution of labor disputes is that all three have institutions for resolving labor disputes. However, these institutions differ in their methods of work, organization, practices, and formal legal jurisdiction. In the paper, we will provide an overview of these institutions for peaceful resolution of labor disputes, analyze and describe the way these institutions are organized, as well as describe their practice and contribution in the field of institutional extrajudicial procedures for peaceful resolution of labor disputes. Also, a special segment of the paper will be dedicated to the practice of the Republic Agency for Peaceful Settlement of Labor Disputes in Serbia, presenting its practice along with an analysis of case studies of individual and collective labor disputes resolved through arbitration and mediation methods.*

**Keywords:** *conciliation; arbitration; mediation.*

**NOVO ZAKONSKO UREĐENJE MIRNOG RJEŠAVANJA SPOROVA***Stručni rad*Dr. sc. **Jelena Uzelac**, viši predavač <sup>1</sup>**Blaženka Deanović**, mag. oec., predavač <sup>2</sup>

*U lipnju 2023. donesen je novi Zakon o mirnom rješavanju sporova koji je trebao unaprijediti i pojednostavniti sustav mirnog rješavanja sporova te dovesti do toga da postupci mirnog rješavanja sporova konačno zažive u praksi i dovedu do željenih učinaka. Novo zakonsko rješenje donosi značajne novine kao što su osnivanje Centra za mirno rješavanje sporova, usmjeravanje stranaka da sklope nagodbu prije podnošenja tužbe radi popravljivanja štete kao procesne pretpostavke prije pokretanja parničnog postupka, ali i upućivanje stranaka tijekom cijelog parničnog postupka da u određenom roku sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji, pokrenu medijaciju ili da poduzmu neku drugu radnju radi mirnog rješavanja međusobnog spora. Autorice će u ovom radu analizirati uvedene novine, ocijeniti postojeće stanje te se osvrnuti na sve eventualne prednosti i nedostatke novog Zakona koristeći tradicionalne metode pravne znanosti, ali i metode ekonomske analize prava. Posebno će naglasak biti stavljen na postupke radi popravljivanja štete te učinak nove procesne pretpostavke na rasterećenje sudova.*

**Ključne riječi:** *mirno rješavanje sporova; medijacija; popravljivanje štete.*

---

<sup>1</sup> Dr. sc. Jelena Uzelac, viši predavač, EFFECTUS veleučilište, e-mail: juzelac@effectus.com.hr

<sup>2</sup> Blaženka Deanović, mag. oec., predavač, EFFECTUS veleučilište, e-mail: bdeanovic@effectus.com.hr

## 1. UVOD

*"They dispute not in order to find or even to seek Truth, but for victory."*

*Giordano Bruno*

Promatrajući razvoj ljudskog društva od samih početaka pa do danas, moglo bi se zaključiti da je uz svakodnevne fiziološke potrebe za hranom, pićem i krovom nad glavom, upravo sukob odnosno spor jedna od konstanti koja se provlači kroz sva povijesna razdoblja. Bilo da se radi o sukobima između pojedinaca, skupina, naroda ili država, čovječanstvo je konstantno u raznim previranjima vezanim za sporove. Upravo zbog toga, načini rješavanja sporova zauzimaju centralno mjesto u pravnoj znanosti i mnogi pravna znanstvenici i praktičari posvetili su svoje karijere unaprjeđenju postupaka rješavanja sporova.

Dugi niz godina, tradicionalan način rješavanja sporova bio je klasični sudski postupak. U ovome radu, autorice će se ograničiti samo na rješavanje sporova u domeni građanskog, obiteljskog, trgovačkog i radnog prava, odnosno na rješavanje onih sporova u kojima stranke imaju pravo raspolagati svojim pravima tj. koji su prema definiciji dostupibilni.

Međutim, suvremene prilike su pokazale kako sudski sustav, sudski postupak i pravna profesija koja ih opslužuje, nisu slijedili promjene u modernim društvima, stoga već duže vrijeme prevladava stav ne mogu udovoljiti potrebama i interesima korisnika njihovih usluga (Šimac, 2013.). Pravo je gotovo u potpunosti zamijenilo pravdu, stranke su u vlastitim sporovima postale promatrači, a sudovi forumi za predstavljanje interesa države i vrijednosti pravne profesije (Šimac, 2013.)

Upravo da se premoste takvi nedostaci klasičnog sudskog postupka, prije svega parnice, suvremeni pravna poretki sve više naglasak stavljaju na izvansudske metode rješavanja sporova. Mirno rješavanje sporova tako postaje u pravnim poretcima mnogih država preferirani način rješavanja dostupibilnih sporova.

Zakonski okvir mirnog rješavanja sporova (mirenje) u Republici Hrvatskoj prvi put je detaljno razrađen specijalnim propisom, Zakonom o mirenju koji je izmijenjen 2009. godine. Početkom 2011. godine donesen je drugi, novi Zakon o mirenju koji je u cijelosti stupio na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (Martinović, 2023.).

Donošenje Zakona o mirenju 2003. godine, smatralo se prekretnicom u rješavanju sporova te se očekivalo da će stupanjem na snagu ovoga Zakona kao i educiranjem šire javnosti o metodama mirnog rješavanja sporova doći do značajnog rasterećenja preopterećenih državnih sudova, no to se nažalost nije dogodilo niti donošenjem novog zakona 2011.

Autorice ovoga rada smatraju da razloge tomu valja tražiti u činjenici da unatoč brojnim promidžbenim aktivnostima, edukacijama i nastojanjima da se kroz aktivnosti sudova i drugih pravosudnih tijela promovira mirno rješavanje sporova, u svijesti građana, a nažalost i poslovnih subjekata, još uvijek je duboko ukorijenjeno mišljenje da isključivo sudovi mogu donijeti pravo (pravdu) te da su sve ostale metode nesigurne i ne daju željene rezultate. Stoga je sudsko rješavanje sporova i dalje ostalo primarno, unatoč dugotrajnosti i troškovima sudskih postupaka. Također, valja istaknuti u ovom kontekstu možda i problematiku pogrešnog tumačenja ustavnog prava na pristup sudu iz članka 29. Ustava koje kaže da svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela. Međutim, ovo ustavno pravo ne treba shvatiti kao isključivi privilegij zaštite povrijeđenih prava od strane državnih sudova, barem ne u dostupnim predmetima, nego kao osnovno pravo koje garantira građanima pravo da traže zaštitu svojih prava i interesa pred sudovima ili drugim pravnim tijelima. Osnovna svrha ovog prava je osigurati da svaki pojedinac ili organizacija ima mogućnost da riješi pravne sporove na pravičan i nepristran način, a što uključuje i mirno rješavanje sporova kada je to s obzirom na karakter spora moguće.

U nastavku ovoga rada, najprije će biti opisan sustav mirnog rješavanja sporova od 2003. Do 2023., a potom će se naglasak staviti na novine koje donosi novi Zakon o mirnom rješavanju sporova.

## **2. MIRNO RJEŠAVANJE SPOROVA U PRAVNOM PORETKU REPUBLIKE HRVATSKE DO STUPANJA NA SNAGU ZAKONA O MIRNOM RJEŠAVANJU SPOROVA**

Mirno rješavanje sporova predstavlja ključnu komponentu pravne kulture i stabilnosti u svakom društvu, a posebno je važno u kontekstu pravnog sustava Republike Hrvatske. Kao članica Europske unije i aktivni sudionik međunarodne zajednice, Republika Hrvatska posvećuje veliku pažnju razvoju i promicanju mehanizama koji omogućuju mirno rješavanje sporova. U ovom poglavlju autorice će istražiti značaj, vrste, prednosti i izazove mirnog rješavanja sporova u pravnom poretku Republike Hrvatske.

Mirno rješavanje sporova obuhvaća širok spektar postupaka, uključujući medijaciju, arbitražu, pregovore, concilijaciju i druge oblike alternativnog rješavanja sporova. U Hrvatskoj, ovi postupci su razvijeni i promovirani kako bi se omogućila efikasna i pravedna rezolucija spora. Primjerice, medijacija je postala uobičajena praksa u raznim područjima, uključujući obiteljsko pravo, trgovačke sporove, te radne sporove. Sudovi i drugi pravni subjekti često potiču stranke na alternativne oblike rješavanja sporova kako bi se smanjili troškovi, ubrzao postupak i očuvao odnos između stranaka. Tako primjerice u članku 186.d Zakona o parničnom postupku stoji da sud može, uvažavajući sve okolnosti, posebno interes stranaka i trećih osoba vezanih uz stranke te trajnost njihovih odnosa i upućenost jednih na druge, na ročištu ili izvan ročišta rješenjem uputiti stranke da u roku od 15 dana sudjeluju na informativnom sastanku o medijaciji ili da pokrenu medijaciju. Rješenja o upućivanju stranaka u medijaciju sud može donijeti tijekom cijelog parničnog postupka.

Prednosti mirnog rješavanja sporova u pravnom poretku Republike Hrvatske su brojne. Prije svega, ovaj način rješavanja sporova omogućuje strankama veću

kontrolu nad ishodom spora, jer imaju aktivnu ulogu u procesu rješavanja sukoba. Osim toga, ovakav pristup često rezultira bržim i jeftinijim rješenjem u usporedbi s dugotrajnim sudskim postupcima. Nadalje, mirno rješavanje sporova često održava bolji odnos između stranaka, što može biti posebno važno u kontekstu obiteljskih ili poslovnih sporova. Također, smanjuje se opterećenje sudova i pravosudnog sustava, što omogućuje veću učinkovitost u rješavanju složenijih slučajeva.

Unatoč brojnim prednostima, postoje i izazovi koji prate mirno rješavanje sporova u pravnom poretku Republike Hrvatske. Jedan od glavnih izazova je nedostatak svijesti o alternativnim metodama rješavanja sporova među građanima i pravnim stručnjacima. Edukacija o prednostima i postupcima medijacije, arbitraže i drugih metoda ključna je za širenje kulture mirnog rješavanja sukoba. Također, važno je osigurati adekvatnu regulativu i podršku za ove postupke kako bi se osigurala njihova učinkovitost i pravna sigurnost.

Odredbama čl. 2. i 3. Zakona o mirenju iz 2003. i 2011. mirenje je definirano kao svaki postupak u kojem stranke nastoje sporazumno riješiti spor uz pomoć jednog ili više izmiritelja koji strankama pomažu postići nagodbu, bez ovlasti da im nametnu obvezujuće rješenje.

Glavne osobine ovako definiranog postupka mirenja jesu:

- neformalnost i fleksibilnost;
- dobrovoljnost i neobvezatnost;
- interesna orijentacija i široki krug mogućih rješenja;
- prospektivnost i regulatornost;
- niska cijena i brzina postupanja (Uzelac, 2004.)

Ono što uz ostale prednosti postupka mirenja sukladno ranijem zakonskom okviru valja istaknuti je njegova interesna orijentacija. Rezultat postupka mirenja nije, niti bi trebao biti utvrđenje koja od stranaka je u pravu, a koja u krivu, već postići to da stranke nastoje razumjeti jedna drugu i pronaći kompromisno rješenje koje će predstavljati na podjednak način ostvarenje

interesa obiju strana u sporu. Stoga se može zaključiti da mirenje, za razliku od parnice, produbljuje animozitete nego ih prevenira i suzbija u startu. Na taj način ne dolazi do prestanka komunikacije i prekida poslovne i druge suradnje, nego do nastavka i do stvaranja odnosa međusobnog povjerenja.

Promjene koje je od stupanja na snagu 01. rujna 2019. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, obilježene su značajnim preinakama u području instituta mirenja. Uz dobrovoljno mirenje, uvedeno je i obvezno mirenje. Ovim izmjenama temeljnog procesnog propisa nije se bitno promijenio pristup upoznavanja stranaka s mogućnostima mirenja, već je donekle pojačan (Buljan, 2020.). Sada je propisano da je sud tijekom pripremnog ročišta dužan upoznati stranke s mogućnostima rješenja spora sudskom nagodbom ili mirenjem. Iako se u tekstu spominje utvrđenje činjeničnog stanja u kontekstu postizanja mirnog rješenja spora, smatramo da je to nespretna zakonska formulacija s obzirom na to da interes stranaka često nije usko povezan s činjeničnim aspektima spora (Buljan, 2020.). Stoga bi tu odredbu trebalo tumačiti kao dužnost suda da, razmatrajući sve aspekte pojedinog slučaja, utvrdi je li spor pogodan za mirenje. Ako sud ocijeni da jest, primjenjujući novo zakonsko rješenje, uputit će stranke da u roku od osam dana pokrenu postupak mirenja ili će im predložiti rješavanje spora u postupku mirenja.

Također, važno je napomenuti da je značajan iskorak za postupke mirenje učinjen i na polju rješavanja sporova u kojim je tuženik Republika Hrvatska. Novelom Zakona o parničnom postupku iz 2003. uveden je obvezatni pokušaj mirnog rješenja spora u kojemu kao stranka sudjeluje Republika Hrvatska (Uzelac, 2010.). Naime, odredbama Zakona o parničnom postupku određeno je da je osoba koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske dužna prije podnošenja tužbe obratiti se sa zahtjevom za mirno rješenje spora državnom odvjetništvu koje je stvarno i mjesno nadležno za zastupanje na sudu pred kojim se namjerava podnijeti tužba protiv države, osim u slučajevima u kojima je posebnim propisima određen rok za podnošenje tužbe. Taj zahtjev za mirno

rješavanje spora podnosi se prije pokretanja parničnog postupka i predstavlja procesnu pretpostavku zbog čijeg izostanka bi sud odbacio podnesenu tužbu.

Idealno bi stoga u postupku mirnog rješavanja sporova, koji predstavlja specifični obvezatni pokušaj pregovora s državnim odvjetništvom kao posebnim punomoćnikom države, trebalo postići sporazumno rješenje, tj. nagodbu. Prema Zakonu, takva nagodba ima svojstvo ovršnosti, kao i nagodba postignuta u postupku pred sudom. Ako zahtjev podnositelja nije prihvaćen ili nije donesena odluka o njemu u roku od tri mjeseca od podnošenja, podnositelj zahtjeva može podnijeti tužbu nadležnom sudu te time pokrenuti parnični postupak.

Zakon o mirenju predstavljao je u ovom periodu *lex generalis*, međutim, postupak mirenja spominje se i u drugim posebnim zakonima kao što je već spomenuti Zakon o parničnom postupku, Zakon o radu, Obiteljski zakon i Zakon o zaštiti potrošača.

Odredbama čl. 206. – 209. te 136. Zakona o radu propisano je mirno rješavanje individualnih i kolektivnih radnih sporova, Obiteljski zakon u čl. 331. – 344. uređuje mogućnosti obiteljske medijacije dok Zakon o zaštiti potrošača u čl. 113. propisuje da se u situacijama kada postoji spor između trgovca i potrošača isti može riješiti na način da se podnese prijava Sudu časti Hrvatske gospodarske komore, Sudu časti Hrvatske obrtničke komore ili da se strane u sporu odluče na podnošenje prijedloga za mirenje koje će se odvijati u centrima za mirenje.

Osim djelatnosti nadležnih državnih tijela: ministarstava, sudova, državnog odvjetništva i drugih, popularizaciji postupaka mirnog rješavanja sporova uvelike su u ovom razdoblju doprinijeli i drugi akteri kao što su Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska gospodarska komora, osiguranja, udruge koje svojim djelatnostima potiču mirno rješavanje sporova te mnogi drugi.

Zaključno, može se kazati da je mirno rješavanje sporova u razdoblju od 2003. do 2023. zauzelo važno mjesto u pravnom poretku Republike Hrvatske iako ne na način i u mjeri u kojoj se to očekivalo. Kroz razvoj i promicanje alternativnih metoda rješavanja sukoba, Hrvatska gradi temelje pravednijeg, efikasnijeg i



harmoničnijeg društva. Ključni su izazovi u osiguranju svijesti, obuke i podrške kako bi se ovi postupci maksimalno iskoristili. U konačnici, ulaganje u mirno rješavanje sporova predstavlja investiciju u stabilnost, pravdu i prosperitet hrvatskog društva.

### **3. DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O MIRENJU: PERSPEKTIVE, OČEKIVANJA I REALNOST**

U ožujku 2023. Vlada Republike Hrvatske uputila je Hrvatskom saboru Prijedlog Zakona o mirnom rješavanju sporova.

Iako su već poduzete zakonodavne intervencije i druge aktivnosti s ciljem promoviranja mirenja, učinci razvoja mirenja u Republici Hrvatskoj, zaključeno je, još uvijek nisu potpuno zadovoljavajući. Glavni razlog tome je nedostatak povjerenja građana u mogućnost rješavanja sporova mirenjem, dok se i dalje veći dio građana oslanja na odluke suda. Također, broj sudaca i odvjetnika koji su aktivno uključeni u mirenje je mali. Sustav je djelomično fragmentiran, jer se različita ministarstva bave mirenjem u različitim područjima, a institucije za mirenje nisu međusobno povezane.

Aktivnosti usmjerene na promociju mirenja su nepravilne i nedovoljno praćene medijima, što rezultira nedostatkom razumijevanja građana o dostupnim informacijama. Također, izmiritelji i institucije za mirenje nisu dovoljno profesionalni ili dovoljno istaknuti u medijima kako bi građani prepoznali mirenje kao primarni način rješavanja sporova.

Donošenje novog Zakona o mirnom rješavanju sporova potaknuto je utvrđenim nedostacima u primjeni mirenja u praksi. Ova reforma instituta mirenja kroz promjene u zakonodavstvu provodi se unutar opće reforme sudskog postupka, s ciljem poboljšanja brzine i efikasnosti sudova.

Naime, reforma i jačanje instituta mirenja kroz normativne izmjene predviđena je u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti kojima se osigurava provedba reformske mjere C2.5. R1 - povećanje učinkovitosti pravosudnog sustava za veće povjerenje građana u dijelu koji se odnosi na reformu instituta

mirenja. Novim Zakonom o mirnom rješavanju sporova predviđeno je osnivanje Centra za mirno rješavanje sporova, široko se definira područje mirnog rješavanja sporova (u smislu koji obuhvaća i medijaciju, zakonom uređene pregovore i druge alternativne načine rješavanja sporova te se kao procesna pretpostavka uvodi obveza stranaka da pokušaju mirno riješiti spor prije pokretanja parničnog postupka radi naknade štete, a izričito se propisuje da troškovi medijacije koja nije dovršena sklapanjem nagodbe, ulaze u parnične troškove.

Svrha novoga Zakona je stvoriti uvjete za sporazumno rješavanje sporova, izbjegavanje nepotrebnog pokretanja sudskih postupaka te osiguravanje uravnoteženog odnosa između postupka mirnog rješavanja spora i sudskog postupka. Nadalje, predviđeno je da se mirno rješavanje spora provodi prije ili tijekom sudskog postupka.

Po prvi put u sam Zakon su uvrštene i odredbe o informiranju i educiranju javnosti. U cilju ostvarenja svrhe ovoga Zakona poticat će se i ohrabrivati korištenje postupaka mirnog rješavanja sporova i edukacija medijatora, a putem sredstava javnog priopćavanja, elektroničkih i drugih medija objavljivat će informacije o tim postupcima, uključujući informacije o institucijama i medijatorima.

Jedna od ključnih novosti iz novog Zakona o mirnom rješavanju sporova je uspostava Centra za mirno rješavanje sporova koji će sustavno promovirati medijaciju kao alternativni i povoljniji postupak za stranke u odnosu na formalni sudski postupak. Prema novom Zakonu, ako sud u parničnom postupku utvrdi da stranke nisu pokušale mirno riješiti spor radi naknade štete prije pokretanja postupka, uputit će ih na informativni sastanak o medijaciji unutar 15 dana od primitka tužbe. Na tom sastanku, stranke će uz prisutnost medijatora iznijeti svoje zahtjeve i prigovore te će medijator pomoći u identificiranju spornih i nespornih pitanja.

Osim toga, neovisno o tome, sud tijekom postupka može uputiti stranke na informativni sastanak o medijaciji ili ih potaknuti na druge radnje za mirno rješavanje sporova.

Također, predviđeno je i da će Republika Hrvatska osnovati Centar za mirno rješavanje sporova kao javnu ustanovu koja će imati širok raspon ovlasti, uključujući poticanje razvoja kulture mirnog rješavanja sporova, davanje suglasnosti institucijama za medijaciju, stručno osposobljavanje medijatora, vođenje registra medijatora i institucija za medijaciju te pružanje pomoći strankama u odabiru prikladne metode rješavanja sporova. Osim sjedišta u Zagrebu, Centar će imati i podružnice u Osijeku, Rijeci i Splitu, a za njihovo osnivanje i rad predviđena su sredstva u državnom proračunu.

Novi Zakon o mirnom rješavanju sporova propisuje i osnivanje institucija za medijaciju koje su dobile suglasnost Centra za provođenje obuke za medijatore i/ili za trenere. Posebni uvjeti za dobivanje suglasnosti uključuju osposobljene osobe za obuku, odgovarajući prostor i usvojene programe obuke.

Zakonom je također predviđeno i to da Medijator može biti osoba koja je prošla obuku za medijatora i upisana je u Registar medijatora koji vodi Centar.

Medijacija se može provesti neovisno o sudskom ili arbitražnom postupku.

Stranke mogu unaprijed sklopiti sporazum o medijaciji koji može uključivati ime medijatora, instituciju za medijaciju, način provođenja postupka i druge detalje. Sporazum se smatra sklopljenim i ako jedna strana podnese prijedlog za medijaciju, a druga strana prihvati prijedlog unutar 15 dana.

Ukoliko dođe do nagodbe u medijaciji, stranke su obvezne poštivati dogovoreno, a nagodba može imati snagu ovršne isprave ako su ispunjeni određeni uvjeti. Troškovi postupka medijacije i informativnog sastanka ulaze u parnične troškove ako se postupak medijacije ne završi nagodbom ili ako stranke ne pristanu na medijaciju. Ovim se želi potaknuti stranke na mirno rješavanje sporova izbjegavajući sudski postupak.

Donošenje novog Zakona u stručnoj javnosti izazvalo je brojne rasprave pa čak i negodovanja. Naime, U javnom savjetovanju o nacrtu Zakona o mirnom rješavanju sporova mnogi su postavljali pitanje o tome je li potrebno donositi novi zakon. Čak su i vodeće organizacije za medijaciju isticale da bi postojeći Zakon o mirenju, uz pokoju manju izmjenu, bio sasvim dostatan (Uzelac I Brozović, 2023.). Da bi se sagledalo prave razloge donošenja novog Zakona, valja sagledati širu sliku, a osobito treba uzeti u obzir obveze koje su bile preuzete u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

Od stupanja na snagu novoga Zakona prošlo je punih devet mjeseci. U tom razdoblju osnovan je te je započeo s radom Centar za mirno rješavanje sporova. Centar za mirno rješavanje sporova kao javna ustanova je osnovan Rješenjem Ministarstva pravosuđa i uprave od 24. srpnja 2023.

Zadaća Centra u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti je stvarati uvjete za sporazumno rješavanje sporova, izbjegavanje nepotrebnog pokretanja sudskih postupaka te osiguravanje uravnoteženog odnosa između postupka mirnog rješavanja spora i sudskog postupka. Također, predviđeno je da će Centar svojim aktivnostima osiguravati temeljne pretpostavke za razvoj kulture mirnog rješavanja sporova, a predviđene ciljeve će postizati usklađenim i odgovornim djelovanjem u suradnji s udrugama i ostalim relevantnim ustanovama koje na bilo koji način sudjeluju u mirnom rješavanju sporova.

Također, smatra se i da je jedna od osnovnih dužnosti Centra osigurati ujednačenu praksu postupaka mirnog rješavanja sporova te raditi na unaprjeđenju i jačanju sustava mirnog rješavanja sporova.

Iz razgovora s relevantnim dionicima može se zaključiti da je, do sada, rad Centra zadovoljavajući te da je osnivanje Centra kao javne ustanove ispunilo predviđena očekivanja.

U nastavku rada, autorice će se kratko osvrnuti na novu procesnu pretpostavku u postupcima radi naknade štete te dati konkretan prijedlog za možda neku novu izmjenu i dopunu Zakona o mirnom rješavanju sporova.

Već ranije je u radu naglašeno da predmet mirnog rješavanja mogu biti samo oni sporovi koji su dostupibilni odnosno u kojima stranke mogu slobodno raspolagati svojim pravima. Sporovi radi naknade štete svakako po definiciji spadaju u dostupibilne. Osim toga, zbog svoje prirode i vrlo čestih šteta koje nastaju fizičkim i pravnim osobama, odštetni sporovi, uz sporove vezane uz pravo vlasništva ulaze u skupinu najčešćih sporova pred sudovima. Autorice ovoga rada vjeruju kako je upravo to bio razlog uvođenja ove novine u Zakon o mirenje i nalaganja strankama da prije pokretanja parnice radi naknade štete pokušaju spor riješiti mirnim putem.

Zadovoljavajuće je da je zakonodavac na ovaj način proširio raniju obvezu da se mirnim putem moraju pokušati riješiti sporovi koji se pokreću protiv države.

Međutim ono što ostaje za razmišljanje i kao mogući kamen spoticanja je hoće li ti postupci mirnog rješavanja sporova biti okončani nagodbom ili ne. Ako se problematika odštetnog zahtjeva sagleda sa psihološkog, a ne samo pravnog stajališta, dade se zaključiti da je oštećenom dosuđena naknada/satisfakcija uvijek nedostatna dok je za štetnika najčešće jedina prihvatljiva opcija isključenje odgovornosti.

Premalo je vremena prošlo od stupanja na snagu da bi se utvrdili konkretni učinci ove novine, ali autorice će pratiti stanje i dati detaljniji osvrt kad se za to ostvare preduvjeti.

Osim toga, ono što možda treba razmotriti kao budući prijedlog za unaprjeđenje sustava mirnog rješavanja sporova i rasterećenje državnih sudova je i:

- uvođenje obveze pokušaja mirnog rješavanja sporova prije pokretanja parničnog postupka u kojemu je tužena jedinica regionalne ili lokalne samouprave jer praksa je pokazala da su jedinice regionalne i lokalne samouprave najčešće stranke u parničnim postupcima odmah nakon države;
- uvođenje procesne pretpostavke mirnog rješavanja sporova prije pokretanja sudskih postupaka radi uređenja vlasničkopravnih odnosa.

#### 4. ZAKLJUČAK

Rješavanje sporova konstanta je u ljudskom društvu uz svakodnevne fiziološke potrebe. Tradicionalni sudski postupci dugo su bili primarni način rješavanja sporova, posebno u građanskim, obiteljskim, trgovačkim i radnim sporovima. Međutim, suvremena društva sve više naglašavaju alternativne metode rješavanja sporova kako bi prevladali ograničenja tradicionalnih sudskih postupaka. Medijacija, arbitraža, pregovaranje i druge alternativne metode nude prednosti poput ekonomske isplativosti, učinkovitosti i očuvanja odnosa između stranaka. Unatoč tim prednostima, izazovi ostaju u promicanju svijesti i prihvaćanja alternativnih metoda rješavanja sporova među građanima i pravnim stručnjacima.

Alternativno rješavanje sporova igra ključnu ulogu u pravnom sustavu Hrvatske, obuhvaćajući različite metode poput medijacije i arbitraže. Ti procesi pružaju strankama veću kontrolu nad procesom rješavanja sporova i često rezultiraju bržim i jeftinijim ishodima u usporedbi sa sudskim postupcima. Međutim, izazovi i dalje postoje. Unatoč zakonodavnim naporima, oslanjanje na sudske odluke i dalje je prevladavajuće među građanima. U tom smislu, u razdoblju važenja starih Zakona o mirenju, uvođenje obveznog pokušaja mirnog rješavanja spora prije pokretanja sudskih postupaka protiv države predstavlja značajan napredak u praksama rješavanja sporova.

Stupanjem na snagu novog Zakona o mirnom rješavanju sporova u lipnju 2023. postavljen je cilj riješiti postojeće nedostatke u do tada važećem sustavu mirnog rješavanja sporova. Ova zakonodavna reforma, kao dio širih pravnih reformi, ima za cilj unaprijediti učinkovitost i percepciju u široj javnosti mehanizama mirnog rješavanja sporova. Ključne novine uključuju osnivanje Centra za mirno rješavanje sporova te obavezne pokušaje medijacije prije pokretanja sudskih postupaka radi naknade štete. Osim toga, novi Zakon potiče osvještavanje i edukaciju šire javnosti o metodama mirnog rješavanja sporova, a važnu ulogu u tome ima i sam Centar za mirno rješavanje sporova kao ustanova koja pruža

podršku medijatorima i institucijama za mirno rješavanje sporova. Novi Zakon predstavlja značajan iskorak prema uravnoteženijem i učinkovitijem okviru mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj, a vrijeme će pokazati hoće li taj učinak Zakona biti ostvaren u praksi. Ono što predstavlja bojazan je da ne uslijedi ista sudbina kao i kod njegovih prethodnika iz 2003. i 2011.

**LITERATURA**

1. Buljan, I (2020) „Obvezno mirenje kao poticaj za jačanje pregovaračkog okruženja“, Ius info, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/obvezno-mirenje-kao-poticaj-za-jacanje-pregovarackog-okruzenja-1>
2. Martinović, T (2023) “Kratik prikaz novog Zakona o mirnom rješavanju sporova“, Ius info, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/kratki-prikaz-novog-zakona-o-mirnom-rjesavanju-sporova-55876>
3. Obiteljski zakon, Narodne novine, br. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23
4. Prijedlog Zakona o mirnom rješavanju sporova, P.Z.E. br. 469, 30.03.2023. [https://www.iusinfo.hr/AppendixExtCro/RDOCSB\\_HR/entid\\_2027070.PDF](https://www.iusinfo.hr/AppendixExtCro/RDOCSB_HR/entid_2027070.PDF)
5. Šimac, S (2013), Mirenje - generator promjena u pravosudnom sustavu i pravnoj profesiji – doktorska disertacija: Pravni fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
6. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014
7. Uzelac, A, „Mirenje kao alternativa suđenju“, [https://www.alanuzelac.from.hr/pubs/D03Mirenje\\_kao\\_alternativa.pdf](https://www.alanuzelac.from.hr/pubs/D03Mirenje_kao_alternativa.pdf)
8. Uzelac, A et al. (2010) „Aktualni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja, Zbornik PFZ, 60, (3)
9. Uzelac, A, Brozović, J (2023) “Zakon o mirnom rješavanju sporova: Korak unaprijed ili još jedna propuštena prilika?”, Ius info, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2023B1843>
10. Zakon o mirenju, Narodne novine br. 163/03, 79/09
11. Zakon o mirenju, Narodne novine br. 18/11
12. Zakon o mirnom rješavanju sporova, Narodne novine 67/23
13. Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ br. 4/77, 36/77, 36/80, 6/80, 69/82, 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, Narodne novine br. 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23
14. Zakon o radu, Narodne novine, br. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23



*Summary***NEW LEGAL REGULATION OF ALTERNATIVE DISPUTE  
RESOLUTION***Professional paper*

*In June 2023, a new Law on Alternative Dispute Resolution was enacted with the aim of improving and simplifying the system of alternative dispute resolution. The goal was to ensure that the procedures for peaceful dispute resolution finally become effective in practice and achieve the desired outcomes. The new legislative solution introduces significant innovations, such as the establishment of a Center for Alternative Dispute Resolution, directing parties to reach a settlement before filing a lawsuit for the purpose of damages recovery, and requiring parties to participate in an informative meeting on mediation, initiate mediation, or take other actions for peaceful resolution throughout the litigation process. In this paper, the authors will analyze the introduced innovations, evaluate the current state, and discuss any potential advantages and disadvantages of the new Law using traditional legal science methods as well as methods of economic analysis of law. Special emphasis will be placed on the procedures for damages recovery and the impact of the new procedural assumption on relieving the courts.*

**Keywords:** *alternative dispute resolution; mediation; reparation of damages.*

## LAW ON THE PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES: NORM ANALYSIS, THEORETICAL DOUBTS AND EMPIRICAL PROBLEMS

*Review paper*

Assoc. prof. **Dejan Bodul**, Ph.D. <sup>1</sup>

*The subject is the analysis of the current norms on conciliation under the new Law on the Peaceful Settlement of Disputes, considering the possible consequences of incomplete and inadequate regulation for the rights and interests of participants in conciliation proceedings under the new Law. The aim is to find an answer of whether the existing legal framework for the protection of violated and endangered subjective rights meets the requirement of effective legal protection from the perspective of the relevant EU legal standards.*

**Keywords:** *peaceful settlement of disputes, inefficiencies, legal problems.*

---

<sup>1</sup> Assoc. prof. Dejan Bodul, Ph.D, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, 51000 Rijeka, dejan.bodul@pravri.uniri.hr

## **1. A FRAMEWORK FOR DISCUSSION AND WORK METHODOLOGY**

The analysis is based on the fact that the issue of legal protection is regulated independently by each country and that this autonomy of the Member States is restricted by EU rules. It should be emphasized that additional pressure for such reforms can be exerted through the application of Article 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.<sup>2</sup>

Complete evaluation/analysis of the success of all changes, including those that should be made with the entry into force of the Law on the Peaceful Settlement of Disputes,<sup>3</sup> requires a comparison of what has been achieved with two points of reference. The first (I) is the existing state, and the second (II) is the target state, i.e., the state that should be the desired result of the adoption and application of the ZMRS (Bodul, Nakic, 2023.).

A limiting factor in this analysis is the lack of established practice, as the new Act, ZNRS, has only been in force since the end of last year. For this reason, the analysis is not based on practical problems, but on the identification of potential problems that could cause difficulties in the practical implementation of the legal protection procedure.

### **1.1. The current situation in the field of mediation**

The system of alternative dispute resolution in the Republic of Croatia (further: Republic of Croatia), when it comes to civil law, primarily implies

---

<sup>2</sup> Official Gazette - International Treaty, no. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06 and 13/17, hereinafter: Convention.

<sup>3</sup> Official Gazette, no. 67/23. (Hereinafter: ZMRS)

(conciliation/mediation),<sup>4</sup> arbitration,<sup>5</sup> court settlement,<sup>6</sup> and conciliation in labor disputes,<sup>7</sup> family disputes,<sup>8</sup> as well as alternative resolution of consumer disputes.<sup>9</sup>

When we talk about conciliation/mediation, ZPP<sup>10</sup> provides a standardized way for the court to propose to the parties a way to resolve the dispute through mediation and for the parties to make the same proposal by agreement, which is the first step towards creating a legal framework for the introduction of mediation in the country.

Mediation itself was originally regulated by the ZoM, which was adopted in 2011 and sets out the mediation procedure, the principles and the role of the mediator in the procedure, as well as the time limits, thus introducing optional extrajudicial mediation. Following the adoption of the aforementioned legal framework, a number of implementing provisions were adopted to regulate certain issues, such as referral to the mediation process, the establishment and management of the register and list of mediators, the code of ethics for mediators, as well as issues of liability for damages and disciplinary responsibility and issues of remuneration and compensation of mediators or training of mediators. In the field of mediation, however, the Republic of Croatia faces difficulties such as a low "demand" for mediation, a regulatory framework

---

<sup>4</sup> Law on Mediation, Official Gazette, no. 18/11. hereinafter: ZoM. Superseded by the adoption of the Law on Peaceful Settlement of Disputes (Art. 32. ZMRS).

<sup>5</sup> Law on Arbitration, Official Gazette, br. 88/01, hereinafter: ZA.

<sup>6</sup> Labour Act, Official Gazette, no. 93/14, 127/17, 98/19 and 151/22. (Hereinafter: ZoR), art. 206. and Civil Procedure Act, Official Gazette, no. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23. (Hereinafter: ZPP), art. 433-437.

<sup>7</sup> In jurisprudence (Decision of the Supreme Court of the Republic of Croatia No. Rev-331/93 of April 14, 1993. Selection of Decisions of the Supreme Court of the Republic of Croatia, 1994, No. 1, p. 295), a court settlement is a mixed procedural and civil law contract, so its validity is judged both according to civil procedural law and according to civil substantive law. Therefore, see ZPP, Art. 95 and the Law on Obligatory Relations, Official Gazette, no. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22, Art. 150-159, hereinafter: ZOO.

<sup>8</sup> Family law, Official Gazette, no. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23 and 156/23, (Hereinafter: ObZ), Part Seven.

<sup>9</sup> Consumer protection law, Official Gazette, no. 19/22 and 59/23, art. 117.

<sup>10</sup> With its articles 35, 36, 37, and 38, the Amendment ZPP/19 continues with the development of the conciliation institute as one of the alternative ways of resolving disputes.

for mediation that does not provide sufficient incentives and effective sanctions for non-consideration of mediation, weak institutional capacities of mediation service providers and, last but not least, insufficient capacities for a sustainable training system for mediators, judges and legal representatives.

Since the normative framework for mediation does not provide for any sanctions in the event that mediation is not considered, nor does it provide effective incentives for the parties, it is not surprising that mediation as a peaceful way of dispute resolution has not gained a satisfactory foothold in our legal system, especially considering that it is a newer concept of dispute resolution in our society. The general impression is that the potential of alternative dispute resolution (hereinafter: ADR), has not been fully exploited, both in terms of improving citizens' access to justice and in terms of relieving the judiciary of a large number of cases that can be resolved using one of the ADR methods.

## **1.2. Target state or display and analysis of ZMRS**

The results in the field of alternative dispute resolution are admittedly modest and unsatisfactory, which is certainly one of the reasons for launching the initiative to implement the ZMRS, which would focus exclusively on the alternative dispute resolution segment. Essentially a modern law, the old ZoM has a number of drafting gaps due to the way it was drafted and adopted (Uzelac, Brozović, 2023.; McGregor, 2015.). However, it has created a solid foundation that can be further developed and elaborated through the provisions of the ZMRS in the future.

### 1.2.1. Field of application

The scope of application of this law is the peaceful settlement of disputes in civil, commercial, labor, family, administrative and other disputes concerning rights that the parties may freely dispose of.

### 1.2.2. *Ratio* of the Law

The aim of the law is to create conditions for the amicable settlement of disputes, to avoid the unnecessary initiation of court proceedings and to ensure a balance between the peaceful settlement of disputes and court proceedings.

The peaceful settlement of disputes can be carried out before or during court proceedings.

Peaceful settlement of disputes may also be carried out after the decision of the competent body on the dispute that has become final and enforceable, if it is possible to negotiate the manner and conditions of implementation of the decision and other issues.

## **2.FEW QUESTIONS FOR CONSIDERATION**

Often, the considerable costs of litigation are the most concrete and glaring example of the dysfunctionality of the judicial system. The reasons for this can certainly not be limited to the (in)appropriate normative framework, but are much broader. Considering the topicality and complexity of the cost problem in general, the Art. 26. of the ZMRS states that, unless the parties have agreed otherwise, each party shall bear its own costs and the costs of the mediation procedure shall be borne equally by the parties, i.e., in accordance with a special law or the rules of the mediation institutions. It is also provided that the costs of mediation that is not concluded with a settlement are part of the procedural costs. The question arises as to whether and under what conditions such a solution really represents a new value for the existing system of primary

protection of violated and endangered subjective rights, or whether it represents an additional financial burden that constitutes a potential restriction of the right of access to justice and a violation of the right to peaceful enjoyment of property. The decision on the costs of the proceedings in connection with the restriction of the right of access to justice is incompatible with Art. 6(1) of the Convention if it does not pursue a legitimate aim and if there is no proportionality between the legitimate aim and the means by which the aim is to be achieved.<sup>11</sup> The case law also states that the costs imposed can be regarded as an interference with the applicant's right to peaceful enjoyment of his property. Following the case-law on the violation of Art. 1 Protocol No. 1 of the Convention on account of the costs of the proceedings and the grounds on which it constitutes a violation of Art. 6, par. 1 of the Convention, the ECHR ruled in several cases that the interference with the applicant's right to peaceful enjoyment of his property was not proportionate to the protection of the public interest, and therefore found a violation of Art. 1 Protocol No. 1 of the Convention.<sup>12</sup> Every activity of an extrajudicial conciliation body is associated with certain material costs, which have been defined in more detail by the legislator in a specific legal standard. A distinction can be made here between the costs for the work of the conciliation board and the conciliator and the costs to be borne by the parties.<sup>13</sup> As far as the centers are concerned, the funds necessary for their establishment and operation are provided for in the state budget. The issue of these costs is interesting because the current situation in the judiciary should also be taken into account,

---

<sup>11</sup> For example, ECHR cases: *Clause v. Croatia*, request no. 28963/10, judgment of July 18, 2013; *Miroslav Marić and Marijana Marić v. Croatia*, request no. 37333/17, judgment of December 3, 2020; *Čolić v. Croatia*, request no. 49083/18, judgment of November 18, 2021; *Štefek v. Croatia*, request no. 6513/17, judgment of June 2, 2022; *Žulić v. Croatia*, request no. 69108/17, decision of September 1, 2022.

<sup>12</sup> For example, ECHR case *Cindrić and Bešlić v. Republic of Croatia*, request no. 72152/13, judgment of September 6, 2016.

<sup>13</sup> The cost of the composition of the response to the request for a peaceful resolution of the dispute is not considered to be the cost necessary for the conduct of the litigation in the sense of the provisions of Art. 155 of the Civil Procedure Act - County Court in Varaždin, decision No. Gž 513/2022-2 of November 8, 2022.

where the current financial situation in judicial institutions means that a few courts have relatively satisfactory working conditions, while the majority regularly struggle with unfilled judges' posts, administrative staff, the lack of basic material and technical resources for smooth operation and the absence or inadequacy of premises for the accommodation and work of staff. This situation has a direct impact on the work of the courts and the exercise of their statutory functions and powers and must therefore also be reflected in the perception of their work by citizens, which remains at an extremely low level. The question therefore arises as to whether this should have fallen within the competence of notaries. When considering the conciliation dimension in the exercise of traditional notarial activity as an alternative method of resolving legal matters and thus as one of the ways of de-judicializing, the doctrine has in fact repeatedly stated that notaries already perform certain tasks of a conciliatory nature *de lege lata* as part of their traditional activity, which consists of helping the parties to regulate their mutual relations by drafting appropriate legal instruments (Dika, 2009). The current geographical coverage of notary offices in Croatia would also ensure better and possibly faster access to mediation services, since not only notaries but also notary assistants, notary advisors and trainee notaries work in notary offices. In addition, on February 10 of last year, the provisions of the Land Register Act came into force, according to which the procedure for registration in the land registers is carried out electronically through a notary, and the reason for this is that notary offices are geographically distributed throughout the territory of the Republic of Croatia, which means that the aforementioned service will be even more available to citizens compared to the previous legal regulation.<sup>14</sup> In continuation of the above, the proposed solutions should pay particular attention to the person of the mediator, because one of the fundamental issues for the successful conduct of mediation proceedings is the issue of regulating the remuneration system (remuneration), which provides an

---

<sup>14</sup> Land Register Act, Official Gazette, no. 63/19, 128/22, Hereinafter: ZZK.



appropriate incentive for the operative organ of the proceedings - the mediator. The mediators/conciliators should receive an expense allowance and appropriate remuneration for their work and the result achieved. However, when analyzing the compensation and incentive system, it would be wrong to consider this system in isolation without considering the specific circumstances, including the fact that the number and quality of conciliators, the nature of their appointment, the number of cases, the legal structure of these cases, etc. It will be very difficult to ensure a reward system that is predictable, fair, and encouraging, but also flexible so that it can be applied in very different circumstances regarding the legal complexity of the cases at hand. Otherwise, the risk of inadequate use of the conciliator and thus an "expensive and slow" conciliation process increases many times over. The ZMRS also stipulates when the status of mediator or expert can be obtained, what conditions apply to the registration of a mediator or expert in the register, what obligations the registered mediators have and that the manner of registration in the register of mediators and its administration will be regulated by a decree of the minister responsible for judicial affairs. So, nothing is said about financial incentives for mediators, which raises the question of who wants to become a mediator in the first place? After all, let us recall the experience from the consumer bankruptcy proceedings, where the legislator had to amend the Consumer Bankruptcy Act because certain problems were observed in the application of the Consumer Bankruptcy Act adopted in September 2015 (application from January 1, 2016) due to the lack of conciliators (not a single conciliator was registered on the lists of conciliators of 11 district courts, which made it impossible for said courts to conduct consumer bankruptcy proceedings), as no one found a financial interest for themselves, which was often decisive. The costs for the party are added to this. In this context, the question arises as to how to regulate the costs of the conciliation procedure for the party so that it does not constitute a restriction of the right of access to the court and that the conciliator has a financial interest.

The judicature shows that the costs incurred by the party in connection with the previous mandatory out-of-court settlement of the dispute should be qualified as justified costs in accordance with the provisions of Art. 155. par. 1. ZPP (Prančić, 2010.).

We see a further potential problem in the restriction of access to justice. Under international and European human rights law, EU Member States are obliged to grant everyone the right of access to a court or alternative dispute resolution body. This is the right of access to justice (Handbook, 2014). However, such a right is not absolute. It may be subject to certain restrictions. In this context, the restrictions must be aimed at a legitimate objective and must archive the proportionality between the means used and the planned objectives. The question therefore arises as to whether the mandatory attempt at peaceful settlement of disputes for the purpose of compensation, restricts the right of access to justice and effective legal protection. The Ministry of Justice and Administration has drafted the new ZMRS with the aim of encouraging citizens to settle disputes peacefully, ensuring greater availability of peaceful dispute resolution, speeding up procedures and relieving the courts of cases in which peaceful dispute resolution is possible. In addition, the amendment of Art. 35, 36, 37 and 38 ZID ZPP/19 will contribute to the development of the mediation institute as one of the alternative dispute resolution options. The amended Art. 186.d par. 1 ZPP stipulates that the court may, considering all circumstances, order the parties to initiate conciliation proceedings within eight days or propose that the parties settle the dispute in conciliation proceedings. However, if both parties are joint-stock companies or legal entities whose majority shareholder is the Republic of Croatia or an entity of local and regional (regional) self-government, the court shall, upon receipt of the statement of defense, order the parties to initiate conciliation proceedings within eight days (amended paragraph 8.). To emphasize the seriousness of the request to initiate conciliation proceedings, the legislator penalizes the party that is requested to initiate

conciliation proceedings and does not attend the meeting for the purpose of conciliation with the loss of the right to apply to the court of first instance for compensation for the further costs of the proceedings (amended par. 9). Irrespective of the conciliation forum, the parties may therefore unanimously request the court to stay the proceedings during the civil proceedings to attempt a peaceful settlement of the dispute (amended provision of Article 186 letter g ZPP). The author's intention is to gain insight into the legal-logical decision-making mechanism of the European courts by clarifying the legal institutions created over many years of practice and to see whether the existing *de lege lata* solution is sufficient, i.e., whether the mandatory attempt at peaceful settlement of a dispute denies the right of access to justice and effective legal protection? In ECHR case Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany, the plaintiff claimed that he was denied access to the court in connection with his claim for restitution of property, in particular a painting confiscated by the former Czechoslovakia pursuant to Presidential Decree (Knol Radoja, 2014).<sup>15</sup> The Court concluded that the right to bring proceedings before the court can be restricted by imposing a mandatory attempt to resolve the dispute peacefully, as this right is not absolute, and the restriction of the right must be proportionate and serve a legitimate aim.

In other case, the referring court decided to stay the proceedings and to refer a question to the European Court of Justice (Hereinafter: ECJ) for a preliminary ruling, essentially asking whether the national legislation which makes the prior implementation of an out-of-court dispute resolution procedure as a precondition for access to judicial redress in disputes relating to electronic communications services between the end user and the provider of those services is in accordance with Article 34 of that Directive<sup>16</sup> and the principle of

---

<sup>15</sup> Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany, Application no. 42527/98, from 2001.

<sup>16</sup> Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Hereinafter: Directive).

effective judicial protection. ECJ emphasized that neither Art. 34 of the said Directives nor any other provision of EU law restricts the discretion of Member States to impose procedures for the peaceful settlement of disputes before recourse to legal procedural protection. In particular, the Directive does not contain any detailed provisions on the content of out-of-court dispute resolution attempts and only requires that the right to bring a dispute before a court be made possible. At the same time, however, the ECJ emphasized that the precondition for recourse to judicial protection is a prior attempt at out-of-court dispute resolution, where must be examined whether a particular provision of national law is compatible with the right to effective judicial protection. The ECJ then emphasized that the fact that access to the court is made conditional on the prior conduct of an out-of-court proceedings for the peaceful settlement of the dispute is in any event incompatible with the implementation of the principle of effective judicial protection under Article 47 of the Charter<sup>17</sup> (i.e., Articles 6 and 13 of the Convention). In this regard, however, the ECJ stated that this right is not absolute and can therefore be restricted if this is necessary to achieve an objective of general interest and the interference is not disproportionate. In the specific case, the national legislation on prior mandatory out-of-court dispute resolution pursued a legitimate objective (reducing the pressure on the courts), so the ECJ concluded that the interference with the realization of the right to judicial protection was not disproportionate with regard to the objectives that are to be achieved (Dimec, 2017).<sup>18</sup>

Furthermore, it follows from legal theory and constitutional court practice that the rule of law consists of several components, namely: legal certainty; predictability and certainty of legal provisions (norms); certainty and precision of the legal provision (norm); principle of protection of legitimate

---

<sup>17</sup> Charter of fundamental rights of the European union, Official Gazette, EU, 2016/C 202/02.

<sup>18</sup> Mandatory preliminary conduct of the procedure for the purpose of out-of-court settlement of the dispute as a condition for submitting a lawsuit to the court (judgment of March 18, 2010, in the joined ECJ cases C-317/08 and C320/08).

expectations; certainty of legal and judicial consequences and principle of protection of acquired rights. It is clear from the above that the principle of the rule of law also requires that laws, including regulations in the Republic of Croatia, have a specific content and that they protect all the above-mentioned components of the rule of law and at the same time constitute an instruction to the Croatian Parliament in its capacity as legislator as to what quality the regulations adopted in the Republic of Croatia must have. In the specific case, however, precisely contrary to all the above, the legislator has issued a regulation that does not contain the foreseeability and certainty of the legal provision (norm), which calls into question the way in which the judicial authority would decide on the said issue in the event of a possible legal dispute. In fact, the first few months have shown that although the mediation centers have been established and registered in the court register, they are not yet organized in terms of personnel and space, so that in the event of a need for their services, they are not able to provide it, which is shown by court practice.<sup>19</sup>

### **3. INSTEAD OF A CONCLUSION**

Some projects can really be called a reform, others not, because it must be remembered that the reform is a radical redefinition and redesign of the process, with the aim of improving important process parameters, such as costs. Now, aside from the justified skepticism mentioned above, it will certainly take time and experience to see if this is a successful example of the process of de-judicializing civil litigation from a cost perspective (Uzelac, Brozović, 2023.).

Furthermore, one of the key questions is: is compulsory mediation a solution to overcrowded and lengthy court proceedings? The solution to the problem can be found in the practice of the European courts, i.e., the ECJ and the

---

<sup>19</sup> Commercial Court in Varaždin, Center for Peaceful Dispute Resolution, Posl. no. 5 P-90/2023-8.... *.....The representative of the defendant in that case, lawyer .... from Zagreb informed this court in a submission dated November 20, 2023, that he contacted the Center for Peaceful Dispute Resolution in Zagreb and that an employee of that institution replied that the said institution does not yet hold information meetings*

ECHR, whose decisions constitute precedent law. Although the implementation of the Convention and the EU Charter are subject to different systems, both emphasize that the right to a fair trial should primarily be implemented at national level. The first few months have shown that although the mediation centers have been set up and entered in the court register, they are not yet organized in terms of personnel and space in such a way that they are unable to offer their services when needed, as shown by court practice.

**REFERENCES**

1. Charter of fundamental rights of the European union, Official Gazette, EU, 2016/C 202/02.
2. Civil Procedure Act, Official Gazette, no. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22, 155/23.
3. Consumer protection law, Official Gazette, no. 19/22 and 59/23.
4. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.
5. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Official Gazette - International Treaty, no. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06 and 13/17.
6. Family law, Official Gazette, no. 103/15, 98/19, 47/20, 49/23 and 156/23.
7. Labour Act, Official Gazette, no. 93/14, 127/17, 98/19, 151/22.
8. Land Register Act, Official Gazette, no. 63/19, 128/22.
9. Law on Arbitration, Official Gazette, br. 88/01.
10. Law on Mediation, Official Gazette, no. 18/11.
11. Law on Obligatory Relations, Official Gazette, no. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22.
12. Law on the Peaceful Settlement of Disputes, Official Gazette, no. 67/23.
13. Bodul, D., Nakić, J. (2023), *Analiza Zakona o mirnom rješavanju sporova: još jedna reforma zaštite povrijeđenih i ugroženih subjektivnih prava*, Zagreb, IUS INFO, pp. 1-10.
14. Dika, M. (2009), "Izvanparnična" i concilijacijska funkcija javnih bilježnika - de lege lata i de lege ferenda", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 59, no. 6, pp. 1153-1177.
15. Dimec, K. (2017), *Djelotvorna sudska zaštita - građanskopravni aspekt*, Zagreb, Pravosudna akademija, pp. 7-8.
16. *Handbook on European law relating to access to justice*, European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.
17. Knol Radoja, K. (2015), "Obvezno mirenje - Osvrt na rješenja iz komparativnog i hrvatskog prava", *Pravni Vjesnik*, vol. 31, no. 2, pp. 111-130.
18. McGregor, L. (2015), "Alternative Dispute Resolution and Human Rights: Developing a Rights-Based Approach through the ECHR", *European Journal of International Law*, vol. 26, Issue 3, pp. 607-634.
19. Prančić, V. (2010), "O naknadi pretprocesnih troškova u parničnom postupku", *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 47, no. 4, pp. 861.-886.
20. Uzelac, A., Brozović, J. (2023), *Zakon o mirnom rješavanju sporova: Korak unaprijed ili još jedna propuštena prilika?*, IUS INFO.
21. Commercial Court in Varaždin, Center for Peaceful Dispute Resolution, Posl. no. 5 P-90/2023-8.
22. County Court in Varaždin, decision No. Gž 513/2022-2 of November 8, 2022.

23. Decision of the Supreme Court of the Republic of Croatia No. Rev-331/93 of April 14, 1993. Selection of Decisions of the Supreme Court of the Republic of Croatia, 1994, No. 1, p. 295.
24. ECHR, Cindrić and Bešlić v. Republic of Croatia, request no. 72152/13, judgment of September 6, 2016.
25. ECHR, Clause v. Croatia, request no. 28963/10, judgment of July 18, 2013.
26. ECHR, Čolić v. Croatia, request no. 49083/18, judgment of November 18, 2021.
27. ECHR, Miroslav Marić and Marijana Marić v. Croatia, request no. 37333/17, judgment of December 3, 2020.
28. ECHR, Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany, Application no. 42527/98, from 2001.
29. ECHR, Štefek v. Croatia, request no. 6513/17, judgment of June 2, 2022.
30. ECHR, Žulić v. Croatia, request no. 69108/17, decision of September 1, 2022.
31. ECJ, Mandatory preliminary conduct of the procedure for the purpose of out-of-court settlement of the dispute as a condition for submitting a lawsuit to the court (judgment of March 18, 2010, in the joined ECJ cases C-317/08 and C320/08).



*Sažetak*

**ZAKON O MIRNOM RJEŠAVANJU SPOROVA: ANALIZA NORME,  
TEORIJSKE DVOJBE I EMPIRIJSKI PROBLEMI**

*Pregledni rad*

izv. prof.dr.sc. **Dejan Bodul**

*Predmet je analiza novog Zakona o mirnom rješavanju sporova, uzimajući u obzir moguće posljedice nepotpunog i neadekvatnog uređenja po prava i interese sudionika u postupku mirenja prema novom Zakonu. Cilj je pronaći odgovor zadovoljava li postojeći pravni okvir zaštite povrijeđenih i ugroženih subjektivnih prava zahtjevu učinkovite pravne zaštite sa stajališta relevantnih pravnih standarda EU.*

**Ključne riječi:** *mirno rješavanje sporova, neučinkovitost, pravni problemi.*

## MIRNO RJEŠAVANJE SPOROVA U RIMSKOM PRAVU I PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE

*Stručni rad*

Dr.sci. **Edin Mutapčić** red.prof. <sup>1</sup>

Dr.sci. **Ervina Ibrahimović** doc. <sup>2</sup>

**Jasmina Berbić** Ma prava, Asistentica <sup>3</sup>

**Lejla Mašić** <sup>4</sup>

*Autorice i autor će u radu analizirati historijski razvoj, sličnosti i razlike u pristupu i primjeni alternativnog rješavanja sporova u rimskom pravu i pravu Bosne i Hercegovine (dalje BiH). Oba pravna sistema prepoznaju važnost mirnog rješavanja sporova kao alternativu dugotrajnim i skupim sudskim postupcima. Iako su temeljni principi mirnog rješavanja sporova slični u oba prava, razlike mogu proisteci iz različitih konteksta i vremenskih razdoblja. Alternativno rješavanje sporova, među kojima se kao jedna od najprimarnijih javlja arbitraža, nije pravni institut modernog doba, nego je staro gotovo koliko i ljudski rod. Tako su postojali još slučajevi medijacije u trgovačkim sporovima u Fenikiji, Vavilonu, Grčkoj, te Rimu, kod kojih je postojao veliki interes za vansudske mehanizme rješavanja sporova.*

*U rimskom pravu, nije postojao univerzalan koncept arbitraže, pa su rimski pravници koristili za arbitražu više pravnih termina: arbitrium, arbitratus, pa i arbiterium, gdje je upravo ta višejezičnost značila ideju o njihovim različitim*

---

<sup>1</sup> Dr.sci. Edin Mutapčić red.prof. (edin.mutapcic@untz.ba), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

<sup>2</sup> Dr.sci. Ervina Ibrahimović doc. (ervina.ibrahimovic@untz.ba ), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

<sup>3</sup> Jasmina Berbić Ma prava, asistentica (berbic.jasmina@untz.ba ), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

<sup>4</sup> Lejla Mašić, studentica II ciklusa studija (masic.lekica@gmail.com ), Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

*funkcijama oblicima i modalitetima koje su se mogle koristiti za rješavanje sporova. S vremenom su se iskristalisale različite vrste arbitraže; ex lege arbitraže, upravno-administrativna arbitraža.*

*U BiH razvojni put arbitraže je prošao trnovite staze, od uspostavljanja Trgovačko-obrtničke komore u Sarajevu 1909.godine, do apsolutne negacije arbitraže nakon Drugog svjetskog rata zbog sovjetskog modela organizovanja pravosuđa i potpunog monopola arbitražnih postupaka, pa do ponovnog uspostavljanja oba oblika arbitraže nakon rata u BiH, te uspostavljanja arbitražnih institucija pri Vanjskotrgovinskoj Komori Bosne i Hercegovine te komorama entiteta, čiji rad je omogućio moderni razvoj arbitražnog prava i arbitraže u BiH, iako još uvijek ima dosta mjesta za napredak, među kojima je prvi; donošenje zakona o arbitraži.*

**Ključne riječi:** *mirno rješavanje sporova, arbitražno pravo, arbitraža, lex mercatoria.*

## 1. UVOD

U svakoj interakciji dvije ili više osoba, bilo fizičkih ili pravnih lica, ili grupa, u svakom društvu, državi, te samim time i na različitim nivoima i intenzitetima zasnivanja interakcije svih pomenutih elemenata postoji vjerovatnoća nastanka sukoba ili spora i to upravo zbog različitih ideja, tendencija, ciljeva, interesa, percepcija itd. Zbog toga, možda i ponajbolje će širinu ove pojave opisati Deutschch, koji je definisao da se sukobi i sporovi odvijaju na apsolutno svim razinama društvenog života: interpersonalnoj, intergrupnoj, interorganizacijskoj i internacionalnoj. (Pokrajac, 1992)

No, mnogo bitnije pitanje od širine sukoba i spora u jednom društvu, su modaliteti i načini njihovih ublažavanja i konačno rješenja, kojim ima nekoliko i čija priroda varira od onih nasilnih koji uključuju upotrebu sile, a koji su se primjenjivali u prvim stadijima društva, te, onim civilizacijskim, mirnim načinima rješavanja sporova, a koji se predstavljaju u nekoliko formi među kojima je prva ona litigacijska koja uključuju različite forme suđenja, bilo da govorimo o klasičnom suđenju ili pak arbitraži, koja istovremeno ima i

litigacijski karakter ali je i alternativni način rješavanja sporova, te drugim alternativnim načinima rješavanja sporova, a gdje možemo pronaći cijeli dijapazon sredstava i načina; od pregovaranja, posredovanje, istrage, mirenja, mini-trials-a itd. Sva sredstva i metode alternativnog rješavanja sporova imaju neke zajedničke karakteristike a čiji stub nosač je omogućavanje strankama da pronađu prihvatljiva rješenja za svoje sukobe izvan onih tradicionalnih, klasičnih pravnih tj. sudskih postupaka. No, između istih ima i razlika, pa tako npr. u pregovorima ne postoji treća strana koja interveniše kako bi pomogla stranama da postignu sporazum, za razliku od medijacije i mirenja, gdje je upravo glavna zadaća treće strane da promoviše sporazum između strana, dok kod arbitraže će arbitar kao treća strana igrati primarnu ulogu jer će donijeti arbitražnu odluku koja će biti obavezujuća za strane, što povlači razliku u odnosu na sva druga sredstva, gdje treća strana ne nameće nikakvu obavezujuću odluku. Također, iako sva sredstva alternativnog rješavanja sporova imaju karakteristike koje počivaju na međusobnim razlikama, to ne znači da strane ne mogu u svojim ugovorima predvidjeti da će u slučaju spora prvo podvrgnuti jednom načinu, npr. pokušaju mirnog rješenja kroz pomirenje ili posredovanje, a tek u slučaju neuspjeha će pribjeći litigaciji, koja može biti bilo arbitraža bilo klasično suđenje. No, koji god modalitet izabrali, uvijek treba imati na umu one glavne prednosti alternativnog rješavanja sporova, brzina, povjerljivost i fleksibilnost, a koje treba iskoristiti pri rješavanju jednog (svakog) spora. U ovom radu autorice i autor će se posebno pozabaviti arbitražom kao alternativnim načinom rješavanja sporova gledajući je kroz prizmu vremena i razvoja sa posebnim osvrtom na BiH.

## **2. O ALTERNATIVNIM NAČINIMA RJEŠAVANJA SPOROVA**

Engleski naziv **alternative dispute resolution** odnosno njegov akronim ADR (dalje ADR) u međuvremenu je postao i međunarodno prepoznata skraćenica za ovaj način rješavanja sporova, a gdje ne samo da oblika i vrsta ima dosta; mini-trials, early neutral evaluation, mirenje, summary jury trial, ombudsmeni i arbitraža, nego i sami alternativni načini rješavanja sporova

označavaju vrlo široki raspon tehnika, metoda, i modaliteta rješavanja sporova koje stranke mogu koristiti i to ne samo uz pomoć treće strane, nego i kao alat za rješavanje sporova kada se već nalaze u litigaciji ili pak sudskom postupku. (Born, 2021)

Kada govorimo o alternativnim načinima rješavanja sporova, moramo podvući jasnu razliku istih u odnosu na mirne načine rješavanja sporova, gdje mirna sredstva rješavanja sporova uključuju sve načine, metode i sredstva rješenja sporova nekonfliktnim putem, što bi u suštini značilo da u iste možemo uključiti ne samo sva ADR sredstva nego i suđenje odnosno sudski postupak, dok pod alternativnim načinima rješavanja sporova smatramo sva sredstva i načine rješavanja sporova koji se upravo javljaju kao alternativa klasičnom sudskom postupku, a u koje ubrajamo arbitražu, mirenje, pregovore, medijaciju, mini-trials, o kojima će detaljnije biti riječ u nastavku rada.

## **2.1. PREDNOSTI ADR-a i Arbitraže**

Prednosti ADR-a ima mnogo, a neke od glavnih a ujedno i zajedničke karakteristike jesu:

- ❖ **Fleksibilnost**, koja se ogleda u procesnoj autonomiji volje odnosno činjenici da stranke nemaju nikakvih ograničenja, da formulišu metode, obrasce, postupke i procedure rješavanja samog spora. To znači da strane u sporu mogu se služiti bilo vrlo prostim tehnikama, kao što bi bilo bacanje novčića ili izvlačenja šibice, ili pak vrlo naprednim, up-to-dated pravilnicima međunarodnih tribunala;
- ❖ **Neutralnost**, koja se može pojaviti naravski, samo u onim sredstvima i načinima ADR-a gdje se javlja treća strana medijator ili koncilijstor, koji mora biti potpuno neutralnog stava i jednako postupati prema obje strane u sporu, te tražiti

i nuditi potencijalna rješenja koja će biti prihvatljiva za opet obje strane; (Buhring-Uhle, 2006)

- ❖ Fokusiranost na interese, budući da težište ADR-a je na omogućavanju ispunjavanja interesa obostrano korisnih rezultata, gdje dozvoljava razmatranje i povezivanje i rezultata, odnosno dozvoljava razmatranje i povezivanje i pitanja koja nisu, s čisto sudskog aspekta, u pravnom smislu dio samog konflikta;
- ❖ Tajnost/povjerljivost, gdje su stranke te koje imaju veću kontrolu nad povjerljivošću, i tajnošću podataka o sukobu podataka o sukobu, za razliku od sudskog postupka koji ima element javnosti, ADR metode, a pogotovo arbitraža i medijacija imaju izražen in camera momenat tokom cijelog postupka, a što je naročito vidljivo i kod objavljivanja presuda koje su često redaktovane;
- ❖ Ekonomičnost i efektivnost, budući da uštedu koju donose ADR metodi možemo vidjeti na nekoliko načina i to ne samo kroz direktne novčane uštede troškova samog postupka koji je jeftiniji je od sudskog, te kroz uštedu vremena, budući da je svaka ADR metoda sigurno brži način rješavanja sporova u odnosu na sudski, nego i kroz mnoge indirektnu uštede: ušteda vremena i energije menadžmenta i korporacije, smanjenje štete za poslovne odnose u cjelini, uštede koje stoje iza otvaranja budućih poslovnih perspektiva, uštede u vremenu angažovanja advokata, osoblja i stranaka koji su službenici, ušteda vremena u pogledu rješenja nego što bi ponudilo ročište i manje vremena za strane proveli pod oblakom neriješenih sudskih sporova;
- ❖ Kreativnost rješenja, do koga vodi proces ADR-a iznjedrujući kreativne odluke prihvatljive za obje strane;
- ❖ Trajnost i dobrovoljnost sporazuma. (Bordone i Moffitt, 2005)

## **2.2. VRSTE ADR-a**

Sva sredstva, metode i načine alternativnih rješavanja sporova možemo podijeliti u dvije glavne grupe i to:

- Adjudikativne tj. formalne metode/sredstva, kod kojih se donosi konačna i pravno obvezujuća odluka o sporu, a gdje se kao *primus inter pares* metoda javlja arbitraža, o kojoj će detaljnije biti riječ u nastavku rada, te
- Neadjukativne tj. neformalne metode u kojem se donosi za stranke neobavezujuća odluka, a gdje se posebno ističu:

❖ **Pregovaranje**, kao jedna od neformalna metoda, do koje je negdje i najlogičnije da će doći pri pokušaju rješavanja spora, budući da će stranke prvo probati sjesti za stol, svaka prezentovati svoju percepciju problema, uslove i zahtjeve, te probati zajednički riješiti novonastalu situaciju, s ciljem postizanja međusobno prihvatljivog rješenja, nastoje postići sporazum kojim se rješava pitanje od zajedničkog interesa ili rješava sukob. (Shaw, 2003) Pregovori obuhvaćaju širok spektar načina na koje bi stranke mogle doći do rješenja, a ono što ih posebno karakteriše jeste ne samo neformalnost, nego i činjenica da je strankama omogućena potpuna kontrola nad sporom, budući da nema miješanja trećih lica, što je ujedno i najveća prednost. (Softić, 2012) Druga bitna karakteristika jeste sama neobaveznost, budući da strane u sporu nisu niti prvobitno bile obavezne sjesti za stol i pokušati riješiti nesuglasice, niti su pravno bilo kojom normom to vezane činiti u nastavku pregovora, što znači da od istih u svakom trenutku mogu odustati, a što je sličnost sa ostalim sredstvima ADR-a, poput medijacije i koncilijacije, a dijametralno suprotno od arbitražnog rješavanja sporova, gdje upravo arbitražna odluka obavezuje stranke u sporu da istu poštuju.

❖ **Medijacija**, kao drugi način rješavanja sporova uz pomoć treće neutralne osobe, posrednika, koji nije ovlašten da donosi obvezujuću odluku, već svojim djelovanjem, koje treba da bude potpuno u duhu zadržavanja dobrih odnosa i u budućnosti, ima zadatak da samo pomaže strankama u donošenju sporazuma kojim će konačno i riješiti njihov spor. (Šimac, 2023) To znači da posredovanje, medijacija je u suštini pregovaranje uz učešće treće strane kao posrednika. (Softić, 2012) Posrednik je taj koji vrlo aktivno učestvuje u pregovorima, počevši

od ispitivanja predmeta problema, do nuđenja potencijalnih rješenja spora koji moraju biti od obostranog interesa, a za koje on upravo vjeruje da su prihvatljivi stranama u sporu. Jedna od vrlo bitnih karakteristika medijacije jeste njen neobavezujući karakter (Softić, 2012), budući da strane u sporu nisu apsolutno vezane niti jednim prijedlogom posrednika koji ne odlučuje o činjenicama niti donosi presude, nego samo nudi strankama metodologiju rješavanja nesuglasica, nastavljajući ekonomski održiv odnos, bez troškova sudskog spora, tako da će često i sam sud da zahtijeva medijaciju prije početka suđenja. (Vuković, ) Neobavezujući karakter medijacije je upravo i glavna sličnost ove metode ADR-a sa mirenjem i pregovorima, a suprotna litigaciji tj. ne samo sudskom postupku nego i arbitražnom rješavanju sporova.

❖ **Mirenje** odnosno koncilijacija je također jedan od metoda rješavanja sporova bilo koje prirode prema kojem pojedinac ili više njih uspostavljena od stranaka u sporu (Šimac, 2006), bilo na permanentnoj ili ad hoc osnovi, nepristrasno ispituje spor i pokušava da definiše uslove prihvatljive objema stranama u sporu, ili pak da definiše stav koji će pomoći stranama da riješe spor, kao i da im pruži bilo koju pomoć na njihov zahtjev. (Softić, 2012) Ni ovdje, baš kao ni kod medijacije, strane u sporu nisu obavezne prihvatiti predložena rješenja. Miritelj predlaže strankama rješenja koja one nisu obavezne prihvatiti, a u svakom trenutku mogu i odustati od mirenja, što je pak sličnost sa pregovaranjem, gdje stranke imaju značajnu kontrolu nad samim postupkom. Zbog svih sličnosti se mirenje smatra i produžetak pregovaranju. Sličnosti sa arbitražom su u tome što se kod oba ADR-a nadležnost uspostavlja sporazumom stranaka bilo unaprijed prije izbijanja spora ili nakon njegove pojave dok su glavne razlike su u tome što je arbitraža upravo litigacija tj. suđenje odnosno primjena pravne norme na spor dok mirenje nije vezano za pravnu normu, te izvještaji i prijedlozi miritelja ne obavezuje stranke ukoliko se one nisu unaprijed drugačije dogovorile, što je slučaj baš kao i kod medijacije;



❖ **Mini-trials** odnosno mini-suđenja kao jedan od sredstava ADR-a, koristi elemente pregovaranja, posredovanja i donošenja presude kako bi se olakšalo samo poravnanje, gdje stranke ili njihovi predstavnici su u neobavezujućem mini-suđenju izlažu svaka svoju stranu priče. Advokati članovima vijeća iznose svoju skraćenu verziju predmeta, nakon čega stranke zatim vode pregovore o nagodbi uz pomoć neutralnog člana panela. (Knežević i Pavić, 2014) Od neutralnog člana može se tražiti da podnese pisano mišljenje u kojem se navode snage i slabosti pozicije svake strane, tako da je glavni cilj mini-suđenja upravo da se olakšaju pregovori o nagodbi strana u sporu, a posebno je koristan u velikim i složenim predmetima u kojima su pregovori u zastoju. (Mini-trials, 01.04.2024.) Predmeti koji bi trajali mjesecima ili godinama parnice mogu se odvijati za nekoliko dana u mini-suđenju. Proces je mnogo jeftiniji od sudskog postupka i pruža povjerljivost koja se ne može naći u suđenju, a stranke su slobodne da budu praktične i kreativne u svojim nagodbama, za razliku od tradicionalnog rješavanja pitanja od strane suda. Upotreba mini-suđenja može spasiti poslovni odnos između stranaka koji bi inače mogao biti uništen ogorčenim, dugogodišnjim sudskim parnicama, gdje možemo povući paralelu sa medijacijom. Neobavezujući karakter mini-trials-a je također i glavna sličnost ove metode ADR-a sa mirenjem, pregovorima i medijacijom, a suprotna litigaciji, ne samo sudskom postupku nego i arbitražnom rješavanju sporova.

### 2.3. ARBITRAŽA

Kada je riječ o definisanju arbitraže ništa se suštinski nije promijenilo od starih Rimljana, pa tako da ni do dana današnjeg mi nemamo jednu jedinstvenu definiciju arbitraže. Prema jednim (Knežević, Pavić, 2014) to je alternativa državnom sudovanju, privatni način rješavanja sporova, koji je u velikoj mjeri tvorevina stranaka u sporu sa konačnom i obavezujućom odlukom kao krajnjim ishodom. Prema drugima, to je pravosudno nedržavno tijelo koje su stranke saglasno i voljno izabrale i povjerile mu presuđivanje u njihovom određenom

imovinskopravnom konfliktu, u kome one mogu slobodno disponirati. (Čalija, Omanović, 2000.) Iz navedenog je vidljivo da stranke mogu odrediti ko će riješiti njihov spor, samo u onim situacijama kada mogu disponirati svojim pravima, odnosno tim obimom prava za koja ovlašćuje treće lice da o njima odlučuje.

#### **2.4. HISTORIJSKI KONTEKST ADR-a SA POSEBNIM OSRTVOM NA ARBITRAŽU**

Jedan od prvih stvorenih oblika arbitraže a samim time i aternativnog rješavanja sporova, u obliku i modalitetu kakvom ga poznajemo danas može se reći da se javlja u Engleskoj i to 1066. godine, kada su već tada u 11. vijeku engleski građani imali svoj neformalni sud za rješavanje privatnih sporova, a gdje su vodeću ulogu u vođenju neformalnih sastanaka ali i odlučujuću ulogu pri donošenju odluka imali ugledni muški članovi zajednice. (McManus i Silverstein, 2011) Čak bi umjesto da sudi na kraljevom sudu, kralj usvajao odluku građana, da bi s druge strane u američkim kolonijama, u tom periodu, medijacija bila popularnije sredstvo rješavanja sporova i to kako u odnosu na tradicionalne advokata i sudova, tako i arbitražu. (McManus i Silverstein, 2011) No, nakon što su Sjedinjene Američke Države stekle nezavisnost, arbitraža postaje sve popularnija i ulazi u vrlo tijesnu utrku sa medijacijom kada govorimo o širini primjenjivosti, mada se prvih godina uglavnom koristila za patentne zahtjeve sve do 19. vijeka kada je stvorena Federalna služba za posredovanje i mirenje (FMCS). 1920-ih Kongres donosi „Akt o saveznoj arbitraži”, a upravo tokom 20.vijeku popularnost i značaj arbitraže dostiže (mada i danas i dalje rastući), maksimum, pa su sada ADR sredstva veliki i vrlo bitan dio američkog, ali i evropskog pravnog sistema. Međutim, alternativno rješavanje sporova kakvo poznajemo danas nije prvi pokušaj da se etablira kako mogućnost tako i potreba mirnog rješavanja sporova, tako da ako želimo da ispitamo historijski kontekst etabliranja mirnog rješavanja sporova, vidjet ćemo da je isti imao svoje začetke već u najranijem periodu postojanja ljudskog roda, odnosno od trenutka postojanja samih sporova

i potrebe da se isti riješe. (Bikić, 2019) Prvi put ikada u historiji čovječanstva 1800.godine pr.n.e kraljevstvo Mari, koje je bilo na području današnje Sirije, je bilo to koje je koristilo neka od sredstava ADR-a i to dva; posredovanje i arbitražu, i to u sporovima sa drugim kraljevstvima. Godine 1400. pr.n.e. na području egipatske drevne Amarne uspostavljen je sistem međunarodnih odnosa koji su koristili diplomatiju i pregovaranje. (Berret J.T i Berret J.P, 2004) Bitno je napomenuti, da su i Indijci, 500.g.pr.n.e. koristili arbitražu zvanu „Panchayat“. Posebno značajan je bio i jedan oblik medijacije u trgovačkim sporovima, koji se razvio ponajprije kod starih Vavilonaca, pa onda i Feničana, a koji se kasnije nadgradio u antičkoj Grčkoj, i to kroz instituciju *proxenatas*-a, medijatora koji bi bio ovlašten da rješava sporove nebračne i neporodične naravi. (Berret J.T i Berret J.P, 2004) Najzad, Rimljani su poznavali određene postupke slične medijaciji, pa se tako u Justinijanovim Digestama (Justinijanova Digesta S.Aličić, 2013) mogu pronaći napomene o mirnom rješavanju sporova, a samog medijatora su zvali raznim imenima kao što su: *internuncijs, medium, intercessor, philanthropus, interpolator, conciliator, interlocutor, interpres, te mediator* (Berger, 1953), odnosno medij, posrednik, čovjekoljub, interpolator, miritelj, sagovornik, tumač i na kraju posrednik. (Polojac, 2023) O razvoju, vrstama i značaju arbitraže u rimskom pravu biće posvećeno posebno poglavlje ovog rada, a sada treba uputiti i na činjenicu da nakon uspostavljanja temelja arbitraže u rimskom pravu, arbitraža je nastavila svoju nadgradnju, pa se razvoj arbitraže kasnije može podijeliti u tri razdoblja; srednji vijeku kroz staru *lex mercatoria*-u, tj. nastanak trgovačkog prava, drugi period od XVIII do XIX vijeka (Lasić, 2013), koji obuhvata ugradnju srednjovjekovne *lex mercatoria-e* u nacionalna zakonodavstva i treće, koje obuhvata period od Drugog svjetskog rata na ovamo, kada nastaju mnogi značajni nacionalni, regionalni i međunarodni instituti, pravila i konvencije, poput UNICITRAL-a, UNUDROIT-a, (Lasić, 2013) Newyorške konvencije o priznanju i izvršenju stranih odluka, Bečke Konvencije o međunarodnoj trgovačkoj arbitraži. (Lasić, 2013) U tom periodu su se oformili i svoj rad

unaprijedili mnogi međunarodni arbitražni tribunali, centri i sudovi čije djelovanje i sudska praksa čine značajan izvor međunarodnog arbitražnog prava zahvaljujući kojoj se omogućavaju razmatranja o eventualnim potrebama izmjena postojećih normi arbitražnog (trgovačkog) prava. (Knežević i Pavić, 2014)

### 3. ARBITRAŽA U RIMSKOM PRAVU

Rješavanje sporova u rimskoj državi je imalo široku primjenu kroz alternativne načine rješavanja istih, gdje se na prvom mjestu nalazila medijacija, koja je već i u najranijem periodu rimske države i prava bila odista popularna, da bi kasnije primarnu funkciju preuzela arbitraža. U rimskom je pravu, postojao je veliki interes za mehanizme i načine rješavanja sporova koji bi se odvijali mimo suda, (Horvat, 1954) pa je s vremenom došlo do značajnog preusmjerenja težišta interesa rješavanja sporova stranaka sa onog klasičnog građanskog postupka na modele koji su manje sučeljaški orjentisani a za koje su korišteni termini, *arbitrium i arbitratus* (Berger, 1953 i Rječnik stranih riječi, 2011), kao načini rješavanja sporova s naglaskom na pravne interese stranaka i njihove ciljeve u dogovorenoj arbitraži. Mada tu nije bilo riječ samo o alternativama sudskom postupku, nego i o njihovoj prednosti jer su bili primjereno alternativno sredstvo za rješavanje njihovog spora, a zahvaljujući bogatom zahamu rimskog prava u ovoj oblasti, razvile su se razne vrste, modaliteti i sredstva vansudskog odnosno alternativnog načina rješavanja spora. (Milotić, 2016) Bitno je istaći da je postojala značajna sadržajna različitost sporova koji su se rješavali u postupku arbitraže od onih u klasičnim građanskim parnicama, a strankama je čak bilo zabranjeno isključiti sudsku nadležnost u svom predmetu, mada, s druge strane su imali mogućnost izbjegavanja suđenja dogovaranjem arbitraže. Tako, s vremenom, je došlo do sve težeg povlačenja granice u razlikovanju između arbitraže i građanskog postupka, a čemu je naročito doprinijela činjenica da se u oba slučaja radilo o litigacijama privatne prirode. (Milotić, 2011) Iz prethodnog rečenog, nameće se zaključak da bi stranke, tražile neke povoljnije načine na koje bi mogli riješiti svoje sporove mimo klasične parnice koji su se ponekad činili ne

samo bržim i jednostavnijim, nego ono što je najbitnije za jednog građanina, a to je povoljnijim za rješavanje, pa su zbog toga upotrebljavali razna sredstva, modalitete i načine, van klasične parnice, a zbog čije raznovrsnosti postojanja i mogućnosti korištenja takvi oblici nikada nisu doživjeli standardizaciju. (Romic, 1992) Tako, rimsko pravo nije uspostavilo neki univerzalan koncept niti definisanje arbitraže, pa su rimski pravници koristili za arbitražu više pravnih termina: *arbitrium*, *arbitratus*, pa i *arbiterium*, (Berger, 1953), gdje je upravo ta višejezičnost značila ideju o njihovim različitim funkcijama, oblicima i modalitetima koje su se mogle koristiti za rješavanje sporova, pa su shodno tome postojale i različite vrste arbitraže s različitim funkcijama, svrhama, mehanizmima rješavanja sporova, rasponom arbitrabilnosti *ratione materiae*, nadležnostima arbitra, sredstvima za traženje istine. S vremenom su se iskristalisale različite vrste arbitraže; *ex lege* arbitraže, upravno-administrativna arbitraža, *arbitrium/arbitratus boni viri*, *arbitrium ex compromisso*, *arbitrium honorarium*. (Milotić, 2019) Tako bi arbitar kao neko ko je neopisivo kvalificiraniji od jednog prosječnog rimskog građanina trebalo da svojim visokomoralnim kvalitetima, te naročitim znanjem presuđuje umjesto suca *iudex-a* i donese arbitražnu odluku. (Milotić, 2011) U prethodna dva paragrafa rečeno, vjerovatno navodi na pitanje: „šta je i gdje je onda razlika između arbitraže i građanskog postupka rimskog doba, države i društva”? Sami nazivi *arbitrium*, *arbitratus*, pa i *arbiterium* bili su puki zajednički pojam za sve ADR-ove rimskog prava tog vremena, a arbitraža je bila sredstvo rješavanja sporova koje se oblikovalo od svakog slučaja do slučaja. Pojmovi *arbitrium* i *arbitratus* dobivali su različito značenje ne samo u terminološkom smislu nego i u pogledu procesnog sadržaja. Tek negdje u 3 vijeku n.e. kada se uvode kognicijski postupci koje vode sada profesionalni suci uključujući institucionalizirane sudove, pravi se jasnija razlika između *iudexa* i *arbitriuma*. (Milotić, 2019)

S druge strane, *arbitratus*, nas upućuje na slučajeve koje su rješavali *boni viri*, odnosno dobri ljudi, a pokazuje i da je upotreba izraza *arbitratus* usko

povezana s presudama u smislu, utvrđivanja i ispitivanja, a ne s presudama koje se mogu definisati kao odluke o strankama. Naziv *arbitrium* je više trebalo shvatiti kao rezultat djelovanja treće osobe, odnosno rezultat donošenja odluke od strane nepristrane osobe koja vrši svoja ovlaštenja. (Milotić, 2015) Također, ako se obrati pažnja na korištenje različitih naziva može se uočiti kako je korištenje *arbitriuma* bilo češće iz čega možemo zaključiti da nije riječ o sinonimima.

Jasno je da razlika sama po sebi nije bila razumljiva, ali s druge strane možemo vidjeti temeljem dokaza, da su Rimljani imali širok raspon oblika rješavanja sporova izvan građanskih parnica. (Milotić, 2011) Vrlo je vjerojatno da svaki od navedenih oblika ima svoju priču i predstavlja zasebnu tehniku rješavanja spora, naravno, s obzirom na konkretan slučaj. (Milotić, 2019) Treba naglasiti da je svaki oblik rješavanja sporova koji je imao svoje ime u rimskom pravu i koji je postignut izvan građanskih parnica predstavljao zajednički naziv koji je obuhvaćao različita pojedinačna sredstva rješavanja sporova koja nisu imala svoj naziv. (Milotić, 2019)

Važno je napomenuti kako arbitraža nije uvijek bila alternativa sudskom postupku jer su postojale određene vrste sporova namjerno prepuštene arbitraži, odnosno arbitraža se koristila kao primaran način rješavanja sporova, kao npr.:

- sporovi u pogledu zemljišta,
- sporovi u pogledu podjele porodične imovine,
- sporovi vezani za suvlasništvo i određivanje granica. (Dilke, 1992)

Nadalje, rimsko pravo u posljednjem vijeku republike, tokom klasičnog te postklasičnog razdoblja je poznavalo dvije osnovne vrste arbitraže, arbitraža *bonus viri*, a druga je bila *ex compromisso*. (Milotić, 2019) Tako, za *bonus viri* vrstu arbitraže možemo reći da je bila *ad hoc*, neformalna, institucionalna neizgrađenost i prilagodljivost konkretnim okolnostima, te da je sami *arbitar bonus vir* imao objektivni osnov odlučivanja, koji su činili zakoni, običaji

poštenih ljudi te *bona fides*. Drugu vrstu arbitraže je bila označena upravo suprotnim elementima; institucionalna izgrađenost, a pretor je imao mogućnost kontrole nad njenim provođenjem. Ova arbitraža, što se i iz samog njenog naziva da zaključiti, se zasnivala na sporazumu stranaka, međutim, ipak iako govorimo o sporazumu, on je bio neformalan. Specifično je da se bez njega postupak i odlučivanje uopće nije moglo voditi. (Milotić, 2019) Za razliku od arbitra *boni viri*, arbitar *ex compromisso*, odluku je donosio proizvoljnom procjenom, prilikom čega za razliku od arbitra koji je bio *bonus vir* nije smio pribjeći concilijaciji, medijaciji, postizanju nagodbe, davanju savjeta. (Dilke, 1992) Upravo zato, arbitraža *boni viri*, nastala je, vjerovatno kao izraz nezadovoljstva i posljedica nedostupnosti upravo rimskom pravosuđu, tako da onda udaljene zajednice koje nisu imale pristup pravosuđu, a željele su ostvarivati pravnu zaštitu, ovako imaju mogućnost ostvariti je, jer bi i sami *arbiter bonus viri* bili niko drugi, no mještani koje bi stranke u sporu svjesno birale i obvezivale se poštovati krajnje donesenu odluku. (Boras, 1998 i Stanković, 2014) U postupku je sudac bio neprofesionalac i laik, baš kao i *arbiter bonus viri*, (Dilke, 1992) tako da se da nametnuti zaključak da je *arbiter bonus viri* imao nadležnost i djelokrug djelovanja znatno širi *iudex-ove*. Postojala je jedna ogromna razlika; sudac je samo utvrđivao činjenice i donosio presudu dok je *arbiter bonus viri* mogao samostalno utvrđivati i činjenice i pravna pravila te u konačnici donositi odluku. (Milotić, 2019) S druge strane, arbitraža *ex compromisso*, bila je najraširenijim oblik arbitraže u klasičnom pravu, a njen razvoj vrlo vjerojatno treba tražiti u razvijenom obliku arbitraže *boni viri*, u onom njezinu stadiju kada su se uzajamna obećanja stranaka o prepuštanju rješavanja spora arbitru počela ugovarati u ustaljenom sadržaju i obliku. S obzirom na činjenicu da je ispunjene odluke u arbitraži *boni viri* isključivo zavisila o dobroj volji stranaka kod arbitraže *ex compromisso* željelo se to ispunjenje nekako osigurati. (Milotić, 2019) Stranke koje su željele riješiti svoj spor, mimo sudskog postupka, sklapale su *compromissum*, koji je predstavljao neformalni sporazum i po klasičnom pravu nije bio obavezan.

Nakon sklapanja neformalnog sporazuma, stranke su sa trećim licem, koji bi se obavezao da im riješi spor, sklapale *receptum arbitrii*. (Eisner, Horvat, 1948). S obzirom da sporazum nije bio obavezan, stranke su imale mogućnost putem stipulacije ugovoriti kaznu za onu stranu koja ne bi izvršila odluku arbitra. (D. 4.8. Digesta Iustiniani : Liber 4 ( Mommsen & Krueger ) (univ-grenoble-alpes.fr). Po Justinijanovom pravu takav sporazum stranaka bio je obavezan jer je uspostavljen prigovor i akcija *in factum* u slučaju neizvršavanja odluke arbitra. (Nov. 82.c.11. Digesta Iustiniani : Liber 4 ( Mommsen & Krueger ) (univ-grenoble-alpes.fr) Osim privatne i *arbitria voluntaria*, vremenom su se iskristalisali i obavezni arbitražni postupci *arbitria neccesaria*, koji su bili obligatorni za stranke u sporu jer su magistrati mogli svoja ovlaštenja provoditi u većem dijapazonu. Nivo uplitanja javnih vlasti u arbitražu zavisilo je o nivou interesa Rimljana koji je postojao u određenom sporu, a ako je interes postojao ne bi se više radilo o privatnom sporu. (Dilke, 1992) Najzad, upravno-administrativne arbitraže bile su sredstvo rješavanja sporova koje također nisu bile u potpunosti kontrolisane od strane stranaka, gdje se arbitraža pokreće pravnim aktom kojeg su izdavali magistrati rimske države, a većina pitanja upravno-administrativne arbitraže odnosila se na granične sporove koji nastaju između susjednih općina ili između općina i državnog ili carskog djelokruga; u slučaju kada granice nisu bile precizno određene te u slučaju stvaranja novih općina.

#### **4. ARBITRAŽA U BOSNI I HERCEGOVINI**

U BiH razvojni put arbitraže je prošao trnovite staze, od uspostavljanja Trgovačko-obrtničke komore u Sarajevu 1909.godine, do apsolutne negacije arbitraže nakon Drugog svjetskog rata zbog sovjetskog modela organizovanja pravosuđa i potpunog monopola arbitražnih postupaka (Lasić, 2013), pa do ponovnog uspostavljanja oba oblika arbitraže nakon rata u BiH, te uspostavljanja arbitražnih institucija pri Vanjskotrgovinskoj komori BiH, te komorama entiteta, čiji rad je omogućio moderni razvoj arbitražnog prava i arbitraže u BiH, iako još uvijek ima dosta mjesta za napredak, među kojima je prvi; donošenje zakona o



arbitraži. Nakon Drugog svjetskog rata u BiH gasi se rad arbitraže, arbitraža između domaćih pravnih subjekata nije bila dozvoljena dok je 1946. donijet Pravilnik o Vanjskotrgovačkoj arbitraži pri Trgovačkoj komori Federativne narodne republike Jugoslavije, čija je pravna sljednica, Vanjskotrgovinska arbitraža pri Privrednoj komori Jugoslavije zadržala monopol na arbitražne sporove s elementom inostranosti tokom cijelog perioda egzistiranja Jugoslavije kao države. (Bikić, 2019) Prestankom postojanja socijalističke Jugoslavije na prostoru BiH prestaje dotadašnji značaj Vanjskotrgovinske arbitraže pri Saveznoj privrednoj komori čiji Pravilnik je donesen 16.08. 1958. godine, koja postaje, u odnosu na pravne subjekte iz BiH isto kao i svaka druga strana arbitraža. (Lasić, 2013) Rat 1992-1995. prekinuo je arbitražno rješavanje sporova koje se u BiH provodilo pri Privrednoj komori Socijalističke Republike BiH, pri kojoj je formiran Stalni izabrani sud. Dana 22.12.1965.godine donesen je Pravilnik o sastavu i postupku Stalnog izabranog suda pri Privrednoj komori BiH. Dejtonsko preustrojstvo pravnog sistema u BiH otvorilo je i intenzivne reformske aktivnosti koje su, na polju procesnog zakonodavstva 1998. godine, iznjedrile novo parnično procesno pravo. (Lasić, 2013) To je dalo podsticaj da Upravni odbor Privredne komore BiH 31.05.1998. godine donese Pravilnik o organizaciji i postupku pred stalnim izbranim sudom Privredne komore BiH. (Lasić, 2013) Ovaj pravilnik je važio kratko, do 17.06. kada Privredna komora BiH donosi Pravilnik o organizaciji i radu arbitražnog suda. Nakon toga je Upravni odbor, na osnovu zakonskih ovlaštenja, 20.12.2003. godine donio Pravilnik o organizaciji i radu Arbitražnog suda pri Vanjskotrgovinskoj komori BiH, te 28.03.2023.godine donio i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika, kojim, na žalost nikakve konkretne novine nisu donesene u pogledu unapređenja izraženije efikasnosti i ekspeditivnosti arbitražnog postupka, nego upravo suprotno. (Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika, 28.03.2023.) Dosadašnji član 3. Pravilnika koji se bavi ustrojem predsjedništva arbitražnog suda, je definisao samo sastav, način biranja i mandat članova predsjedništva, dok je novim Pravilnikom uvedena

apsolutno degradirajuća izmjena, kojim je regulisano da se: „Predsjedništvo Arbitraže sastoji se od tri člana, pri čemu je svaki član pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda u BiH“. Istim članom je regulisan princip rotacije i redoslijeda obnašanja funkcije predsjednika Arbitraže, iz koga možemo vidjeti, u suštini, preslikani model rotacije članova predsjedništva države. No, pitanje, koje ostaje otvoreno, jeste, zašto od svih vrlo značajnih pitanja kojima se novi Pravilnik mogao baviti, a kojima bi bila unaprijeđena brzina efikasnost, ekonomičnost i ostali značajni elementi održavanja postupka, glavna izmjena jeste odredba kojoj ne samo da nije mjesto u svijetu arbitraže, nego je apsolutno degradirajuća za svako (civilizacijsko) društvo, pa i bosanskohercegovačko. Shodno tome, nameće nam se pitanje: Zašto nakon 20 godina rada Arbitražnog suda, te samim time mogućnosti osvrta na dvadesetogodišnju primjenu Pravilnika, novim Pravilnikom nisu uvedene značajne izmjene za unapređenje arbitražnog postupka, a kojim bi se pratile izmjene koje su napravili skoro svi svjetski međunarodni arbitražni centri, sudovi i tribunali poput VIAC-a (Pravila VIAC), ICC-a (Pravila ICC-a), AAA-a (Pravila AAA-a), SCAI-a (Pravila SCAI-a), HKIAC-a (Pravila HKIAC-a), SCC-a (Pravila SCC-a), koji su tokom ili neposredno nakon pandemije COVID-a 19, načinili konkretne izmjene svojih pravilnika usmjerene kao osiguranju omogućavanja održavanja saslušanja, uvođenjem mogućnosti on line saslušanja, hibridnih održavanja arbitražnih postupaka. Tu možemo navesti i druge aspekte kojima se unapređuju efikasnost arbitraže a koji se tiču uvođenja pojednostavljene procedure za sporove male vrijednosti, koja omogućuje donošenje odluka u roku od tri mjeseca na temelju postupka koji se sastoji samo od dokumenata (Pravila SIAC), ili uspostavljanje novih mjera kojima se osporavanju arbitražnih odluka koje se odnose na korištenje financiranja od strane trećih strana u arbitraži (Pravila CIETAC), ili izmjene koje pojednostavljuju arbitražne postupke, uključujući vrlo ubrzani postupak koji omogućuje donošenje odluke za tri mjeseca (Pravila CIAM), te mnoge druge izmjene koje se tiču ubrzanja arbitražnog postupka, pojednostavljenja njegovih procesnih formi,

olakšavanje održavanja arbitražnih saslušanja. Ali ne. Naša Vanjskotrgovinska komora BiH, ne smatra da i arbitraža u našoj zemlji treba ići u smjeru navedenih promjena kojima se osigurava efikasnije, bolje, ekspeditivnije i brže održavanje arbitražnog postupka, nego upravo treba ići u smjeru diskriminirajućih i anticivilizacijskih tekovina raspoređivanja članova predsjedništva Arbitražnog suda po etničkoj pripadnosti, što će vjerovatno imati mnogo veći značaj za unapređenje arbitražnog postupka, nego uvođenje on line saslušanja, vrlo ubrzanog postupka i sl. Osim gore navedene Sarajevske arbitraže, bitno je istaći da u našoj zemlji, prema dejtonskom uređenju entiteti imaju svoje privredne komore koje mogu imati svoje arbitraže koje mogu osnovati i organizovati da rješavaju sporove i s međunarodnim elementom i sporove bez inostranog elementa. Tako da u BiH još kao institucionalna arbitraža se javlja Banjalučka arbitraža koja je uređena pravilnikom o vanjskotrgovinskoj arbitraži pri Privrednoj komori Republike Srpske (Pravilnik o SPA PKRS, 02.04.1998.), te Jadransko-jonska arbitraža uređena istoimenim pravilnikom. (Lasić, 2013)

#### **4.1.   NORMATIVNI OKVIR**

Inače kada se govori o izvorima arbitražnog prava isti mogu biti međunarodni i domaći, a što bi u kontekstu BiH, kada je riječ o međunarodnim bili: međunarodne konvencije potpisane od strane socijalističke Jugoslavije, a BiH sukcesijom preuzela, te međunarodne konvencije koje je BiH sama zaključila, potpisala i ratifikovala nakon 1992.godine. (Lasić, 2013)

Jedan od vrlo značajnih izvora arbitražnog prava naše zemlje jesu i međunarodni arbitražni dokumenti među kojima su: Arbitražna Pravila UNICITRAL-a, UNICITRAL Model Zakona, Arbitražna pravila ICC-a, NY Konvencija o priznanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka, Uredba Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22.12.2000.godine, Evropska smjernica o mirenju 2008/52/EZ. (Lasić, 2013) Od domaćih izvora to su: Zakon o parničnom postupku Federacije

Bosne i Hercegovine, koji se u poglavlju XXX bavi arbitražnim postupkom, te Zakoni o parničnom postupku Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Osim navedenih zakona, u normativni okvir arbitražne materije naše zemlje spadaju i zakoni o izvršnom postupku oba entiteta i Brčko distrikta, Zakon o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima, Zakon o politici direktnih stranih ulaganja u BiH, Zakon o Vanjskotrgovinskoj Komori BiH, Zakoni o privrednim komora entiteta i Brčko distrikta, Statut i Pravilnik VTK, Statut i Pravilnik Privredne Komore RS, te Pravilnik Jadransko Jonske arbitraže, gdje o posljednja tri pravilnika govorimo ustvari o pravilnicima institucionalnih arbitraža kao izvorima arbitražnog prava u BiH.

## **5.ZAKLJUČAK**

Alternativno rješavanje sporova među kojima se posebno ističe arbitraža, je stara koliko i sam ljudski rod, a kako su se društvena ustrojstva i oblici vladavina država mijenjali tako se i ona pretakala u razne modalitete i forme, ali u svojoj osnovi je zadržala prvobitni i oblik, ali i cilj- izbjeći sudski postupak. Od Kraljevstva Mari i te 1800.g.pr.n.e, preko Egipćana, Vavilonaca, Femićana, Grka sve do Rimljana arbitraža iako nije imala neku jedinstvenu saobraznost u pogledu regulisanja, tek rimskim pravom će njega sloboda modeliranja biti posebno „normativno ispoštovana“, i to upravo zbog ne uvođenja neke standardizacije arbitraži.

Kao i tada, kada su rimski pravници, bježali od definisanja arbitraže, ni danas mi nemamo jednu jedinstvenu definiciju iste. Jedni je definišu pozitivno, većinom navodeći da je to jedan od alternativnih načina rješavanja sporova onda kada stranke odluče da svoje pravo disponiraju trećem licu/strani, drugi je definišu negativno govoreći da je to način rješavanja sporova, a koji ne smiju biti u nadležnosti suda. No, kako god je definisali, njen značaj i doprinos pravnoj nauci ali i praksi je nemjerljiv. Efikasnost, brzina postupka, tajnost, olakšane procesne forme, dobrovoljnost i stranačka autonomija, te ono najbitnije: fleksibilnost i stranačka kontrola postupka, javljaju se kao vrlo značajne prednosti arbitraže u

odnosu na klasični sudski postupak. Rimsko pravo je u suštini postavilo temelje podjele arbitraže na institucionalnu i *ad hoc*, a što jeste i današnja podjela s obzirom na kriterij načina organizovanja.

Najzad, kada je riječ o BiH, arbitraža je svoj život udahnula 1909.godine osnivanjem Trgovačko-obrtničke komore u Sarajevu, da bi kasnije bila osporavana, ukidana, negirana i to pogotovo nakon Drugog svjetskog rata zbog sovjetskog modela organizovanja pravosuđa i potpunog monopola arbitražnih postupaka i to baš kada u svijetu doživljava razvoj, kada se donosi Njujorška konvencija i ostali značajni međunarodni akti koji determinišu sudbinu arbitraže.

No, arbitraža u BiH, nakon rata se ponovo oporavlja od svih sprega i ograničenja prošlog sistema, pogotovo uspostavljanjem oba oblika arbitraže, te arbitražnih institucija pri Vanjskotrgovinskoj komori BiH, te komora entiteta, i Brčko distrikta BiH, kao i donošenja normativnog okvira u pogledu Pravilnika svih ovih komora. No, ono što nedostaje, jeste zakon o arbitraži koji bi na jedan cjelishodan način uredio cijelo ovo područje od izrazitog značaja kako i za pravo naše zemlje, tako i za privredu.

**LITERATURA***Knjige i članci:*

1. Berger, A.: Encyclopedic Dictionary of Roman Law, The American Philosophical society, Philadelphia, 1953.
2. Berret J.T i Berret J.P, (2024) A History of ADR, Jossey-Bass.
3. Bikić, A. Arbitraza u Bosni i Hercegovini Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LXII – 2019.
4. Boras, M., Margetić L., (1998) Rimsko pravo, četvrto izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
5. Born G. B. International Commercial Arbitration (2021), vols I/II. Kluwer Law International.
6. Čalija, B, Omanović S. (2000). Građansko procesno pravo. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
7. Dilke, O. A. W.: The Roman Land Surveyors; An Introduction to the Agrimensores, Amsterdam, M. Hakkert, 1992.
8. Eisner, B., Horvat, M., (1948) Rimsko pravo, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb.
9. Horvat, M., (1954) Rimsko pravo, Školska knjiga, Zagreb.
10. Knežević, G. Pavić, V. (2013). Arbitraža i ADR. Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
11. Lasić, M. (2013). Arbitražno pravo, Mostar, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru.
12. Malcolm, N. (2003) International Law, Sixth Edition, Cambridge University Press, New York, USA.
13. McManus i Silverstein: The Brief History of ADR, CADMUS Journal, Volume I, 2011.
14. McManus M., Silverstein B, "Brief History of Alternative Dispute Resolution in the United States" vol 1, 2011.
15. Milotić, I.: Competence of Roman Arbiter in Rendering the Decision, Croatian Arbitration Yearbook, vol. 18, 2011.
16. Milotić, I.: Enforcement of arbitral awards in Roman law / Ostvarivanje arbitražnih odluka u rimskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, 2016.
17. Milotić, I.: Experts and Expertise in Roman Arbitration, Croatian Arbitration Yearbook, vol 21./22., 2014./2015.
18. Milotić, I.: Risks Associated with Arbitration Ex Compromisso in Roman Law, Croatian Arbitration Yearbook, vol. 23, 2016.
19. Milotić, I.: Roman arbitration: Concepts and terminology, Croatian Arbitration Yearbook, vol. 26, 2019.
20. Milotić, I.: Roman arbitration: Private or public dispute resolution, Ius Romanum, 2019.
21. Polojac, M., (2023) Rimsko pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.

22. Rječnik stranih riječi bosanskog jezika, (2011) Institut za jezik u Sarajevu, Posebno izdanje XVIII, Sarajevo.
23. Romac, A., (1992) Rimsko pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu, Zagreb.
24. Softić, S., Rješavanje sporova između država mirnim sredstvima, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, god. 4, br.7.
25. Softić, S.,(2012) Međunarodno pravo, DES doo-Sarajevo, Sarajevo.
26. Stanković, E., Vladetić, S., (2014) Rimsko pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac.
27. Šimac, S.: Mirenje – alternativni način rješavanja sporova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, pp 611 – 632, Zagreb, 2006.
28. Vuković, Đ. i Kunštek, E.: Međunarodno građansko postupovno pravo, Zgombić & Partneri, Zagreb, 2005.

#### *Akti*

1. Pravila arbitražnog suda (instituta) Štokholmske trgovačke komore (SCC), 2023.godina.
2. Pravila Arbitražnog Centra Meksika (CAM), 2020. godina.
3. Pravila Kineske komisije za međunarodnu privrednu i trgovačku arbitražu (CIETAC), 2024.godina.
4. Pravila Londonskog sudišta za međunarodnu arbitražu (LCIA), 2020 godina.
5. Pravila međunarodne trgovačke komore u Parizu (MTK/ ICC), 2021.godina.
6. Pravila međunarodnog arbitražni centra Savezne privredne komore Austrije (VIAC), 2021.godina.
7. Pravila međunarodnog arbitražnog centra Hong Konga (HKIAC), 2018.godina.
8. Pravila Međunarodnog Centra za rješavanje sporova Američke Arbitražne Asocijacije (AAA), 2022.godina.
9. Pravila Regionalnog centra za arbitražu u Kuala Lumpuru (KLRCA), 2017. godina.
10. Pravila Regionalnog centra za međunarodnu trgovačku arbitražu u Kairu (CRCICA), 2024.godina.
11. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o organizaciji i radu Arbitražnog suda pri VTK BiH od 28.03.2023.godine.
12. Pravilnik o organizaciji i radu Arbitražnog suda pri VTK BiH.
13. Pravilnik Vanjskotrgovinske komore PKRS, 02.04.1998.godine.

#### *Internet izvori:*

1. <https://law-journals-books.vlex.com/vid/mini-trials-51568006>
2. Digesta Iustiniani : Liber 4 ( Mommsen & Krueger ) (univ-grenoble-alpes.fr)

*Summary***PEACEFUL DISPUTE RESOLUTION IN ROMAN LAW AND LAW OF  
BOSNIA AND HERZEGOVINA***Professional paper*

*In the paper, the authors will analyze the historical development, similarities and differences in the approach and application of alternative dispute resolution in Roman law and the law of Bosnia and Herzegovina. Both legal systems recognize the importance of peaceful dispute resolution as an alternative to lengthy and expensive court proceedings. Although the basic principles of peaceful dispute resolution are similar in both laws, differences may arise from different contexts and time periods. Alternative dispute resolution, among which arbitration appears as one of the most primary, is not a legal institute of the modern age, but is almost as old as the human race. Thus, there were still cases of mediation in commercial disputes in Phoenicia, Babylon, Greece, and Rome, where there was a great interest in out-of-court dispute resolution mechanisms.*

*In Roman law, there was no universal concept of arbitration, so Roman jurists used several legal terms for arbitration: arbitrium, arbitratus, and even arbiterium, where precisely this multilingualism meant the idea of their different functions, forms and modalities that could be used to resolve disputes. Over time, different types of arbitration crystallized; ex lege arbitration, administrative-administrative arbitration.*

*In BiH, the development path of arbitration has gone through thorny paths, from the establishment of the Chamber of Commerce and Crafts in Sarajevo in 1909, to the absolute negation of arbitration after the Second World War due to the Soviet model of organizing the judiciary and the complete monopoly of arbitration procedures, and to the re-establishment of both forms of arbitration. after the war in BiH, and the establishment of arbitration institutions at the Foreign Trade Chamber of Bosnia and Herzegovina and entity chambers, whose work enabled the modern development of arbitration law and arbitration in BiH, although there is still a lot of room for progress, among which is the first; enactment of the law on arbitration.*

**Keywords:** *peaceful settlement of disputes, arbitration law, arbitration, lex mercatoria.*





---

**TRGOVAČKO PRAVO,  
RADNO PRAVO I  
FINANCIJSKO PRAVO**

---

## AKTUALNOSTI U NORMATIVNOM UREĐENJU POREZA NA KUĆE ZA ODMOR

*Stručni rad*

Marija Randić, **mag. iur.**<sup>1</sup>

*Porez na kuće za odmor, kao oblik poreznog davanja, u Republici Hrvatskoj uveden je 1993. Imajući na umu značaj koji taj oblik davanja ima u sustavu lokalnih poreza jedinica lokalne samouprave, u radu se razmatraju posljednje normativne izmjene Zakona o lokalnim porezima koje su stupile na snagu krajem 2023. godine. Nakon uvodnog razmatranja, u radu se prikazuje normativni historijat poreza na kuće za odmor od njegova uvođenja u pravni sustav RH do posljednje izmjene. Nadalje se razmatra stupanj autonomije jedinica lokalne samouprave prilikom utvrđivanja toga poreza, kao i eventualnog oslobođenja poreznih obveznika od njegova plaćanja. Najčešće nedoumice koje se pojavljuju u praksi jedinica lokalne samouprave prilikom utvrđivanja toga poreza odnose se na pitanje utvrđivanja stvarnog prebivališta poreznog obveznika, određenje pojma „povremenog“ ili „sezonskog“ korištenja kuće za odmor te „korištenja“ određene nekretnine u turističke svrhe. U radu se spomenute dvojbe detaljnije razrađuju te analizira relevantna sudska praksa i mišljenja Ministarstva financija - Porezne uprave. U posljednjem su dijelu rada sadržana zaključna razmatranja.*

**Ključne riječi:** *lokalni porez, porez na kuće za odmor, nekretnine*

---

<sup>1</sup> Marija Randić, mag. iur., Grad Opatija, e-mail: marija.randic@opatija.hr

## 1. UVOD

Temeljni preduvjet za učinkovito funkcioniranje jedinica lokalne samouprave jest njihovo financiranje. Ustav RH u čl. 131. propisuje pravo jedinica lokalne samouprave na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojega djelokruga. Pritom ti prihodi moraju biti razmjerni njihovim ovlastima koje su predviđene Ustavom i zakonom.<sup>2</sup> Odredbe našega Ustava usklađene su sa zahtjevima koji proizlaze iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi.<sup>3</sup> Svakako, dio prihoda jedinica lokalne samouprave mora proizlaziti iz lokalnih poreza i naknada, pri čemu uvođenje određenog lokalnog poreza, kao i stopu ili visinu poreza određuju one same, unutar raspona utvrđenih zakonom (Antić, 2019:107).

Sustav lokalnih poreza u RH uređen je Zakonom o lokalnim porezima čije su posljednje normativne izmjene stupile na snagu krajem 2023. godine.<sup>4</sup> Naime, posljednjoj reformi poreznog sustava pristupilo se upravo iz razloga kako bi se omogućilo povećanje fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave. Da bi se to postiglo, valjalo je izvršiti promjene u nizu propisa, a osobito u Zakonu o porezu na dohodak,<sup>5</sup> ZLP-u i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>6</sup> Okosnica porezne reforme nalazila se u ukidanju prireza porezu na dohodak i istodobnom omogućavanju jedinicama lokalne samouprave da svojim odlukama samostalno upravljaju visinom stopa poreza na dohodak, kao i u povećanju raspona visine poreza na kuće za odmor. Drugim riječima, sukladno posljednjoj normativnoj izmjeni ZLP-a, jedinica lokalne samouprave može uvesti sljedeće poreze: porez na potrošnju, porez na kuće za

---

<sup>2</sup> Ustav RH, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>3</sup> V. čl. 9. Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine, br. 14/97, 4/08.

<sup>4</sup> Narodne novine, br. 115/16, 101/17, 114/22, 114/23, u daljnjem tekstu: ZLP.

<sup>5</sup> Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22, 114/23.

<sup>6</sup> Narodne novine, br. 127/17, 138/20, 151/22, 114/23, u daljnjem tekstu: ZFJLP(R)S. V. Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, rujan 2023., str. 8.

odmor i porez na korištenje javnih površina.<sup>7</sup> Porez na kuće za odmor, sukladno kriteriju klasifikacije imovinskih poreza ovisno o načinu utvrđivanja porezne osnovice, pripada specifičnim porezima na imovinu, za razliku od vrijednosnih (*ad valorem*) poreza (Bukovac Puvača i Žunić Kovačević, 2017:5).

Iako se u hrvatskoj javnosti već više od desetljeća naširoko raspravlja o potrebi za uvođenjem suvremenog poreza na nekretnine, usporedivog s iskustvima većeg broja država članica Europske unije, zakonodavne su intervencije u ovom području i posljednjom poreznom reformom ostale relativno skromnog opsega. Da li su bile potrebne temeljitije izmjene koje bi bile u skladu s današnjim potrebama, imaju li jedinice lokalne samouprave dovoljnu autonomiju u upravljanju sa svojim lokalnim prihodima, te sa kojim se sve problemima one susreću prilikom oporezivanja nekretnina, uz prikaz odabrane sudske prakse, bit će izloženo u nastavku ovog rada.

## 2. NORMATIVNI HISTORIJAT POREZA NA KUĆE ZA ODMOR

Normativni okvir poreza na kuće za odmor moguće je promatrati kroz tri porezne reforme. Prva se odnosi na uvođenje toga oblika poreza iz 1993. Druga obuhvaća donošenje ZLP-a 2016., a posljednja izmjene i dopune toga Zakona iz 2023.

Porez na kuće za odmor, kao oblik poreznog davanja, u RH uveden je ZFJLP(R)S iz 1993.<sup>8</sup> Riječ je o vlastitom nenamjenskom prihodu jedinica lokalne samouprave koji se koristi bez unaprijed utvrđene namjene trošenja, odnosno služi za podmirenje svih postojećih javnih potreba (Šimurina i dr., 2018:22).<sup>9</sup> Sukladno tome Zakonu, porezni obveznik jest pravna i fizička osoba koja je vlasnik kuće za odmor, a porezni je objekt svaka zgrada ili dio zgrade ili stan koji

---

<sup>7</sup> Čl. 20. ZLP.

<sup>8</sup> Narodne novine, br. 117/1993, 92/1994, 69/1997, 33/2000, 73/2000, 127/2000, 59/2001, 107/2001, 117/2001, 150/2002, 147/2003, 132/2006, 26/2007, 73/2008, 25/2012, 147/2014, 100/2015, 115/2016, u daljnjem tekstu: ZFJLP(R)S/93.

<sup>9</sup> Čl. 29. ZFJLP(R)S/93.

se koristi povremeno ili sezonski.<sup>10</sup> Pritom se kućom za odmor ne smatraju gospodarstvene zgrade koje služe za smještaj poljoprivrednih strojeva, oruđa i drugog pribora.<sup>11</sup> Naposljetku, taksativno su propisani slučajevi u kojima nekretnine koje se ne mogu koristiti ne podliježu oporezivanju porezom na kuće za odmor: kuće za odmor koje se ne mogu koristiti zbog ratnih razaranja i prirodnih nepogoda (poplava, požar, potres), te starosti i trošnosti, kuće za odmor za vrijeme dok su u njima smješteni prognanici i izbjeglice, odmarališta u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koja služe za smještaj djece do 15 godina starosti.<sup>12</sup> Zakonom je predviđena mogućnost da se odlukom grada odnosno općine mogu propisati i druga oslobođenja od plaćanja poreza na kuće za odmor iz gospodarskih i socijalnih razloga.<sup>13</sup>

Pravni okvir poreza na kuće za odmor poreznom je reformom iz 2016. uređen donošenjem ZLP-a.<sup>14</sup> Odredbe koje reguliraju porez na kuće za odmor u cijelosti su preuzete iz ZFJLP(R)S-a, osim odredbi o oslobođenjima koje su do tada jedinice lokalne samouprave mogle propisati svojim općim aktom. Iako je okosnicu predmetne porezne reforme trebalo predstavljati uvođenje poreza na nekretnine<sup>15</sup> uz istodobno ukidanje poreza na kuće za odmor, do toga u konačnici nije došlo. Porez na nekretnine trebao je biti uveden najprije kao jednostavan porez koji će zamijeniti komunalnu naknadu,<sup>16</sup> porez na kuće za odmor i spomeničku rentu. U drugoj fazi bilo je predviđeno uvođenje "punog" ili „nejednostavnog“ poreza na nekretnine kod kojeg bi porezna osnovica bila procijenjena vrijednost nekretnina. Međutim, unatoč namjeri zakonodavca, a zbog percepcije javnosti da se uvođenje takvog poreza smatra „dodatnim nametom“ zbog čega se stvara „negativna poduzetnička klima i klima socijalne

---

<sup>10</sup> Čl. 35. st. 1. i 2. ZFJLP(R)S/93.

<sup>11</sup> Čl. 35. st. 3. ZFJLP(R)S/93.

<sup>12</sup> Čl. 37. st. 1.- 4. ZFJLP(R)S/93.

<sup>13</sup> Čl. 37. st. 5. ZFJLP(R)S/93.

<sup>14</sup> Narodne novine, br. 115/16.

<sup>15</sup> Čl. 20. st. 2. ZLP-a, Narodne novine, br. 115/16. O porezu na nekretnine v. Kesner-Škreb, 2009.

<sup>16</sup> O tome da je prema nekim stajalištima komunalna naknada po svojim obilježjima u bitnome postala ili jest porez, v. Žunić Kovačević i Gadžo, 2014.

neizvjesnosti“, odustalo se od uvođenja takvog oblika poreza, a odredbe o porezu na kuće za odmor nastavile su egzistirati u neizmijenjenom obliku.<sup>17</sup>

Posljednja porezna reforma kojom se reguliraju odredbe o porezu na kuće za odmor uslijedila je donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim porezima iz 2023.<sup>18</sup> Tim je izmjenama i dopunama došlo do povećanja raspona visine poreza na kuće za odmor, pri čemu je maksimalan iznos poreza po m<sup>2</sup> povećan s 1,99 EUR/m<sup>2</sup> na 5 EUR/m<sup>2</sup>. Iako se takvo povećanje raspona visine poreza čini značajnim, uzimajući u obzir činjenicu da se njegova visina nije mijenjala od 2001., predmetno se povećanje smatra opravdanim. Zakonodavac je, s jedne strane, prepoznao nužnost usklađenja visine poreza na kuće za odmor s protekom vremena, a s druge strane, nužnost povećanja fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Osim toga, zakonodavac je tim izmjenama i dopunama ZLP-a uredio plaćanje poreza na kuće za odmor u slučajevima kada se nekretnina iznajmljuje u turističke svrhe.<sup>19</sup>

### **3. AUTONOMIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE PRILIKOM UTVRĐIVANJA I OSLOBAĐANJA OD POREZA NA KUĆE ZA ODMOR**

Porez na kuće za odmor jest opcijski porez što znači da je pitanje njegova uvođenja u isključivoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, bilo bi opravdano očekivati da jedinice lokalne samouprave imaju autonomiju prilikom utvrđivanja tog poreza, odnosno da mogu svojom odlukom propisati slučajeve u kojima se poreznog obveznika oslobađa od porezne obveze. Međutim, sukladno postojećem normativnom uređenju, tome nije tako.

Prije svega, izmjenama i dopunama ZLP-a iz 2023. nije došlo do izmjene definicije poreznog objekta na način koji bi jedinicama lokalne samouprave

---

<sup>17</sup> Vlada RH, Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima, s konačnim Prijedlogom zakona, rujan 2017., str. 2. ZLP, Narodne novine, br. 101/17.

<sup>18</sup> Narodne novine, br. 114/23.

<sup>19</sup> V. potpoglavlje 4.3.

omogućio sveobuhvatno uvećanje prihoda od poreza na kuće za odmor u lokalnim proračunima. Drugim riječima, definicija poreznog objekta kao „zgrade ili dijela zgrade ili stana koji se koristi povremeno ili sezonski“ ne obuhvaća tzv. prazne stanove, odnosno nekretnine pogodne za stanovanje koje se ne koriste i koje i dalje ne podliježu oporezivanju.<sup>20</sup>

Nadalje, sukladno ZFJLP(R)S, jedinice lokalne samouprave mogle su svojom odlukom odrediti oslobođenja od plaćanja poreza na kuće za odmor iz gospodarskih i socijalnih razloga.<sup>21</sup> Takva je mogućnost ukinuta stupanjem na snagu ZLP-a. Sukladno postojećem pravnom okviru predstavničko tijelo jedinica lokalne samouprave svojom odlukom može samo propisati visinu poreza na kuće za odmor i nadležno porezno tijelo za utvrđivanje i naplatu poreza.<sup>22</sup> Kada bi jedinice lokalne samouprave imale mogućnost vlastitim općim aktima propisati oslobođenja od poreza na kuće za odmor za pojedine slučajeve, tada bi mogle težiti pravednije poreznom sustavu. Prema postojećem uređenju, taj cilj je teže dostižan s obzirom na to da kategorija tzv. praznih stanova uopće nije oporeziva, dok se one nekretnine koje se iznajmljuju u turističke svrhe i stvaraju dodatnu vrijednost u lokalnoj zajednici oporezuju s dva poreza.

Konačno, do dodatne prepreke kod ubiranja lokalnih prihoda dolazi i stoga što je institut otpisa potraživanja reguliran s više zakona. Primjerice, Općim poreznim zakonom, u slučaju nemogućnosti naplate tražbine s osnove poreza ni u postupku ovrhe<sup>23</sup> ili Zakonom o stečaju potrošača, sukladno kojem je moguće

---

<sup>20</sup> U tom smjeru ide i sudska praksa te je Visoki upravni sud RH u presudi, posl.br: Usž-2798/16-2 od 9. studenog 2016. zauzeo sljedeći stav: „Isto tako činjenica da se predmetna nekretnina mogla koristiti i da je pogodna za stanovanje ne može se protumačiti na način da je ista tužitelju služila za povremeno odnosno sezonsko korištenje kako to pogrešno zaključuje prvostupanjski sud već je upravo uvjet za primjenu navedene odredbe da se ona doista i koristi u tu svrhu, a što se dokazuje svim raspoloživim dokaznim sredstvima.“

<sup>21</sup> V. npr. čl. 7. st. 2. Odluke o porezima Grada Opatije, Službene novine Primorsko-goranske županije, br. 37/11.

<sup>22</sup> Čl. 42. st. 1. toč. 3. ZLP-a.

<sup>23</sup> V. čl. 148. Općeg poreznog zakona, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22, u daljnjem tekstu: OPZ.

otpisati dospjelu neplaćenu obvezu poreza na kuće za odmor uslijed jednostavnog postupka stečaja potrošača.<sup>24</sup>

#### **4. NEDOUMICE PRILIKOM UTVRĐIVANJA POREZA NA KUĆE ZA ODMOR**

Najčešće nedoumice koje se pojavljuju u praksi jedinica lokalne samouprave prilikom utvrđivanja poreza na kuće za odmor odnose se na pitanje utvrđivanja stvarnog prebivališta poreznog obveznika, određenje pojma „povremenog“ ili „sezonskog“ korištenja kuće za odmor te „korištenja“ određene nekretnine u turističke svrhe.

S obzirom na to da se plaćanjem poreznih obveza smanjuje ekonomska snaga poreznog obveznika, porezni obveznici vrlo često pružaju otpor plaćanju poreza. O aktivnom izbjegavanju plaćanja poreza govorimo u slučajevima kada porezni obveznik svjesno netočnim prikazivanjem relevantnih činjenica ili njihovim prikrivanjem smanji svoju poreznu obvezu, odnosno izbjegne utvrđenje porezne obveze. Međutim, nerijetko do neplaćanja poreznih obveza dolazi zbog neznanja, odnosno nedovoljne informiranosti poreznih obveznika o njihovoj poreznoj obvezi (Jelčić i dr., 2008:217). Taj je problem još veći ako je riječ o stranim državljanima kao poreznim obveznicima.<sup>25</sup> Na djelomično otklanjanje tog problema zasigurno bi se moglo utjecati poreznim opismenjivanjem građana s učinkom da porezni obveznici uredno prijavljuju i podmiruju porezne obveze, kao i ne pribjegavaju poreznoj evaziji (Šimurina i dr., 2018:4).

##### **4.1. Utvrđivanje prebivališta poreznog obveznika u poreznom postupku**

Jedan od najčešćih aktivnih načina pokušaja izbjegavanja plaćanja poreza s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave jest prijava prebivališta na adresi kuće za odmor. U hrvatskom pozitivnom pravu, pitanje prebivališta

---

<sup>24</sup> Čl. 79.a. Zakona o stečaju potrošača, Narodne novine, br. 36/22.

<sup>25</sup> Strani državljani najčešće ne poznaju hrvatski porezni sustav niti se o njemu informiraju putem internetskih stranica jedinice lokalne samouprave ili Porezne uprave.



uređeno je većim brojem zakona. To, s jedne strane, dovodi do nejasnoća prilikom primjene, a s druge strane, poreznim obveznicima daje mogućnost za izbjegavanje poreznih obveza. Primjerice, Opći porezni zakon u čl. 43. st. 1. propisuje da porezni obveznik ima prebivalište ondje gdje ima stan u vlasništvu ili posjedu neprekidno najmanje 183 dana u jednoj ili dvije kalendarske obveze, pri čemu boravak u stanu nije obavezan. S druge strane, Zakon o prebivalištu u čl. 2. st. 1. određuje da je prebivalište mjesto i adresa u Republici Hrvatskoj na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi.<sup>26</sup> Pozivajući se na prednje navedenu odredbu OPZ-a, porezni obveznici nerijetko pokušavaju izbjeći plaćanje poreza prijavljujući prebivalište na adresi kuće za odmor, neovisno o tome što u njoj stvarno ne žive.<sup>27</sup>

Prilikom utvrđivanja porezne obveze s osnova poreza na kuće za odmor, prebivalište treba odrediti sukladno Zakonu o prebivalištu. Međutim, neovisno o prijavljenom prebivalištu, jedinice lokalne samouprave uzimaju u obzir ukupnost svih životnih interesa poreznog obveznika (npr. stvarno mjesto prebivanja bračnog druga i djece, mjesto školovanja djece, mjesto zaposlenja, mjesto plaćanja poreza na dohodak, mjesto izabranog liječnika, mjesto registarske oznaka automobila i sl.). Osim toga, porezno tijelo, koje snosi teret dokazivanja činjenica koje utemeljuju porez,<sup>28</sup> prilikom utvrđivanja poreza na kuće za odmor

---

<sup>26</sup> Narodne novine, br. 144/12, 158/13, 114/22.

<sup>27</sup> V. presudu Visokog upravnog suda RH, posl. br.: Usž-1462/16-2 od 18. svibnja 2016., u kojoj stoji: „Nadalje, nije od utjecaja pozivanje tužitelja na odredbe članka 38. Općeg poreznog zakona, koje propisuju prebivalište i uobičajeno boravište za potrebe oporezivanja. Naime, u ovom slučaju nije sporno da tužitelj i njegova supruga imaju prijavljeno prebivalište na adresi kuće za odmor. Međutim, prema provedenim dokazima tijekom poreznog postupka utvrđeno je da tužitelj predmetnu nekretninu koristi sezonski, a ne stalno, što je bitna činjenica za oporezivanje porezom na kuće za odmor.“; V. presudu Visokog upravnog suda RH, posl. br.: Usž-2969/21-2 od 19. siječnja 2022., u kojoj stoji: „Nije sporno u predmetnoj upravnoj stvari da tužiteljica ima prijavljeno prebivalište na adresi predmetne nekretnine. Međutim, sama prijava prebivališta ne znači da se nekretnina koristi za stalno stanovanje, već je tu odlučnu činjenicu potrebno dokazati i drugim dokazima.“

<sup>28</sup> Čl. 88. OPZ-a. O teretu dokazivanja u poreznom postupku v. Matković, 2009:62.

koristi i podatke o potrošnji vode i struje, obavlja očevid i druge potrebne radnje ovisno o okolnostima konkretnog predmeta.

Dakle, neovisno o činjenici što porezni obveznik ima prijavljeno prebivalište na adresi kuće za odmor,<sup>29</sup> ako se utvrdi da on na toj adresi zaista ne prebiva, odnosno da se ukupnost njegovih životnih interesa nalazi na drugom mjestu, on podliježe plaćanju poreza na kuću za odmor za tu nekretninu. Sukladno mišljenju Ministarstva financija – Porezne uprave iz srpnja 2002., samo uvjerenje o prebivalištu nije relevantan dokaz o činjenici da se kuća za odmor koristi za stalno stanovanje, nego je potrebno dokazati da se u njoj uistinu i živi.<sup>30</sup> S tim je mišljenjem u skladu i praksa Visokog upravnog suda RH sukladno kojoj prijava prebivališta na adresi nekretnine nije sama za sebe dokaz da se kuća koristi za stalno stanovanje budući da računi za utrošenu električnu energiju, vodu i odvoz smeća upućuju na suprotan zaključak, odnosno na zaključak da se kuća koristi povremeno ili sezonski.<sup>31</sup>

#### **4.2. Utvrđivanje „povremenog“ ili „sezonskog“ korištenja kuće za odmor**

Definicija poreznog objekta odnosno kuće za odmor nije se mijenjala od uvođenja predmetnog poreza u sustav lokalnih poreza te podrazumijeva svaku zgradu ili dio zgrade ili stana koji se koriste povremeno ili sezonski.<sup>32</sup> Određenje pojma „povremenog“ ili „sezonskog“ korištenja prilično je neodređeno te stvara nedoumice prilikom utvrđivanja relevantnog razdoblja.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Sukladno čl. 12. st. 2. Zakona o prebivalištu, tijela javne vlasti koja u provođenju postupaka iz svoje nadležnosti dođu do saznanja da osoba ne živi na adresi prijavljenog prebivališta, dužna su o tome izvijestiti nadležnu policijsku upravu.

<sup>30</sup> Ministarstvo financija – Porezna uprava, KLASA: 410-15/02-01/9, URBROJ 513-07/02-2 od dana 2. srpnja 2002. godine.

<sup>31</sup> Visoki upravni sud RH, posl. br.: Usž-2605/22-2 od 14. rujna 2022.

<sup>32</sup> Čl. 2. st. 1. toč. 12. ZLP-a.

<sup>33</sup> O nužnosti razumljivosti, pravne određenosti i nedvosmislenosti pravnih propisa v. Đerđa, 2019; Đerđa i Šamanić, 2022.

Naime, u praksi se pojam povremenog ili sezonskog korištenja vrlo često pogrešno povezuje i izjednačuje s brojem dana koliko porezni obveznici borave u nekretnini, sukladno definiciji prebivališta iz OPZ-a. Porezni se obveznici nerijetko u žalbenim postupcima pozivaju na činjenicu da u kući za odmor borave više od 183 dana u godini te slijedom toga da ne podliježu obvezi plaćanja poreza na kuće za odmor. Međutim, sukladno mišljenju Ministarstva financija – Porezne uprava iz siječnja 2013., porez na kuće za odmor plaćaju vlasnici kuća za odmor, pri čemu je kriterij za utvrđivanje statusa kuće za odmor njezino povremeno ili sezonsko korištenje.<sup>34</sup> Nekretnina koja vlasniku služi za trajno stanovanje ne smatra se kućom za odmor ako vlasnik nekretnine na temelju svih okolnosti (prijavljenog prebivališta, visine režijskih troškova, mjesta zaposlenja, mjesta izabranog obiteljskog liječnika, mjesta školovanja djece, mjesta prebivališta uže obitelji i ostalih bitnih činjenica) dokaže poreznom tijelu korištenje nekretnine za stalno stanovanje.<sup>35</sup> Isto tako, neovisno o činjenici što pojedina osoba boravi dulje od 183 dana u određenoj nekretnini, a nema prijavljeno prebivalište na adresi te nekretnine, obveznik je poreza na kuću za odmor za tu nekretninu.<sup>36</sup>

#### **4.3. Oporezivanje uslijed korištenja nekretnine u turističke svrhe**

U praktičnom postupanju jedinica lokalne samouprave kao dvojbeno se vrlo često pojavljuje pitanje postoji li obveza plaćanja poreza na kuće za odmor u slučajevima u kojima se ista nekretnina iznajmljuje u turističke svrhe i s te osnove podmiruje porez na dohodak zbog obavljanja djelatnosti iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima te organiziranja kampova (paušalni

---

<sup>34</sup> Ministarstvo financija – Porezna uprava, KLASA: 410-15/12-01/3, URBROJ: 513-07-21-0713-2 od 25. siječnja 2013.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

porez na dohodak).<sup>37</sup> S ciljem otklanjanja tih dvojbi, zakonodavac je posljednjom izmjenom i dopunom ZLP-a propisao da obveza plaćanja poreza na dohodak nema utjecaja na utvrđivanje statusa kuće za odmor.<sup>38</sup>

Sukladno mišljenju Ministarstva financija – Porezne uprave iz listopada 2019., porez na kuće za odmor i porez na dohodak u paušalnom iznosu po osnovi djelatnosti iznajmljivanja stanova, soba i postelja putnicima i turistima te organiziranja kampova dva su različita poreza koja se utvrđuju s dvije različite osnove odnosno na temelju dva različita zakona jer se porez na kuće za odmor utvrđuje s osnove vlasništva kuće za odmor, a porez na dohodak u paušalnom iznosu s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja.<sup>39</sup> Međutim, prema mišljenju Ministarstva financija - Porezne uprave iz studenog 2022. potrebno je razlikovati situacije u kojima vlasnik nekretninu iznajmljuje tijekom cijele godine ili pak povremeno ili sezonski.<sup>40</sup> U tom smislu, ako vlasnik nekretninu ili dio nekretnine koristi za iznajmljivanje tijekom cijele godine, ta nekretnina odnosno njen dio koji se koristi za iznajmljivanje tijekom cijele godine ne može se smatrati kućom za odmor u toj godini jer se ne koristi povremeno ili sezonski. Međutim, ako se nekretnina ili njen dio koristi za iznajmljivanje povremeno ili sezonski, a ostatak godine se ne koristi, onda se ta nekretnina smatra kućom za odmor u smislu ZLP-a te je njen vlasnik obveznik plaćanja poreza na kuće za odmor.<sup>41</sup>

S obzirom da je odredba čl. 25. st. 2. ZLP-a vrlo općenita te ne razrađuje sve moguće slučajeve oporezivanja s kojima se jedinice lokalne samouprave u praksi susreću, a koji su razvidni iz gore navedenih mišljenja Ministarstva financija – Porezne uprave, svakako bi bilo svrsishodnije da se jedinicama lokalne

---

<sup>37</sup> V. čl. 82. st. 2. Zakona o porezu na dohodak. Općenito o paušalnom porezu na dohodak v. Arbutina i dr., 2022:56-57.

<sup>38</sup> Čl. 25. st. 2. ZLP.

<sup>39</sup> Ministarstvo financija - Porezna uprava, KLASA: 410-01/19-01/1603, URBROJ: 513-07-21-01/19-2 od 7. listopada 2019.

<sup>40</sup> Ministarstvo financija - Porezna uprava, KLASA: 410-15/22-01/14, URBROJ: 513-07-21-01-22-2 od 11. studenog 2022.

<sup>41</sup> *Ibid.*

samouprave prepustila mogućnost da u svojim općim aktima propišu slučajeve oslobođenja od obveze poreza na kuće za odmor.

## 5. ZAKLJUČAK

Budući da jedinice lokalne samouprave imaju važnu ulogu u pružanju javnih usluga građanima, prijeko potrebno je imati uspostavljen djelotvoran sustav njihova financiranja. Iako je cilj posljednjih poreznih reformi, odnosno izmjena i dopune ZLP-a iz 2023., bio na oporezivanju imovine, predmetne izmjene obuhvatile su samo povećanje raspona visine poreza. Takva će izmjena svakako pridonijeti povećanju prihoda jedinica lokalne samouprave, i u tom smislu predstavlja pozitivan pomak. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da se određenje pojma „kuće za odmor“ nije mijenjalo od devedesetih godina te da je ono djelomično neprilagođeno potrebama vremena, svakako su određene izmjene trebale biti poduzete i u tom smjeru. Drugim riječima, zakonodavac je propustio u definiranju kuće za odmor uvrstiti i one nekretnine koje se uopće ne koriste, a pogodne su za stanovanje (tzv. prazne stanove). Na taj se način u praksi dolazi do paradoksalne situacije u kojoj je pojedinu nekretninu moguće oporezivati s dva poreza, jednog s osnove vlasništva, te drugog, s osnove obavljanja djelatnosti iznajmljivanja, dok nekretninu koju netko uopće ne koristi, nije uopće moguće oporezivati porezom na kuće za odmor. Slijedom navedenog, kao potencijalni *de lege ferenda* prijedlog, predlaže se izmijeniti definiciju kuće za odmor na način da se propiše da se njome smatra „zgrada ili dio zgrade ili stan koji se ne koristi za trajno stanovanje“. Na taj bi se način proširila kategorija oporezivih nekretnina, a ujedno bi se izbjegli terminološki prijepori prilikom određivanja pojmova „sezonskog“ ili „povremenog“ korištenja kuće za odmor.

**LITERATURA***Knjige:*

1. Antić, T. (2019), Javno pravo i javna uprava, Zaprešić: Veleučilište Baltazar Zaprešić.
2. Arbutina, H. i dr. (2022), Javnofinancijski sustav Republike Hrvatske, Zagreb: Narodne novine.
3. Jelčić, B. i dr. (2008), Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb: Narodne novine.
4. Matković, B. (2009), Komentar Općeg poreznog zakona, Zagreb: RRiF plus.
5. Šimurina, N. i dr. (2018), Osnove porezne pismenosti, Zagreb: Narodne novine.

*Radovi u časopisima i zbornicima skupova:*

1. Bukovac Puvača, M. i Žunić Kovačević, N. (2017). „Tretman nekretnina prema odredbama novoga Zakona o lokalnim porezima“, Pravo i porezi, br. 10, str. 3-14.
2. Đerđa, D. (2019), „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, str. 113-145.
3. Đerđa, D. i Šamanić, P. (2022), „Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 43, br. 3, str. 717-736.
4. Kesner-Škreb, M. (2009), „Što sve treba znati o oporezivanju nekretnina“, Newsletter: Povremeno glasilo Instituta za javne financije, br. 46, str. 1-8.
5. Žunić Kovačević, N. i Gadžo, S. (2014), „Komunalna naknada u RH i njezino pozicioniranje u odnosu na teoretske i normativne koncepte financijskog prava“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, br. 1, str. 245-270.

*Pravni izvori:*

1. Opći porezni zakon, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22.
2. Ustav RH, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
3. Vlada RH, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o lokalnim porezima, rujan 2023.
4. Vlada RH, Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o lokalnim porezima, s konačnim Prijedlogom zakona, rujan 2017.
5. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, br. 127/17, 138/20, 151/22, 114/23.
6. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, br. 117/93, 92/94, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07, 73/08, 25/12, 147/14, 100/15, 115/16 – ZFJLP(R)S/93
7. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine, br. 115/16, 101/17, 114/22 i 114/23.
8. Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine, br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22, 114/23.
9. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine, br. 14/97, 4/08.
10. Zakon o prebivalištu, Narodne novine, br. 144/12, 158/13, 114/22.
11. Zakon o stečaju potrošača, Narodne novine, br. 100/15, 67/18, 36/22.

*Mišljenja Ministarstva financija – Porezne uprave:*

1. KLASA: 410-15/02-01/9, URBROJ: 513-07/02-2 od dana 2. srpnja 2002.
2. KLASA: 410-15/12-01/3, URBROJ: 513-07-21-0713-2 od 25. siječnja 2013.
3. KLASA: 410-01/19-01/1603, URBROJ: 513-07-21-01/19-2 od 7. listopada 2019.

4. KLASA: 410-15/22-01/14, URBROJ: 513-07-21-01-22-2 od 11. studenog 2022.

*Sudska praksa:*

1. Visoki upravni sud RH, posl. br.: Usž-1462/16-2 od 18. svibnja 2016.
2. Visoki upravni sud RH, posl.br.: Usž-2798/16-2 od 9. studenog 2016.
3. Visoki upravni sud RH, posl. br.: Usž-2969/21-2 od 19. siječnja 2022.
4. Visoki upravni sud RH, posl. br.: Usž-2605/22-2 od 14. rujna 2022.

*Summary***ACTUALITIES IN THE NORMATIVE REGULATION OF TAX ON  
VACATION HOMES***Professional paper*

*The tax on vacation homes, as a form of taxation, was introduced in the Republic of Croatia in 1994. Considering the importance of this form of giving in the system of local taxes of local self-government units, the paper examines the latest normative changes to the Law on Local Taxes that came into force at the end of 2023. After the introductory discussion, the paper presents the normative history of the tax on vacation homes from its introduction into the legal system of the Republic of Croatia until the last amendment. Furthermore, the degree of autonomy of local self-government units when determining this tax is considered, as well as the possible exemption of taxpayers from paying it. The most common doubts that arise in the practice of local self-government units when determining this tax relate to the question of determining the residence of the taxpayer, determining the concept of "occasional" or "seasonal" use of a vacation home and "use" of a certain property for tourist purposes. The paper elaborates the mentioned doubts in more detail and analyzes the relevant judicial practice and opinions of the Ministry of Finance and the Tax Administration. The last part of the paper contains concluding considerations.*

**Keywords:** *local tax, tax on vacation homes, real estate*



## POSTUPAK UTVRĐIVANJA POREZA NA DOHODAK OSTVAREN OG TRANSAKCIJAMA U KRIPTOVALUTAMA

*Stručni rad*

**Mario Dominik Burić, mag. iur.<sup>1</sup>**

*U ovom radu, autor uvodno donosi uvid u pojam kriptovaluta i modus izvršavanja transakcija u kriptovalutama odnosno različite namjeravane svrhe i ciljeve mnogobrojnih kriptovaluta te s tim povezane načine njihovim raspolaganjem. U svrhu boljeg razumijevanja teme ovog rada, autor također donosi i kratki opći pregled poreza na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka. Nadalje, autor posebno objašnjava pojam rudarenja kriptovaluta te prikazuje porezni tretman dohotka ostvarenog rudarenjem kriptovaluta u kontekstu drugog dohotka, ali isto tako i u kontekstu rudarenja kriptovaluta kao samostalne djelatnosti. U svjetlu trgovanja kriptovalutama na burzama, autor pruža pregled pravnog uređenja evidencije imovine i transakcija u kriptovalutama sa posebnom pažnjom u odnosu postupak utvrđivanja poreza na dohodak. S obzirom na visoku dinamičnost tržišta kriptovaluta, autor ukazuje na novije pojavne oblike kriptovaluta i njihovog raspolaganja i ulaganja poput eng. „NTTova, stakinga, airdropova, hardforkova“ te njihovog poreznog tretmana u svjetlu teme ovog rada. Uz pregled pravnog uređenja postupka oporezivanja dohotka ostvarenog od kriptovaluta, predstavljena je i domaća praksa te su iznesene neka otvorena pitanja, sa određenim de lege ferenda prijedlozima.*

**Ključne riječi:** *porez, kapital, dohodak, kriptovalute*

---

<sup>1</sup> Mario Dominik Burić, mag. iur., asistent na odjelu upravnih studija Veleučilišta u Šibeniku (assistant at the department of administrative studies at Šibenik University of Applied Sciences) mburic@vus.hr ORCID-ID: [orcid.org/0009-0004-3526-9605](https://orcid.org/0009-0004-3526-9605)

## 1. UVODNO O KRIPTOVALUTAMA

Prije samog pregleda i analize postupka utvrđivanja poreza na dohodak koji je ostvaren od kriptovaluta autor će izložiti i objasniti pojam i svrhu tj. namjene koje kriptovalute mogu imati. Razlikovanje i razumijevanje pojma i predviđenih namjena kriptovaluta je od izrazite važnosti iz razloga što o njima, a pogotovo o namjeni, ovisi i porezni tretman. O virtualnim valutama i kriptovalutama, kao jednoj vrsti virtualnih valuta, postoje mnoge definicije, stoga ćemo ovdje izložiti nekoliko najvažnijih. Prvotno je potrebno istaknuti da je pojam virtualnih tj. digitalnih valuta širi od pojma kriptovaluta koje obuhvaća te da su kriptovalute samo jedna vrsta virtualnih valuta, ali svakako najeksponiranija. S obzirom da je Republika Hrvatska članica Europske unije, od izrazite važnosti su tumačenja i pojmovna određenja koja nam pružaju tijela Europske unije, kao i europsko pravo. Europska središnja banka je još u svom izvješću iz 2012. pod nazivom „Scheme virtualnih valuta“ iznijela sljedeću definiciju virtualnih valuta: „*virtualna valuta je vrsta nereguliranog, digitalnog novca, koji izdaju i obično kontroliraju njegovi programeri, te ga koriste i prihvaćen je među članovima određene virtualne zajednice*“ (ECB, 2012:5). U nacionalno zakonodavstvo, kroz odredbe Zakona o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma (Narodne novine br. 108/17, 39/19, 151/22, u daljnjem tekstu: ZSPNFT) preuzeta je definicija virtualnih valuta koju je Europska unija postavila u Direktivi (EU) 2018/843, a koja virtualne valute određuje kao: „*digitalni prikaz vrijednosti koji nije izdala i za koji ne jamči središnja banka ni javno tijelo, koji nije nužno povezan sa zakonski uspostavljenom valutom te nema pravni status valute ili novca, ali ga fizičke ili pravne osobe prihvaćaju kao sredstvo razmjene i može se prenositi, pohranjivati te se njime može trgovati elektroničkim putem*“. Obzirom da pojam virtualnih valuta nije sinonim za pojam kriptovaluta, koji je znatno uži, potrebno je definirati opseg pojma kriptovaluta. U ovom pogledu zanimljivo je spomenuti Uredbu o tržištima kriptoimovine (MiCA) s obzirom da ona na razini cijele Europske unije uspostavlja jedinstveni i cjeloviti

regulatorni okvir za tržišta kriptovalute.<sup>2</sup> Ova uredba definira pojam kriptovalute kao: „*digitalni prikaz vrijednosti ili prava koje se može prenositi i pohranjivati elektronički, pomoću tehnologije distribuiranog zapisa ili slične tehnologije.*“ (Uredba (EU) 2023/1114, SL EU L 150/40) s time da određena kriptovaluta može biti kvalificirana kao financijski instrument prema odredbama Direktive 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća, pa je stoga obuhvaćena postojećim cjelokupnim skupom pravila Europske unije. Imajući u vidu sve navedeno, za potrebe ovog rada, autor pruža definiciju prema kojoj su kriptovalute „*vrsta virtualnih valuta koja se temelji na decentraliziranim sustavima bez jedinstvenog regulatornog tijela, a čije se vlasništvo dokazuje isključivo kriptografski*“. S obzirom na već ukazanu heterogenost kriptovaluta, u pravnoj doktrini pojavile su se još dvije zanimljive rasprave, prva se odnosi na pitanje radi li se o sredstvu zamjene ili sredstvu plaćanja, a druga se odnosi na pitanje radi li se o stvari ili pravu. U odnosu na pitanje radi li se o stvari ili pravu, za potrebe uvoda u temu ovog rada, dostatno je konstatirati da u Hrvatskom pravnom sustavu i pravnoj doktrini nema konačnog odgovora jer one nisu niti stvar niti pravo, pa ih stoga neki autori definiraju kao set informacija koje za imatelja mogu posjedovati imovinsku korist zbog povjerenja u tržište (Perkušić, 2020). U odnosu na pitanje jesu li virtualne valute, pa stoga i kriptovalute, sredstvo plaćanja ili objekt zamjene, odgovore nam pruža ZSPNFT. Tako člankom 4. stavkom 53. ZSPNFT definira slučaj razmjene virtualne imovine za drugu virtualnu imovinu kao slučaj sklapanja ugovora o kupnji ili prodaji virtualne imovine s trećim stranama u zamjenu za drugu virtualnu imovinu uz korištenje

---

<sup>2</sup> Uredba o tržištima kriptovalute (eng. Markets in Crypto-Assets regulation - MiCA) je stupila na snagu 29. lipnja 2023. s odgodom primjene odredbi o EMT i ART tokenima do 30. lipnja 2024. te s odgodom primjene odredbi o pružanju usluga vezanih uz kriptovalutu do 30. prosinca 2024.

<sup>3</sup> Razlog za drugačiju terminologiju leži u činjenici da „kriptovalute“ mogu imati različite namjene, pa im tako npr. namjena može biti da budu sredstva plaćanja ili da budu tokeni vezani uz imovinu ili pak kao tzv. „stablecoin“ čija se vrijednost održava vezivanjem „kriptovalute“ uz drugu službenu fiat valutu i sl.

vlasničkog kapitala<sup>4</sup>, dok člankom 4. stavkom 52. ZSPNFT definira slučaj razmjene virtualne imovine za fiducijarnu valutu kao sklapanje ugovora o kupnji ili prodaji virtualne imovine s trećim stranama za fiducijarnu valutu koja je zakonsko sredstvo plaćanja uz korištenje vlasničkog kapitala.<sup>5</sup>

### 1.1. Načini stjecanja i raspolaganja kriptovalutama

Uvodno je istaknuto da je tržište kriptovaluta izrazito heterogeno, da postoji teoretski neograničeni broj kriptovaluta, da se one razlikuju po svojstvima kao i po namjeni koju imaju. Povezani sa različitim namjenama koje kriptovalute imaju, su i različiti načini njihova stjecanja odnosno različiti načini i svrha raspolaganja kriptovalutama. Prvi način na koji se mogu steći neke kriptovalute, npr. Bitcoin (BTC), je postupak rudarenja (*engl. mining*). U tom postupku stjecatelj u zamjenu za proces nadzora transakcija trećih strana, nakon dovršetka postupka autentifikacije, stječe automatizmom određenu količinu vrijednosnih jedinica. (Perkušić, 2020:323) Pojednostavljeno rečeno rudar korištenjem vlastitog računala, jednog ili više, izvršava niz zahtjevnih matematičkih izračuna, a koje je potrebno izvršiti kako bi sustav nadzora transakcija određene kriptovalute mogao raditi, a u zamjenu stječe tu kriptovalutu. Drugi način na koji se mogu steći kriptovalute je od strane drugih pravnih osoba, tzv. kripto mjenjačnica (*eng. crypto exchange*) ili drugih fizičkih osoba, bilo naplatno, a to

---

<sup>4</sup> Prema mišljenju autora ovog rada zakonodavac u ovoj odredbi pomalo nezgrapno istovremeno koristi pojmove razmjene i kupnje. Naime tumačeći odredbu članka 4. stavka 53. u vezi sa stavkom 49., proizlazi zaključak da nas ZSPNFT upućuje da se radi o ugovoru o zamjeni, međutim istovremeno eksplicite navodi da se radi o sklapanju „...ugovora o kupnji ili prodaji...” dakle ugovora o kupoprodaji, što implicira da se plaća kupoprodajna cijena iz čega bi proizlazilo da je virtualna valuta sredstvo plaćanja, a ne predmet „razmjene”.

<sup>5</sup> Prema mišljenju autora ovog rada u slučaju kada se virtualna valuta razmjenjuje za fiducijarnu valutu (*npr. na dan 18. ožujka 2024. 1 Bitcoin ima cijenu od 62.458,73 EUR*) radi se o kupnji, dok se u slučaju kada se virtualna valuta razmjenjuje za drugu virtualnu valutu (*npr. na dan 18. ožujka 2024. 1 Bitcoin se može razmjeniti za 18,97 Etheriuma*) radi se o zamjeni. Stoga bi *de lege ferenda* prijedlog bio da se u odredbi čl. 4. stavka 53. izraz „...jest sklapanje ugovora o kupnji ili prodaji..” zamjeni sa „...jest sklapanje ugovora o zamjeni..”, a na koji se ugovor ionako na odgovarajući način primjenjuju odredbe koje reguliraju ugovor o kupoprodaji.

može biti kupnja ili prodaja kriptovaluta službenim fiat valutama ili drugim kriptovalutama ili besplatno (npr. darovanjem). U kontekstu ovog rada, za nas je najinteresantniji upravo drugi slučaj i to slučaj trgovanja kriptovalutama (*eng. crypto trading*) radi stjecanja dobiti. Unutar trgovanja kriptovalutama postoje dva modusa, a to je trgovanje kriptovalutom za kriptovalutu i trgovanje kriptovalutom za službenu fiat valutu. Prvi modus je propisan člankom 4. stavkom 53. ZSPNFT u kojem jednu kriptovalutu npr. Solanu (SOL) razmjenjujemo za drugu kriptovalutu npr. Ethereum (ETH), dok je drugi modus kupnja ili prodaja kriptovalute npr. Dogecoin (DOGE) za službenu fiat valutu npr. Euro (EUR). Zbog velike volatilnosti vrijednosti kriptovaluta, a pogotovo brzog i enormnog skoka vrijednosti nekih kriptovaluta<sup>6</sup>, prema Forbesu tržište kriptovaluta je doseglo globalnu tržišnu kapitalizaciju od 2,49 bilijuna američkih dolara, što trgovanje kriptovalutama (*eng. crypto trading*) čini iznimno popularnom djelatnošću. Treći način na koji se mogu steći kriptovalute jest prihvaćanjem kriptovaluta kao sredstva plaćanja (Perkušić, 2020). U ovom slučaju radi se o naplati nekog dobra ili usluge, ali se ne plaća službenom fiat valutom, npr. Eurom, već se plaća određenom kriptovalutom npr. Bitocinom. Potrebno je reći da cijena dobra ili usluge mora biti iskazana u službenoj fiat valuti, u Republici Hrvatskoj to je Euro, a kao sredstvo plaćanja prodavatelj ili pružatelj usluga može prihvaćati jednu ili više kriptovaluta. Razumijevanje načina stjecanja odnosno raspolaganja kriptovalutama i njihove svrhe je od važnosti u kontekstu ovog rada, jer postupak utvrđivanja poreza na dohodak ima svoje specifičnosti za svaki od navedenih slučajeva.

---

<sup>6</sup> Primjera radi, prema kripto mjenjačnici Kraken, 1 Bitcoin (BTC) je dana 1. siječnja 2024. vrijedio 38.240,21 EUR, a dana 1. ožujka 2024. 1 Bitcoin (BTC) je vrijedio 56.734,56 EUR.

## 2. OPĆENITO O POREZU NA DOHODAK OD KAPITALA PO OSNOVI KAPITALNIH DOBITAKA

Ovaj rad pobliže obrađuje specifičnosti postupka utvrđivanja poreza na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka koje fizičke osobe ostvare trgovanjem kriptovalutama. Prije iznošenja svih specifičnosti takvog postupka, pojedinačno ih analizirajući ovisno o načinu stjecanja i raspolaganja kriptovalutama, autor će iznijeti pojmovno određenje poreznog tretmana i zakonodavni okvir koji se primjenjuje. Potrebno je istaknuti da su uvodne napomene, kao i razrade poreznog tretmana i zakonodavnog okvira poreza na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka, sekundarne naravi, te se iznose u manjoj mjeri u kojoj je to neophodno radi razumijevanja primarnog predmeta ovog rada. Porez na dohodak porezni je oblik čiji je izvor, predmet oporezivanja i porezna osnovica (ukupni) dohodak fizičke osobe. (Mijatović, 2007:292) Jedno od obilježja takvog poreza, koje će se isticati u kontekstu ovog rada, je objektivno neto načelo prema kojem se porez utvrđuje temeljem neto dohotka koji se dobiva nakon što se dohodak umanji za troškove njegova ostvarenja odnosno za rashode. (Mijatović, 2007). U Hrvatskom pravnom sustavu porez na dohodak u prvom redu je reguliran Zakonom o porezu na dohodak (Narodne novine br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 151/2022, 114/2023, u daljnjem tekstu: ZPDoh). ZPDoh člankom 5. stavkom 2. propisuje da se dohotkom u smislu ZPDoha smatra dohodak od nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti, imovine i imovinski prava, od kapitala i/ili drugi dohodak. Predmetnom ovog rada je upravo porez na dohodak od kapitala. Dohotkom od kapitala, ili dohotkom od investicija smatra se dohodak koji fizičke osobe ostvare pasivnim ulaganjem, odnosno dohodak nastao bez aktivnog sudjelovanja u stvaranju dohotka ili u upravljanju poslovnim poduhvatom. (Švaljek, 2005:30) Poglavlje III. ZPDoha regulira postupak utvrđivanja dohotka od kapitala, te člankom 64. stavkom 1. propisuje da se dohotkom od kapitala smatraju primici po osnovi kamata, izuzimanje imovine i korištenja usluga na

teret dobiti tekućeg razdoblja, udjeli u dobiti ostvareni dodjelom ili opsijskom kupnjom vlastitih dionica, dividende i udjeli u dobiti na temelju udjela u kapitalu i kapitalni dobiti. Kapitalni dobiti su dobiti od promjene cijene imovine od trenutka njezine kupovine do trenutka prodaje (Švaljek, 2005:40) Sukladno članku 67. stavku 2. ZPDoha primici u smislu kapitalnih dobitaka čine primici od otuđenja financijskih instrumenata i strukturiranih proizvoda. Posljedično na izloženi zakonodavni okvir postavlja se pitanje odnosi li se on i na primitke koji se ostvaraju od kriptovaluta?

### 3. POREZNI TRETMAN KAPITALNIH DOBITAKA OD TRANSKACIJA U KRIPTOVALUTAMA

Tijekom rasta popularnosti i intenziteta korištenja i ulaganja u različite kriptovalute, u svijetu, a tako i kod nas počela su je pojavljivati zanimljiva pravna pitanja u odnosu na kriptovalute, a za koja pitanja niti jedan pravni sustav nije bio u potpunosti spreman. Jedan od najznačajnijih događaja u razvoju pravnog položaja kriptovaluta u Europskoj uniji je svakako donošenje presude Europskog suda pravde u predmetu br. C-264/14, Skatteverket protiv Davida Hedqvista. S obzirom na opseg ovog rada, istaknut ćemo samo da u ovoj presudi, u t. 49. Europski sud pravde navodi: „*Transakcije koje uključuju valute koje nisu tradicionalne, odnosno koje nisu novac koji se koristi kao zakonsko sredstvo plaćanja u jednoj ili više zemalja, pod uvjetom da učesnici u transakciji prihvaćaju tu valutu kao alternativno sredstvo plaćanja u odnosu na zakonska sredstva plaćanja, predstavljaju financijske transakcije.*“ (CJEU C-264/14 od 22. listopada 2015.) Nastavno na stajalište Suda Europske unije prema kojem se transakcije kriptovalutom mogu smatrati financijskom transakcijom,<sup>7</sup> Porezna uprava Republike Hrvatske u svom mišljenju od dana 19. ožujka 2018. navodi da

---

<sup>7</sup> U ovom smislu značajno je mišljenje nezavisne odvjetnice Juliane Kokott prema kojem mišljenju bi trebala postojati bitna razlika između zamjene zakonitih sredstava plaćanja u druga zakonita sredstva plaćanja te zamjene zakonitih sredstava plaćanja u kriptovalute. U oba slučaja službeno sredstvo plaćanja i „ugovorno“ sredstvo plaćanja imaju istu funkciju zato što su u prometu prihvaćena kao sredstva plaćanja, pa se stoga na njih primjenjuje načelo porezne neutralnosti koje zahtjeva da se iste transakcije oporezuju na jednak način. (Kokott:2015)

je dohodak ostvaren po osnovi trgovanja kriptovalutama dobitak po osnovi kupoprodaje te kriptovalute što je ekvivalent instrumentima tržišta novca, te da se stoga na takav dohodak plaća porez na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka.<sup>8</sup>

### 3.1. Rudarenje kriptovaluta

Slučaj stjecanja kriptovaluta rudarenjem (*eng. mining*), kad fizička osoba rudari, podliježe članku 39. ZPDoh, koji propisuje da je drugih dohodak razlika između svakog pojedinačnog primitka koji nije posebno naveden koje fizičkim osobama isplaćuju ili daju pravne i fizičke osobe (obveznici poreza na dobit i obveznici poreza na dohodak koji obavljaju samostalne djelatnosti) i drugi isplataljci i davatelji, umanjen za propisane izdatke. Dakle, prema ZPDohu, kriptovalute koje rudar dobije kao nagradu za rudarenje su drugi dohodak<sup>9</sup>, a navedeno stajalište potvrđuje i Porezna uprava Republike Hrvatske u svom mišljenju od dana 19. ožujka 2018. Slijedom navedenog pojavljuje se nekoliko pitanja: kada nastaje porezna obveza, kako dokazati stjecanje kriptovaluta i kako utvrditi poreznu osnovicu? U odnosu na trenutak nastanka porezne obveze isti je propisan člankom 11. Pravilnika o porezu na dohodak (Narodne novine br. 10/2017, 128/2017, 106/2018, 1/2019, 80/2019, 1/2020, 74/2020, 138/2020, 1/2021, 102/2022, 112/2022, 156/2022, 1/2023, 3/2023, 56/2023, 143/2023, u daljnjem tekstu: PPDoh), te ona nastaje u trenutku kada su kriptovalute zabilježene na rudarevom novčaniku (*eng. walletu*) jer tada rudar s njima može raspolagati. Kao dokaz

---

<sup>8</sup> Britanska porezna i carinska uprava njezinog Veličanstva je zauzela stajalište da kriptovalute jedinstven identitet te da stoga nisu usporedive, pa tako u Ujedinjenom Kraljevstvu mogu biti predmetnom poreza na dobit, poreza na dohodak i poreza na kapitalnu dobit. U Sjedinjenim Američkim Državama na transakcije u kriptovalutama se trebaju primijeniti opća porezna načela o oporezivanju kapitalnih dobitaka te se porez plaća na neto vrijednost kapitalnih dobitaka (Čičin-Šain, 2017)

<sup>9</sup> U Saveznoj Republici Njemačkoj dohodak od rudarenja kriptovaluta ne predstavlja oporezivu transakciju, međutim upitno je li rudarstvo privatno ili fundamentalno oporeziva komercijalna aktivnost (Šinković i Pribisalić, 2022)



trenutka stjecanja i stečenog iznosa rudar može koristiti izliste prometa po novčaniku. Rudar će također u „Evidenciji o stečenoj i otuđenoj financijskoj imovini“ naznačiti „Rudarenje“ kao opis transakcije, međutim tada se pojavljuje pitanje kako i na temelju čega izraziti vrijednost osnovice s obzirom da ona ne može biti izražena u nominalnom iznosu kriptovalute već mora biti izražena u službenoj fiat valuti. Člankom 11. stavkom 5. PPDoha propisano je da se nenovčani primici utvrđuju prema tržišnoj vrijednosti, a tržišna vrijednost se određuje prema cijeni koja bi se ostvarila pri prodaji u uobičajenom poslovnom prometu, uvažavajući sve okolnosti koje utječu na cijenu. Slijedom navedenog, rudar će izraziti vrijednost stečenih kriptovaluta prema cijeni kriptovalute na burzi na dan stjecanja. Porezna uprava ne navodi niti je igdje propisano koja burza je „relevantna“, ali u svom mišljenju iz 2018. godine navodi neke burze kao što su Binance, Coinbase, Kraken i sl.<sup>10</sup> Nadalje u ovom pogledu je bitno istaknuti da se fizičke osobe rudarenjem mogu baviti povremeno, na primjer koristeći svoje osobno računalo za rudarenje kriptovaluta kada ga ne koriste ili se rudarenjem mogu baviti dugoročno sa ciljem kontinuirane zarade od kriptovaluta te na primjer ulaganjem u gradnju farmi servera za kripto rudarenje. U potonjem slučaju fizička osoba bi kripto rudarenje obavljala kao komercijalnu aktivnost te bi stoga da takva aktivnost odgovarala samostalnim djelatnostima sukladno članku 29. ZPDoha. Slijedom navedenog takvi rudari bi se sukladno članku 24. ZPDoha trebali upisati u registar poreznih obveznika poreza na dohodak i utvrđivati dohodak na temelju podataka iz poslovnih knjiga i evidencija. Te poslovne knjige i evidencije su knjige primitaka i izdataka, popis dugotrajne imovine te knjiga prometa i evidencija o tražbinama i obvezama, a oblik i sadržaj navedenih knjiga i evidencija je pobliže uređen PPDohom. Takvi kripto rudari koji komercijalno rudare kriptovalute plaćaju porez na dohodak od samostalne djelatnosti, a sukladno članku 30. ZPDoha dohodak od samostalnih djelatnosti je

---

<sup>10</sup> Prema Statista, Inc. Binance je u najveća svjetska burza kriptovalutama u 2024. godini, sa 24 satnim volumenom trgovanja na 9. siječnja 2024. od 18,22 milijarde američkih dolara.

razlika između poslovnih primitaka i poslovnih izdataka nastalih u poreznom razdoblju. Takvim komercijalnim kripto rudarima glavni je cilj steći kriptovalute, a one se sukladno članku 31. stavku 1. ZPDoha smatraju primicima jer kriptovalute potpadaju pod zakonsku definiciju da su primici po osnovi samostalnih djelatnosti sva dobra (novac, stvari, materijalna prava, usluge i drugo) koja su poreznom obvezniku u okviru njegove samostalne djelatnosti pritekla u poreznom razdoblju. Za kripto rudare koji komercijalno rudare kriptovalute ovakav porezni tretman se može pokazati benefitim s obzirom na širi opseg priznatih izdataka po osnovi samostalnih djelatnosti. Sukladno članku 32. ZPDoha izdaci po osnovi samostalnih djelatnosti su svi odljevi poreznog obveznika tijekom poreznog razdoblja radi stjecanja, osiguranja i očuvanja poslovnih primitaka, te u poslovne izdatke poreznih obveznika koji obavljaju samostalne djelatnosti ulaze oni izdaci koji su izravno vezani uz obavljanje djelatnosti, osim ako nije propisano da se određeni izdaci porezno ne priznaju. Imajuću u vidu da su kripto rudaru najveći izdaci informatička oprema te trošak električne energije<sup>11</sup>, a koji troškovi mu se ne bi mogli priznati prilikom izračunavanja drugog dohotka sukladno članku 39. ZPDoha, jer se prilikom izračunavanja drugog dohotka pojedinačni primici umanjuju isključivo za izdatke propisane člankom 39. stavkom 4. i 5. ZPDoh, a pod koje propisane izdatke ne spadaju trošak nabave informatičke opreme, internetske veze i električne energije. Ovisno o tome kako će rudari postupati sa stečenim kriptovalutama, hoće li ih jednostavno imati bez raspolaganja duže vrijeme, ili će ih razmjenjivati za druge kriptovalute i dobra ili će ih prodati ovisi daljnji porezni

---

<sup>11</sup> U pogledu informatičke opreme potrebne za kripto rudarenje, jedna od najvažniji i najskupljih komponenti je grafička kartica, s obzirom da ona izvršava zadane izračune i operacije rudarenja. Trenutno na tržištu s obzirom na omjer cijene i performansi za rudarenje jedna od najpopularnijih kartica je Nvidia GeForce RTX 3060 TI, sa preporučenom maloprodajnom cijenom od 399,00 američkih dolara i potrošnjom od 200 W. Ukoliko uzmemo u obzir da kripto rudari redovno koriste na desetke ovakvih kartica, vidimo koliko je važno da su im ti izdaci porezno priznati.

tretman te u nekim slučajevima mogu nastati druge porezne obveze.<sup>12</sup> Jedna od situacija koja bi se mogla pokazati problematičnom kod utvrđivanja primitaka od rudarenja kriptovaluta je kada se rudare kriptovalute kao tokeni koji nisu prenosivi u trenutku rudarenja pa nemaju tržišnu vrijednost?<sup>13</sup> Dakle, radi se o određenim kriptovalutama ili tokenima s kojima se ne može odmah trgovati niti ih se može prenositi ili ih se uopće ne može prenositi, pa je upitno kako utvrditi njihovu vrijednost odnosno bi li njihova vrijednost bila 0 jer nemaju tržišnu vrijednost kako je ona definirana člankom 11. stavkom 5. PPDoha. Slijedom navedenog i vrijednost ukupnih primitaka je 0, pa je stoga i porez na dohodak 0. Navedeno stajalište je posredno potvrdila i Porezna uprava Republike Hrvatske u svome mišljenju od 6. rujna 2021. odgovarajući na pitanje je li ispravno početnu vrijednost valuta stečenih „airdropom“<sup>14</sup> i „hardforkom“<sup>15</sup> utvrditi kao nulu budući da su u pitanju nove valute kod kojih nema točne tržišne vrijednosti? Porezna uprava Republike Hrvatske u svom mišljenju od 6. rujna 2021. navodi: *„Dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka iz članka 64. stavka 1. Zakona sukladno članku 67. stavku 1. Zakona čini razlika između ugovorene prodajne cijene, odnosno primitka utvrđenog prema tržišnoj vrijednosti financijske imovine koja se otuđuje i nabavne vrijednosti. U situacijama kada nije moguće utvrditi nabavnu vrijednost odnosno kada isto nije moguće dokazati vjerodostojnom dokumentacijom može se smatrati da je nabavna vrijednost nula.“* Prema mišljenju autora ovog rada, navedeni *ratio* bi se

---

<sup>12</sup> U Sloveniji se porez na dohodak na kapitalne dobitke od otuđenja imovine ne plaća, pa se sukladno tome ne plaća ni porez na dohodak u slučaju otuđenja *bitcoina*. U slučaju da se do stjecanja *bitcoina* dolazi rudarenjem, tada se takav dohodak treba oporezivati kao drugi dohodak. (Čičin Šain, 2017:677)

<sup>13</sup> Radi se o takozvanim ne prenosivim tokenima (eng. „NTTs“ non transferable tokens) kojim su određena digitalna sredstva suštinski vezana sa pojedincem pa se stoga zovu i tokenima vezanima za dušu (eng. „soul bound“ tokens). (Solana, 2023)

<sup>14</sup> Prema burzi Coinbase „Crypto airdrop“ je aktivnost koju obično provode startupi sa proizvodom ili uslugom temeljenom na blockchainu kako bi pospjehili pokretanje projekta virtualne valute. Cilj je proširiti svijest o projektu kriptovalute i potaknuti više ljudi da u njemu sudjeluju kada postane dostupan. Valuta se obično dodjeljuje besplatno vlasnicima određenih novčanika.

<sup>15</sup> Prema burzi Coinbase „Hard fork“ se događa kada se programski kod toliko promijeni da nova verzija više nije unazad kompatibilna s ranijim blokovima. U ovom scenariju, blockchain se dijeli na dva dijela: izvorni blockchain i nova verzija koja slijedi novi skup pravila.

odnosio i na ne prenosive tokene tzv. „NTTove“ te je njihova vrijednost u poreznom smislu također nula.

### **3.2. Trgovanje kriptovalutama**

U kontekstu ovog rada posebno zanimljiv je slučaj trgovanja kriptovalutama (*eng. crypto trading*) koje se pokazalo kao vrlo unosno i lako dostupno tržište, pa je stoga trgovanje kriptovalutama i u kontinuiranom rastu. Kao što smo prethodno napomenuli moguće su dvije situacije kod trgovanja kriptovalutama: razmjena kriptovalute za drugu kriptovalutu i kupnja odnosno prodaja kriptovalute za službenu fiat valutu. Članak 67. stavak 4. ZPDoha propisuje da se otuđenjem financijske imovine, među ostalim, ne smatra zamjena financijskih instrumenata drugim financijskim instrumentima pri čemu nema novčanog tijeka i pod uvjetom da je osiguran slijed stjecanja financijske imovine. Imajući u vidu već navedenu presudu Europskog suda pravde u predmetu br. C-264/14, Skatteverket protiv Davida Hedqvista i Mišljenje Porezne uprave Republike Hrvatske od 19. ožujka 2018. prema kojoj su kriptovalute financijski instrumenti očigledno je da se zamjena jedne kriptovalute sa drugom kriptovalutom ne smatra otuđenjem, pa se stoga na ovakvu transakciju ne primjenjuje članak 67. stavak 1. u vezi sa stavkom 2. i 3. odnosno ne plaća se porez na dohodak od kapitala po osnovni kapitalnih dobitaka. Druga je situacija kada se kriptovalute kupuju službenom fiat valutom, odnosno kada investiramo u kriptovalute sa nadom da će njihova vrijednost rasti i kada prodajemo kriptovalute za službene fiat valute. U tom slučaju ostvarujemo dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka koji sukladno članku 67. ZPDoha čini razlika između ugovorene prodajne cijene, odnosno primitka utvrđenog prema tržišnoj vrijednosti financijske imovine koja se otuđuje i

nabavne vrijednosti<sup>16</sup>. Dakle, prilikom utvrđivanja poreza na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka prvo moramo moći dokazati nabavnu vrijednost naših kriptovaluta, u najvećem broju slučajeva radit će se o stjecanju rudarenjem kada ćemo morati priložiti izliste iz našeg kripto novačnika te potvrdu s burze o cijeni te kriptovalute na taj dan<sup>17</sup>, odnosno kod kupnje kriptovaluta na burzi službenim fiat valutama zaprimiti ćemo vjerodostojnu ispravu koja će nam poslužiti kao dokaz vremena stjecanja i vrijednosti od cijene koju smo platili.<sup>18</sup> Navedene podatke ćemo unijeti u „Evidenciju o stečenoj i otuđenoj financijskoj imovini“ uz obligatorno ispunjavanje i predaju JOPPD obrasca. Drugi korak, je evidencija primitaka koje smo ostvarili od prodaje naših kriptovaluta. S obzirom da ćemo u najvećem broju slučajeva kriptovalute prodavati putem neke od burzi zaprimiti ćemo vjerodostojnu ispravu koja će sadržavati sve potrebne podatke. Prilikom izračuna dohotka nužno je obratiti pažnju, da se uračunavaju i pripadajući kapitalni gubici i troškovi upravljanja instrumentima, a u što bi u prvom redu ulazile naknade koje su nam naplaćene od strane burzi ili upravitelja kripto novčanicima. Iako su zakonske odredbe u ovom pogledu poprilične neodređene i konfuzne, u prilog ovom stavu ide i mišljenje Porezne uprave od 19. ožujka 2018. u kojem se navedene zakonske odredbe dosta široko tumače, a pozivajući se i na članak 67. stavak 11. ZPDoha prema kojem se u kapitalne gubitke uračunavaju i svi pripadajući troškovi koji su naplaćeni na teret poreznog obveznika. Kapitalni gubici mogu se odbiti samo od dohotka od kapitalnih dobitaka što je ostvaren u istoj kalendarskoj godini, a najviše do visine porezne osnovice. Porezni obveznik poreza na dohodak od kapitala po osnovi

---

<sup>16</sup> Austrija ne smatra virtualne valute niti novcem niti financijskom sredstvom, pa se u slučaju prodaje kriptovalute unutar roka od godinu dana, za razliku od roka od 2 godine u RH, od dana stjecanja, radi o spekulativnoj kupoprodaji koja je oporeziva poreznom na dohodak. (Čičin-Šain, 2017)

<sup>17</sup> U ovom kontekstu zbog velike volatilnosti kriptovaluta, a prilikom stjecanja većih količina kriptovaluta, osim samog datuma stjecanja kriptovaluta, točnije vrijeme, sat i minuta stjecanja, može biti od velikog značaja jer cijena kriptovalute tijekom 24 sata može imati velike oscilacije.

<sup>18</sup> Mogući su još neki načini stjecanja kriptovaluta, darovanjem odnosno donacijom, od prodaje vlastite imovine, primitkom naknada u kriptovalutama i sl. međutim zbog ograničenog opsega ovog rada, autor neće ulaziti u specifičnost svake navedene transakcije.

kapitalnih dobitaka dužan je podnijeti nadležnoj Poreznoj upravi obrazac JOPPD odnosno „Izvješće o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obavezna osiguranja“, a koji obrazac može podnijeti i elektronički putem sustava ePorezne. U posebnoj tablici „Evidenciji o stečenoj i otuđenoj financijskoj imovini“ porezni obveznik će, sukladno članku 70. stavku 5. ZPDoha, prema FIFO (eng. first in first out) odnosno metodi uzastopnih cijena unositi tražene podatke za svaku pojedinačnu transakciju (*postoji iznimka kod većeg broja manjih transakcija u jednom danu kada se može zbirno iskazivati*). Ova evidencija se vodi za svaku vrstu različite financijske imovine, dakle porezni obveznik će zasebno unositi tražene podatke za svaku kriptovalutu (npr. za Bitcoin, Ethereum, Solanu itd.) Problem koji nastaje kod kriptovaluta je što se prema FIFO metodi, koja je primjerenija za dionice, mora popratiti cijeli „put“ svake kriptovalute odnosno svakog tokena od njezine inicijalne nabave, kroz eventualne razmjene za druge kriptovalute, do konačne prodaje kriptovalute za cijenu u službenoj fiat valuti.<sup>19</sup> S obzirom da se kriptovalutama trguje relativno često, sa velikim brojem pojedinačnih transakcija, izrada ove evidencije može biti izrazito teška. Još je bitno istaknuti da se sukladno članak 67. stavku 8. dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka ne oporezuje ako je financijska imovina otuđena nakon dvije godine od dana nabave<sup>20</sup>, odnosno stjecanja te imovine, ali relevantne podatke ćemo i dalje unositi u „Evidenciju o stečenoj o otuđenoj financijskoj imovini“, s tim što ćemo pod „Porezni tretman“ izvijestiti pod oznakom neoporezivog primitka. Još jedan jako zanimljiv slučaj je ulaganje postojeće kriptoimovine za ciljem dobivanja pasivnog prinosa. Radi se o tzv. eng.

---

<sup>19</sup> Primjena FIFO metode podrazumijeva da porezni obveznik unosi cijene i količine imovine na dan prvog stjecanja financijske imovine, te je zatim po vremenskom slijedu koristi sve do konačnog otuđenja odnosno iskorištavanja te imovine. (PRUH, 2021) Dakle, ukoliko smo dana 1.1.2024. stekli 1 BTC, pa smo 1 BTC dana 1.2.2024. razmijenili za ETH, da bi zatim taj ETH prodali za službenu fiat valutu dana 1.3.2024. prema FIFO metodi bit će nam relevantno za vrijednost i za vremenski period stanje na 1.1.2024. (BTC) u odnosu na konačnu prodaju dana 1.3.2024.

<sup>20</sup> Za razliku od Republike Hrvatske, u Saveznoj Republici Njemačkoj, prema Zakonu o porezu na dohodak (*ger. Einkommensteuergesetz*) prodaja kriptovaluta se ne oporezuje ako smo ih „držali“ dulje od 1 godine (Šinković i Pribisalić, 2022) što je po mišljenju autora ovog rada puno primjereniji rok za tržište kriptovaluta.

„stakingu“ kada posjednik određene kryptoimovine ostvaruje pasivni prihod, kamatu, samim „držanjem“ kriptovalute. U odnosu na porezni tretman *eng. „stakinga“* Porezna uprava Republike Hrvatske u svom mišljenju od dana 6. rujna 2021. navodi da se primici ostvareni po osnovi stjecanja novih virtualnih valuta temeljem tzv. spremanja/slaganja/zadržavanja postojećih kriptovaluta (pasivni prinos) nije obuhvaćen navedenim izvorima dohotka, isti se smatra primitkom od kojeg se utvrđuje drugi dohodak, osim kada se „*staking*“ obavlja kontinuirano i s namjerom stjecana dohotka u dužem vremenskom razdoblju kada je porezni obveznik dužan registrirati samostalnu djelatnost.

### **3.3. Kriptovalute kao sredstvo plaćanja**

U sveobuhvatnom razmatranju virtualnih valuta, bez obzira na njihovu heterogenost, prva i osnovna namjena virtualnih valuta je da se mogu koristiti kao sredstvo plaćanja. Često se ističu tri obilježja koja se moraju ispuniti da bi se neka virtualna valuta mogla koristiti kao sredstvo plaćanja, a to su: mogućnost pribavljanja virtualne valute kupnjom i zamjenom, mogućnost njezina prenošenja i izvan ograničene mrežne platforme, mogućnost iskupa te virtualne valute za zakonsko sredstvo plaćanja te ako sve navedene karakteristike mogu funkcionirati bez ograničenja prema svojim korisnicima (Halaburda i Sarvary, 2016 kako je navedeno u Perkušić, 2020). Imajući u vidu da mogućnost korištenja kriptovaluta kao sredstva plaćanja nije toliko rijetka, pogotovo na internetskim trgovinama, prilikom pretplate na određene usluge, ali i u nekim maloprodajnim trgovačkim lancima u Republici Hrvatskoj potrebno se kratko osvrnuti i na porezni tretman ovakvih transakcija, kada, s obzirom na opseg teme ovog rada, fizička osoba prima kupoprodajnu cijenu u kriptovaluti. U ovom kontekstu je potrebno naglasiti da se, sukladno članku 8. ZPDoha, dohotkom ne smatraju primici od otuđenja osobne imovine osim u slučajevima dohotka po osnovi otuđenja posebnih vrsta imovine, a u vezi s člankom 92. PPDoha. Fizička osoba

može otuđiti odnosno prodati svoju imovinu te primiti kupoprodajnu cijenu u kriptovaluti, te će joj taj primitak biti neoporeziv po osnovi poreza na dohodak. Ipak pravnu osnovu *tj. lat. „titlus“* takve transakcije, npr. ugovor o kupoprodaji bi svakako trebali čuvati, s obzirom da on kasnije može biti potreban kao dokaz trenutka i vrijednosti stjecanja kriptovaluta, ako bi ih na primjer otuđili na burzi za službenu fiat valutu. Još jedan slučaj korištenja kriptovaluta kao sredstva plaćanja je kod isplate plaće radniku u kriptovaluti. Načini isplate primitaka fizičkim osobama uređeni su odredbama ZPDoha i PPDoha. Članak 86. ZPDoha propisuje da tijela državne uprave, pravosudna tijela, tijela i službe jedinica lokalne i regionalne samouprave, zavodi, neprofitne organizacije, poduzetnici-pravne i fizičke osobe, obavljaju isplate primitaka koji se smatraju dohotkom obveznicima poreza na dohodak te isplate primitaka koji se ne smatraju dohotkom, odnosno na koje se ne plaća porez na dohodak fizičkim osobama na njihov račun sukladno propisu kojim se uređuje platni promet kod banke, a iznimno u gotovom novcu. Nastavno na ovu odredbu ZPDoh, članak 92. PPDoha propisuje da se isplate primitaka fizičkim osobama vrši na njihov račun, osim u slučajevima propisanim člankom 92. stavkom 2. PPDoha kada se isplate mogu izvršiti i u gotovom novcu, a među tim iznimkama su i npr. nagrade za radne rezultate, dodatna plaća, dodatak uz mjesečnu plaću (do iznosa na kojeg se ne plaća porez na dohodak), primici radnika poput novčane paušalne naknade za podmirivanje troškova prehrane, troškove smještaja radnika i naknade za troškove redovne skrbi djece radnika. Treba imati u vidu da kriptovalute nisu gotovi novac, nisi su izjednačene s njime, a što je potvrđeno i u mišljenju Hrvatske Narodne Banke od 9. veljače 2018. godine, u kojem HNB izričito navodi da virtualne valute ne ispunjavaju osnovne funkcije novca te da virtualne valute nisu zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj, niti su strana valuta (deviza) odnosno strano sredstvo plaćanja. Slijedom svega navedenog, dolazimo do zaključka da u Republici Hrvatskoj poslodavci ne mogu radnicima isplatiti plaću niti druge primitke i naknade u kriptovalutama, iako ima i



mišljenja ukoliko poslodavac u Republici Hrvatskoj plaća radniku kompenzaciju u kriptovalutama utoliko on mora utvrditi tržišnu vrijednost kriptovalute na dan plaćanja i utvrditi taj iznos kao bruto i platiti doprinose i poreze na način utvrđen za oporezivanje dohotka (Šinković i Pribisalić, 2022:1129).<sup>21</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Autor u ovom radu pruža zainteresiranoj javnosti, kripto entuzijastima te pravnim i ekonomskim praktičarima pregled pojma i različitih vrsta virtualnih valuta, i kriptovaluta kao podvrste virtualnih valuta, načine njihovog stjecanja i raspolaganja sa ciljem boljeg razumijevanja poreznog tretmana kriptovaluta. Nakon provedene analize dostupne doktrine, regulative i prakse, vidimo potrebu za kontinuiranim znanstvenim, ali i praktičnim radom na boljoj regulaciji poreznog tretmana kriptovaluta. Tržište kriptovaluta je izrazito dinamično i heterogeno, te se kontinuirano pojavljuju novi modeli, kao i različite modifikacije kriptovaluta i transakcija, kako bi se odgovorilo na raznovrsne financijske interese. Takvu dinamičnost i kreativnost poslovnog svijeta i ulagača u kriptovalute mora kontinuirano pratiti doktrina, ali i nadležna javna tijela kroz svoju praksu, mišljenja i objašnjenja, uz sveobuhvatnu i kontinuiranu komparaciju sa rješenjima drugih država, pogotovo članicama Europske unije. Nakon provedenog istraživanja, autor zaključno može istaknuti nekoliko problema koje je dijagnosticirao:

**-slaba usklađenost:** mnogi imatelji kryptoimovine koji ne obavljaju samostalnu djelatnost možda nisu svjesni poreznih obveza ili ne razumiju različite porezne obveze i trenutke kada one nastaju niti kako pravilno prijaviti nastanak porezne obveze

---

<sup>21</sup> U odnosu na ostala plaćanja kod pravnih osoba, Porezna uprava u svom mišljenju od dana 3. travnja 2017. navodi da nije izrijekom propisana odredba koja bi ograničavala plaćanje bitcoinom, ali da se pri plaćanju drugim pravnim osobama u bitcoinama porezni obveznik mora voditi pažnjom dobrog gospodarstvenika.

-**kapitalni dobitci:** na trgovanje kriptovalutama primjenjuju se odredbe poreza na dohodak od kapitala po osnovi kapitalnih dobitaka, međutim zbog velike volatilnosti kriptovaluta i čestih transakcija pojavljuju se poteškoće u određivanju točnih poreznih obveza

-**praćenje inovativnosti:** na tržištima kriptovaluta kontinuirano se pojavljuju novi oblici kriptovaluta i načina njihova stjecanja (*npr. NTTovi, AMRovi, NFTovi, EMTovi...*) što može poreznim tijelima otežati praćenje i ujednačenu primjenu poreznih pravila

-**međunarodna suradnja i standardizacija:** tržište kriptovaluta je globalno, a porezni sustavi su nacionalni, suradnja između država, a pogotovo standardizacija knjigovodstvenih metoda i izvještaja je izazovna

**LITERATURA:**

1. Čičin-Šain, N. (2017). 'Oporezivanje bitcoina', Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67(3-4), str. 655-693. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/186941> [pristup: 21.03.2024.]
2. Europska središnja banka (2012), Sheme virtualnih valuta, URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf> [pristup: 15.03.2024.]
3. Halaburda, H. ; Savary, M. 2016 Beyond Bitcoin, The economics of digital currencies, New York, Palgrave Macmillan
4. Hrvatska Narodna Banka (2018) Što su virtualne valute? URL: <https://www.hnb.hr/-/sto-su-virtualne-valute-> [pristup: 5.4.2024.]
5. Mijatović, N. (2007). 'Razmatranje teorijskih pristupa osnovnim institutima uređenja oporezivanja dohotka', Revija za socijalnu politiku, 14(3-4), str. 289-311.
6. Mišljenje nezavisne odvjetnice Juliane Kokott od 16. srpnja 2015., C-264/14, Skatteverket v David Hedqvist, EU:C:2015:498
7. PERKUŠIĆ, M. (2020), Pravo elektroničkog plaćanja, Zagreb, Školska knjiga
8. Porezna uprava Republike Hrvatske, KLASA: 410-01/17-01/472 od dana 03. travnja 2017. dostupno na: [https://www.porezna-uprava.hr/HR\\_publikacije/Lists/misljenje33/Display.aspx?id=19514](https://www.porezna-uprava.hr/HR_publikacije/Lists/misljenje33/Display.aspx?id=19514) [pristup: 5.04.2024.]
9. Porezna uprava Republike Hrvatske, KLASA: 410-01/17-08/29 od dana 19. ožujka 2018., dostupno na: [https://www.porezna-uprava.hr/HR\\_publikacije/Lists/misljenje33/Display.aspx?id=19590](https://www.porezna-uprava.hr/HR_publikacije/Lists/misljenje33/Display.aspx?id=19590) [pristup: 19.03.2024.]
10. Porezna uprava Republike Hrvatske, KLASA: 410-01/21-01/1606 od dana 6. rujna 2021.
11. Presuda od 22. listopada 2015., C-264/14, Skatteverket v David Hedqvist, EU:C:2015:718
12. Šinković, Z. ; Pribisalić, L., "Taxation of Cryptocurrencies with Income Tax and Corporate Income Tax," 2022 45th Jubilee International Convention on Information, Communication and Electronic Technology (MIPRO), Opatija, Croatia, 2022, str. 1126-1131, dostupno na: <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=9803705&isnumber=9803050> [pristup: 18.03.2018.]
13. Švaljek, S. (2005). 'Oporezivanje dohodaka od kapitala: Europska unija i zemlje u tranziciji', Privredna kretanja i ekonomska politika, 15(104), str. 28-51. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/18401> [pristup: 21.03.2024.]

*Propisi:*

1. Direktiva (EU) 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL EU L 173/439, 12. lipnja 2016.)
2. Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU (SL EU L 156/32, 19. lipnja 2018.)

3. Pravilnik o porezu na dohodak, Narodne novine br. 10/2017, 128/2017, 106/2018, 1/2019, 80/2019, 1/2020, 74/2020, 138/2020, 1/2021, 102/2022, 112/2022, 156/2022, 1/2023, 3/2023, 56/2023 i 143/2023
4. Uredba (EU) br. 2023/1114 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2023. o tržištima kriptoimovine i izmjeni uredaba (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 1095/2010 te direktiva 2013/36/EU i (EU) 2019/1973 (SL EU L 150/40, 9. lipnja 2023.)
5. Zakon o porezu na dohodak, Narodne novine br. 115/2016, 106/2018, 121/2019, 32/2020, 138/2020, 151/2022 i 114/2023
6. Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma, Narodne novine br. 108/17, 39/19 i 151/22

*Ostali izvori:*

1. Coinbase, What is a fork? URL: <https://www.coinbase.com/learn/crypto-basics/what-is-a-fork> [pristup: 5.4.2024.]
2. Coinbase, What is crypto airdrop?, URL: <https://www.coinbase.com/learn/crypto-basics/what-is-a-crypto-airdrop> [pristup 5.4.2024.]
3. Forbes Media LLC. (2024) Cryptocurrency Prices Today By Market Cap, URL: <https://www.forbes.com/digital-assets/crypto-prices/> [pristup: 20.03.2024.]
4. Payward, Inc. (2024), Kraken exchange, Cryoto Prices/Bitcoin, URL: <https://www.kraken.com/prices/bitcoin> [pristup: 20.03.2024.]
5. Statista Inc. (2024) Largest cryptocurrency exchanges based on 24h trade volume in the world on January 9, 2024 URL: <https://www.statista.com/statistics/864738/leading-cryptocurrency-exchanges-traders/> [pristup 3.4.2024.]
6. Solana Foundation, How to use the Non-transferable extension, URL: <https://solana.com/developers/guides/token-extensions/non-transferable> [pristup: 4.4.2024.]

*Summary***PROCEDURE FOR DETERMINING INCOME TAX ON  
CRYPTOCURRENCY TRANSACTIONS***Professional paper*

*In this paper, the author provides an introductory insight into the concept of cryptocurrency and the mode of execution of transactions in cryptocurrencies, i.e. the different intended purposes and goals of numerous cryptocurrencies and related methods asset management. In order to better understand subject of this paper, the author also provides a brief general overview of capital income tax based on capital gains. Furthermore, the author specifically explains the concept of cryptocurrency mining and shows the tax treatment of income generated by cryptocurrency mining in the context of other income, but also in the context of cryptocurrency mining as basic occupation. In light of cryptocurrency trading on stock exchanges, the author provides an overview of the legal regulation of financial records and transactions in cryptocurrencies with special attention to the procedure for determining income tax. Considering the high dynamism of the cryptocurrency market, the author points to ever emerging forms of cryptocurrency and their disposal and investment such as "NTTs, staking, airdrops, hard forks" and their tax treatment in the light of the topic of this paper. Along with an overview of the legal regulation of the procedure for taxation of income generated from cryptocurrencies, the domestic practice was also presented and some open questions were presented, with certain de lege referenda proposals*

**Keywords:** *tax, capital, income, cryptocurrencies*

## UČINAK RAPEX SUSTAVA U PODRUČJU ZAŠTITE POTROŠAČA

*Izvorni znanstveni rad*

**Klara Babić, mag. iur.** <sup>1</sup>

*Europsko zakonodavstvo kontinuirano nastoji osigurati visoku razinu zaštite zdravlja i sigurnosti potrošača. Između ostalog, to čini namećući obvezu proizvođaču i distributeru staviti na tržište samo one proizvode koji su sigurni za potrošače. U kontekstu sigurnosti i zdravlja potrošača, donesena je Direktiva 2001/95/EZ o općoj o sigurnosti proizvoda kojom je uveden Sustav za brzu razmjenu informacija - RAPEX (engl. Rapid Exchange of Information System). Sustav omogućuje razmjenu informacija između država članica i Komisije o mjerama i radnjama, poduzetima u svezi s proizvodima koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje i sigurnost potrošača, kao i za javni interes i sigurnost, ukoliko u zakonodavstvu EU ne postoji poseban propis s istim ciljem. Autorica će u radu pružiti prikaz Direktive 2001/95/EZ te najnovijeg zakonodavnog uređenja, Uredbe 2023/988 o općoj sigurnosti proizvoda, kojom se Direktiva 2001/95/EZ stavlja izvan snage. Nadalje, analizirat će se relevantna sudska praksa Suda EU u području RAPEX sustava. Razmotrit će se i uloga Državnog inspektorata RH, kao nacionalne kontaktne točke, u prenošenju obavijesti i informacija putem RAPEX sustava te će se ponuditi rješenja nekih problema koji se javljaju pri vođenju i funkcioniranju postupka u ovome području.*

**Ključne riječi:** *RAPEX, Državni inspektorat RH, inspeksijski nadzor, Uredba 2023/988, sigurnost potrošača*

---

<sup>1</sup> Klara Babić, mag. iur., Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci, e-mail: kbabic@uniri.hr

## 1. UVOD

Zaštita potrošača, danas, predstavlja jednu od glavnih politika Europske unije (dalje u tekstu: EU). Tomu je tako jer u današnjem globaliziranom svijetu, potrošači imaju pristup nizu proizvoda i usluga iz različitih dijelova svijeta. Neprestanim razvojem međunarodne trgovine i uklanjanjem državnih granica kao svojevrsnih prepreka, građanima postaju dostupni proizvodi iz država u kojima isti ne podliježu kontroli koja odgovara zahtjevima EU.<sup>2</sup> Upravo je pitanje sigurnosti i kvalitete tih proizvoda, kako prehrambenih, tako neprehrambenih, od iznimne važnosti za spomenutu zaštitu potrošača.<sup>3</sup> Shodno tome, Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU)<sup>4</sup>, obvezuje EU na doprinos zaštiti zdravlja i sigurnosti te joj nalaže obvezu informiranja potrošača u svrhu postizanja visoke razine njihove zaštite. U pogledu obveze informiranja potrošača, relevantnu ulogu ima objavljivanje informacija vezanih uz ispravnost proizvoda putem odgovarajućih sustava dostupnim građanima (Miščenić i Mrak, 2018:146). Prilikom osiguravanja ispunjenja navedenog cilja, sve do polovice 2023. godine, ključnom se pokazala Direktiva 2001/95/EZ o općoj o sigurnosti proizvoda (dalje u tekstu: Direktiva 2001/95/EZ)<sup>5</sup>, koja je postavila opće zahtjeve za sigurnost proizvoda na tržištu EU. Člankom 12. Direktive 2001/95/EZ, uspostavljen je „Sustav za brzu razmjenu informacija (engl. *Rapid Exchange of Information*

---

<sup>2</sup> U sveopćoj prisutnosti globalnog tržišta proizvoda, teško je biti siguran da je ono što kupujemo i konzumiramo, proizvod koji u potpunosti zadovoljava sve naše zahtjeve i stajališta kao kupca (Tarandek i suradnici, 2023:58). Rezultati određenih istraživanja pokazuju kako je u više od polovice prijavljenih opasnih proizvoda putem RAPEX sustava, podrijetlom iz Kine. Stoga, potrebno je uspostaviti učinkovitiju suradnja između EU i Kine, što će dovesti do poboljšane identifikacije i praćenja proizvoda. Rezultate istraživanja takve vrste analiziraju, primjerice, Pięłowski, M. (2023.), Notifications in the European Rapid Alert system for dangerous products (RAPEX), Safety and reliability of systems and processes, Summer Safety and Reliability Seminar, str.187-198.; te Kjellen, S. Z. (2009.), Rapid alerts for crises at EU level, Crisis management in the European union, Springer-Verlag, Berlin\_Heidelberg, str. 61- 82.

<sup>3</sup> O razvoju potrošača i njihovom detaljnijem uređenjem na razini EU, piše i Miščenić, E. (2019.), Europsko privatno pravo – opći dio, Školska knjiga

<sup>4</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) od 7. lipnja 2016., SL EU C 202/49, članak 169.

<sup>5</sup> Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda od 03. prosinca 2001., SL EU L 011/4 (dalje u tekstu: Direktiva 2001/95/EZ)

*System*)<sup>6</sup>, koji omogućuje razmjenu informacija između država članica i Komisije o mjerama i djelovanjima poduzetima u vezi s proizvodima koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje i sigurnost potrošača, kao i za javni interes i sigurnost, uključujući okoliš i sigurnost na radu, ukoliko u zakonodavstvu EU ne postoji poseban propis s istim ciljem.<sup>7</sup> O funkcioniranju samoga sustavu, bit će više riječi u nastavku rada.

Do zakonodavne izmjene i osnaženja RAPEX sustava dolazi, 10. svibnja 2023. godine, kada Europski parlament i Vijeće donose Uredbu (EU) 2023/988 o općoj sigurnosti proizvoda (dalje u tekstu: Uredba 2023/988), s učinkom od 13. prosinca 2024.<sup>8</sup> Kao što se u Uredbi 2023/988 navodi, jedan od razloga njenog donošenja i stavljanja izvan snage Direktive 87/357/EEZ o usklađivanju zakonodavstava država članica<sup>9</sup> te Direktive 2001/95/EZ jest što je Direktivu 2001/95/EZ potrebno revidirati i ažurirati u kontekstu razvoja novih tehnologija i internetske prodaje.<sup>10</sup> Uredba 2023/988, kao i Direktiva 2001/95, „siguran proizvod” definira kao svaki proizvod koji u normalnim ili razumno predvidljivim uvjetima upotrebe, uključujući stvarno trajanje upotrebe, ne predstavlja nikakav rizik ili samo najmanji rizik spojiv s upotrebom proizvoda, koji se smatra prihvatljivim i sukladnim s visokom razinom zaštite zdravlja i sigurnosti potrošača (Uredba 2023/988, članak 3., stavak 2.). Ugroza potrošača i

---

<sup>6</sup> Europska komisija: Safety Gate: the EU rapid alert system for dangerous non-food products, dostupno na: <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport>, posjećeno na dan: 19. ožujak 2024.

<sup>7</sup> Državni inspektorat Republike Hrvatske, dostupno na: <https://dirh.gov.hr/rapex/rapex-sustav/306>, posjećeno na dan 25. ožujak 2024.

<sup>8</sup> Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2023/988 o općoj sigurnosti proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 87/357/EEZ od 10. svibnja 2023., SL EU L 135/1, članak 50., stavak 1. (dalje u tekstu: Uredba 2023/988)

<sup>9</sup> Direktiva Vijeća 87/357/EEZ o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na proizvode koji, zbog toga što nisu onakvi kakvim se prikazuju, ugrožavaju zdravlje ili sigurnost potrošača od 25. lipnja 1987., SL EU, L 192/49

<sup>10</sup> Uredba 2023/988, preambula, recital 2. O tome piše i Šmrković, E., Slovenian institute for standardization, dostupno na: <https://www.sist.si/novicke-iz-kontaktne-tocke-sprejeta-nova-uredba-o-splosni-varnosti-proizvodov.html> posjećeno na dan: 20. ožujak 2024.



njihove sigurnosti, javlja se kada se na tržište plasira proizvod koji ne odgovara onome koji je opisan u prethodnoj definiciji. Istaknutu ulogu u sprječavanju plasiranja takvih opasnih proizvoda ima Državni inspektorat Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH). Ona se očituje kroz činjenicu da inspektori prate tržište kako bi identificirali potencijalno opasne proizvode, analiziraju zaprimljene obavijesti kako bi utvrdili stvarnu opasnost proizvoda, provode provjere usklađenosti s propisima koji zahtijevaju da proizvodi na tržištu odgovaraju sigurnosnim standardima i zahtjevima, i sl. Konačno, ali ne i manje bitno, Državni inspektorat RH ima ulogu informirati i educirati potrošače o potencijalnim opasnostima proizvoda te o njihovim pravima i mogućnostima zaštite. Nesporna je činjenica kako obavijesti koje se objavljuju na *web* stranici RAPEX sustava zaista jesu dostupne široj javnosti. No, ne treba zanemariti činjenicu kako je moguće da je većem broju građana još uvijek sam sustav nepoznat, a time i obavijesti koje se na istom objavljuju. Moguće da je tomu tako zbog nedovoljne popularizacije i edukacije građana o materiji ili pak zbog niske zainteresiranosti za sigurnost proizvoda uopće. U svakom slučaju, ključ za djelotvornost RAPEX sustava u RH nalazi se u ulozi koju Državni inspektorat RH ima u informiranju građana o postojanju sustava i obavijesti ovakve vrste, o mogućnosti njihovog redovitog praćenja, kao i osvještavanju građana da, unatoč svim postojećim mehanizmima za postizanje sigurnosti, na tržištu postoji mnoštvo proizvoda koji ne zadovoljavaju opće sigurnosne kriterije. Na posljetku, uspješno funkcioniranje i provedba RAPEX sustava omogućava lakše ispunjavanje zadaće Državnog inspektorata RH, odnosno zaštitu života, zdravlja i sigurnosti hrvatskih, a u konačnici europskih građana.

## 2. PROVEDBA I NAČIN DJELOVANJA RAPEX SUSTAVA

U doktrini se zauzima stav kako informacije pružene potrošačima mogu utjecati na ponašanje proizvođača i distributera vezano uz kvalitetu i sigurnost proizvoda na tržištu (Leslie i Zhe Jin, 2003:1). U tom kontekstu, svakako veliki značaj ima prethodno spomenuti RAPEX sustav. RAPEX jest baza podataka za praćenje obavijesti nacionalnih tijela nadležnih za sigurnost o opasnim potrošačkim proizvodima, isključujući prehrambene i farmaceutske proizvode, ali uključujući odjeću, kozmetiku, igračke, elektroničke uređaje i mnoge druge vrste proizvoda. S obzirom kako se navedeni sustav primjenjuje samo na neprehrambene proizvode, iz djelokruga primjene izuzeti su hrana i hrana za životinje, materijali i predmeti koji dolaze u neposredan dodir s hranom te lijekovi i medicinski proizvodi jer su isti obuhvaćeni drugim specifičnim sustavima uzbunjivanja.<sup>11</sup> Osnovni je cilj RAPEX-a razmjena informacija između država članica i Komisije u situacijama koje zahtijevaju brzo djelovanje na tržištu kada je riječ o opasnim, kao i potencijalno opasnim, proizvodima koji su povučeni i/ili opozvani s europskog tržišta, a u svrhu poduzimanja odgovarajućih mjera na području cijele Unije (Direktiva 2001/95/EZ, preambula, recital 27.).

U razmjeni informacija sudjeluju države članice i Komisija, ali i države potpisnice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (Island, Lihtenštajn i Norveška).<sup>12</sup> Svaka država članica uspostavlja jednu kontaktnu točku za RAPEX, kako bi upravljala sustavom na nacionalnoj razini. Sukladno Uredbi o

---

<sup>11</sup> Primjerice, u području hrane osnovana je Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA) čija je zadaća provoditi procjene svih rizika povezanih s prehrambenim lancem i davati informacije o tim rizicima. Dostupno na Mrežnoj stranica Državnog inspektorata Republike Hrvatske, dostupno na <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/6-sektor-za-nadzor-trgovine-usluga-i-zastite-potrosaca/2-sluzba-nadzora-sigurnosti-neprehrambenih-proizvoda/169>, posjećeno na dan: 15. ožujak 2024.

<sup>12</sup> Mrežna stranica "Središnji portal za potrošače", dostupno na <https://www.szp.hr/sve-potrosacke-teme-na-jednom-mjestu/rapex-sustav-brzog-uzbunjivanja-za-opasne-neprehrambene-proizvode/175>, posjećeno na dan: 18. ožujak 2024. *Alemanno* je stava kako ovakva vrste uključenosti europskih država, kao i njihova uspješna koordinacija, dodaju na vrijednosti te pozitivno utječu na podizanje kvalitete u nadzoru i provedbi mjera na nacionalnoj razini (Alemanno, 2009:9).

sustavu brze razmjene službenih obavijesti o proizvodima koji predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost potrošača (dalje u tekstu: Uredba o RAPEX sustavu), Državni inspektorat određen je kao kontaktna točka za RAPEX sustav u RH.<sup>13</sup> Općenito, državni inspektorat je središnji državni ured koji je ustrojen na način da se sastoji od više specijaliziranih inspeksijskih službi. Za područje zaštite potrošača, relevantna je tržišna inspekcija, koja obavlja inspeksijske poslove u području trgovine, usluga, zaštite potrošača i sigurnosti neprehrambenih proizvoda.<sup>14</sup> Osnovne su zadaće kontaktnih točaka svih država članica pa tako i Državnog inspektorata, propisane u RAPEX smjernicama, o čemu će više riječi biti dalje u tekstu.<sup>15</sup>

Kada je riječ o načinu djelovanja, RAPEX sustav djeluje kroz nekoliko stadija. U prvom redu, države članice prate tržište i identificiraju opasne proizvode koji predstavljaju ozbiljan rizik, uključujući onaj čiji učinci nisu trenutačni, koji zahtijeva brzo djelovanje nadležnog tijela (Direktiva 2001/95/EZ, članak 2., točka d). Ukoliko država članica otkrije proizvod koji predstavlja ozbiljan rizik, mora narediti povrat, povlačenje ili se mora zabraniti njegovo stavljanje na tržište (Direktiva 2002/95/EZ, članak 8., stavak 1.). Nakon procjene ozbiljnog rizika, započinje stadij obavješćivanja u kojem nadležna tijela države članice podnose obavijest, koja se zatim putem nacionalne kontaktne točke za RAPEX šalju Komisiji. Slijedi stadij ispitivanja vjerodostojnosti i potpunosti primljenih informacija nakon koje Komisija iste prosljeđuje državama članicama i objavljuje na RAPEX-ovoj internetskoj stranici. Prilikom utvrđivanja stvarne ili potencijalne opasnosti proizvoda, Europska komisija izdaje upozorenje putem

---

<sup>13</sup> Uredba o sustavu brze razmjene službenih obavijesti o proizvodima koji predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost potrošača, Narodne novine br. 5/11 (dalje u tekstu: Uredba o RAPEX sustavu), članak 3.

<sup>14</sup> Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine br. 115/18, 117/21 i 67/23, (dalje u tekstu: ZDI), članak 5.

<sup>15</sup> Provedbena odluka komisije (EU) 2019/417 o utvrđivanju smjernica za upravljanje Sustavom Europske unije za brzu razmjenu informacija „RAPEX” uspostavljenim prema članku 12. Direktive 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda te njegovim sustavom obavješćivanja Smjernice za RAPEX od 8. studenog 2018., SL EU L 73/121, Prilog, dio II., točka 5.1.2. (dalje u tekstu: RAPEX smjernice)

RAPEX sustava, obavještavajući ostale države članice o opasnom proizvodu koje potom poduzimaju odgovarajuće mjere, poput povlačenja proizvoda s tržišta ili zabrane njegove distribucije. Konačno, druge države članice moraju osigurati odgovarajuće daljnje aktivnosti.<sup>16</sup> Prema Direktivi 2001/95/EZ, država članica koja dostavlja obavijest odgovorna je za pruženu informaciju. Također, u RAPEX smjernicama navodi se kako niti jedno djelovanje koje poduzima Komisija, primjerice potvrda i distribucija obavijesti te njeno objavljivanje na RAPEX-ovoj internetskoj stranici, ne podrazumijeva preuzimanje odgovornosti od strane Komisije za prenesenu informaciju. Tomu je tako jer je za njih i dalje odgovorna država članica koja dostavlja obavijest Komisiji (RAPEX smjernice, Prilog, dio II., točku 3.2.4.).

Nacionalna tijela država članica direktno su u kontaktu s tržištem i često su prvi koji identificiraju opasne proizvode. S druge strane, Komisija primarno ima ulogu koordinirati primljene obavijesti. Iako se od nadležnih tijela očekuje dostaviti informacije, čak i o onim proizvodima koji predstavljaju potencijalnu, a ne samo stvarnu opasnost, potrebno je voditi računa o tome da su pružene informacije vjerodostojne i potpune<sup>17</sup>. Naime, točne informacije o proizvodima koji predstavljaju rizik, mogu spriječiti ugrozu zdravlja i sigurnosti potrošača. No, s druge strane, davanje neistinite informacije o potencijalno opasnom proizvodu može onemogućiti ili ograničiti plasiranje proizvoda na tržište koji zaista ne predstavljaju ozbiljan rizik. Imajući prethodno navedeno na umu, prilikom slanja obavijesti Komisiji, nacionalna tijela trebaju voditi računa o tome da su iste točne,

---

<sup>16</sup> Direktiva 2001/95/EZ, Prilog II., točka 6. i RAPEX smjernice, Prilog, dio II., točka 4.2.

<sup>17</sup> Recentna istraživanja pokazala su kako skoro petina obavijesti na RAPEX sustavu nisu imala naziv proizvoda koji je predmet takvih obavijesti. Mnoge od njih su sadržavale, u najboljem slučaju, osnovne informacije o proizvodu. Svega 40 % ispitanih obavijesti uključivalo je dodatne detalje poput boje, veličine, težine ili broja serije kako bi se preciznije identificirali opasni proizvodi (Purves i Echikson, 2021:10 i 11).

u suprotnom, može doći do neopravdane prepreke trgovini, što je u suprotnosti s politikom prava EU.<sup>18</sup>

Pred Sudom EU, postavilo se pitanje uključenosti trećih osoba u RAPEX sustav, točnije pitanje prava trećih osoba da zahtijevaju dopunu ili izmjenu obavijesti koje se na istom objavljuju. Kako odgovor na ovo pitanje nije propisan Uredbom 2023/988, dao ga je Sud EU u recentnom slučaju *Funke*, iz svibnja 2023. godine, koji se upravo tiče problematike dostavljanja obavijesti putem RAPEX sustava. Predmet *Funke* odnosi se na prava gospodarskih subjekata da interveniraju u sustav, ako su proizvodi kojima trguju predmet obavijesti koja se dostavlja putem RAPEX-a. U konkretnom slučaju radi se o opasnim pirotehničkim sredstvima odnosno petardama, koje je u EU iz Kine uvezlo društvo *Funke sp. z o.o.*, tužitelj u glavnom postupku. Slijedeći mišljenje i zaključke nezavisne odvjetnice *Ćapete*<sup>19</sup>, Sud EU donosi presudu u kojoj zaključuje kako „gospodarskom subjektu čiji bi interesi mogli biti povrijeđeni obaviješću države članice Komisiji podnesenom na temelju članka 22. Uredbe 765/2008<sup>20</sup>, dodjeljuju pravo da od nadležnih tijela države članice koja dostavlja obavijest zahtijeva da se navedena obavijest dopuni te da gospodarski subjekt, a koji nije adresat mjere na kojoj se temelji ta obavijest i čiji bi interesi mogli biti povrijeđeni zbog nepotpunosti navedene obavijesti, mora raspolagati pravnim lijekom u državi članici koja dostavlja obavijest, kako bi se osiguralo poštovanje obveza koje u tom pogledu ima ta država članica.“<sup>21</sup>

S obzirom kako je Državni inspektorat RH određen kao kontaktna točka između Komisije i RH, zadaća mu je provjeriti i potvrditi cjelovitost informacija

---

<sup>18</sup> Primjetan je porast ukupnog broja obavijesti distribuiranih putem sustava RAPEX iz godine u godinu. Neki autori smatraju kako je to rezultat razvoja svijesti građana, fokusa na sigurnost proizvoda od strane nacionalnih vlasti, češćih i učinkovitijih kontrola proizvoda na tržištu, te obuke o RAPEX-u koju provodi Europska komisija u različitim regijama (Ene, 2011:56).

<sup>19</sup> Mišljenje nezavisne odvjetnice ime *Ćapete* od 01. prosinca 2022, C-626/21, *Funke sp. z o.o. v Landespolizeidirektion Wien*, EU:C:2023:412

<sup>20</sup> Uredba (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća br. 765/2008 o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište i o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 339/93 od 09. srpnja 2008., SL EU, L 218/30

<sup>21</sup> *Funke sp. z o.o. v Landespolizeidirektion Wien*, para. 1. i 2.

primljenih od svih nadležnih tijela unutar RH prije njihova slanja Komisiji. Kako bi to postigao, uzimajući u obzir i stajalište Suda EU, Državni inspektorat RH dužan je trećoj osobi, koja tvrdi kako bi njezini interesi mogli biti povrijeđeni podnesenom obaviješću, omogućiti uvid u istu te njezinu izmjenu ili dopunu. Naravno, pritom je dužan voditi računa o tome da su tvrdnje treće osobe, kao i informacije o kojima je riječ, vjerodostojne i točne.

### 3. UREĐENJE RAPEX SUSTAVA U HRVATSKOM PRAVNOM PORETKU

U hrvatskom se pravnom poretku, pravo zaštite potrošača počelo značajnije razvijati nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica te njihovih država članica<sup>22</sup> (dalje u tekstu: SSP) 29. listopada 2001. (Mišćenić, 2013:145). Potpisivanjem se RH obvezala postupno usklađivati tada važeće, kao i buduće zakonodavstvo s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis*) (ZPS, članak 69., stavak 1.). SSP je, između ostalog, za cilj imao potaknuti aktivnu zaštitu potrošača, uključujući i poboljšanje kakvoće potrošačke robe i održavanje odgovarajućih sigurnosnih standarda (Mišćenić, 2013: 145-146). Proces harmonizacije, odnosno usklađivanja s europskim *acquisom* u tom području, rezultirao je prihvaćanjem prvog Zakona o zaštiti potrošača 2003. godine<sup>23</sup>, kao *lex generalis* za zaštitu potrošača. Današnji Zakon o zaštiti potrošača<sup>24</sup> uređuje odnose između mnogobrojnih propisa koji uređuju pravo potrošača, na način da propisuje kako u situaciji u kojoj su odredbe Zakona o zaštiti potrošača u suprotnosti s odredbama zakona kojima se uređuju pojedina upravna područja, na odnose između potrošača i trgovaca primarno se

---

<sup>22</sup> Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih

zajednica i njihovih država članica, NN MU br. 14/01 (dalje u tekstu: ZPS)

<sup>23</sup> Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine br. 96/03

<sup>24</sup> Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine br. 19/22, 59/23 (dalje u tekstu: ZZP)

primjenjuju odredbe tih posebnih zakona (ZZP, članak 3., stavak 1).<sup>25</sup> Nadalje, Zakonom o općoj sigurnosti proizvoda (dalje u tekstu: ZSP)<sup>26</sup> u potpunosti su implementirane prethodno spomenute Direktiva 2001/95/EZ te Direktiva 87/357/EEZ o usklađivanju zakonodavstava država članica. Zakonom je nametnuta obveza tržišnim inspektorima središnjeg tijela državne uprave nadležnima za inspekcijske poslove, a koji obavljaju inspekcijski nadzor nad provedbom ovog Zakona, informirati potrošača u slučajevima postojanja opasnih proizvoda i opasnih imitacija na tržištu (ZSP, članak 11., stavak 1.).<sup>27</sup> Navedeno je u skladu sa zahtjevima iz Direktive 2001/95/EZ, koja propisuje kako bi trebalo osigurati pristup informacijama o sigurnosti proizvoda kojima raspolažu nadležna tijela (Direktiva 2001/95/EZ, preambula, recital 35.). Temeljem ZSP, Vlada RH donijela je Uredbu o sustavu brze razmjene službenih obavijesti o proizvodima koji predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost potrošača, a koja je stupila na snagu danom pristupanja RH EU (Uredba o RAPEX sustavu). Navedenom Uredbom, utvrđeno je kako je Državni inspektorat nadležno tijelo za obavještanje javnosti o proizvodima koji predstavljaju opasnost za zdravlje i sigurnost potrošača, a pronađeni su na tržištu RH (Uredba o RAPEX sustavu, članak 3., stavak 1.).

Iako vrlo načelno, Zakon o Državnom inspektoratu (dalje u tekstu: ZDI) propisuje ustrojstvo Državnog inspektorata, upravljanje, uvjete za obavljanje inspekcijskih poslova iz djelokruga Državnog inspektorata, dužnosti i ovlasti inspektora u svrhu zaštite javnog interesa i javnozdravstvenog interesa u

---

<sup>25</sup> Sve do potpisivanja SSP-a, RH nije imala sustavno uređenje instituta zaštite potrošača jedinstvenim propisom. No, „čak i danas, godinama nakon pristupanja Uniji, hrvatsko je pravo zaštite potrošača okarakterizirano iznimnom normativnom fragmentarnošću.“ Potrošač se, izuzev Zakonom o zaštiti potrošača, štiti i Zakonom o obveznim odnosima, Zakonom o potrošačkom kreditiranju, Zakonom o alternativnom rješavanju sporova, i sl. (Mišćenić i Mamilović, 2019:273).

<sup>26</sup> Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, Narodne novine br. 30/09, 139/10, 14/14, 32/19 (dalje u tekstu: ZSP)

<sup>27</sup> Državni inspektorat Republike Hrvatske, dostupno na <https://dirh.gov.hr/print.aspx?id=307&url=print>, posjećeno na dan: 25. ožujak 2024.

provedbi propisa te prekršajnu odgovornost (ZDI, članak 1.). Cilj je ZDI uspostaviti zakonski okvir za organizaciju i djelovanje državnog inspektorata kao nadležnog tijela koje provodi inspekcijski nadzor u različitim područjima. Također, načelno uređujući okvir rada inspektora te, u nedostatku rješenja, upućujući nas na ostale zakone koji uređuju pojedina upravna područja, nastoji se postići prevencija nepravilnosti i sankcioniranje već učinjenih povreda propisa. Time, Zakon o Državnom inspektoratu, predstavlja jedan od ključnih instrumenata za zaštitu javnog interesa te sigurnosti i zdravlje građana. S obzirom na nedostatak propisanih ovlasti inspektora, osnovne su zadaće Državnog inspektorata, propisane u RAPEX smjernicama (RAPEX smjernice, Prilog, dio II., točka 5.1.2.). Sukladno tome, neke su od njegovih zadaća kao kontaktne točke: organiziranje rada nacionalne mreže za RAPEX; obuka i pomoć svim tijelima u mreži u vezi s uporabom RAPEX-a; jamčenje pravilne provedbe svih zadaća RAPEX-a koje proizlaze iz Direktive 2001/95/EZ i ovih Smjernica, a posebice pravodobnog pružanja svih traženih informacija; razmjena informacija između Komisije i nacionalnih tijela za nadzor tržišta te tijela zaduženih za nadzor vanjskih granica; provjera i potvrda cjelovitosti informacija primljenih od svih nadležnih tijela prije njihova slanja Komisiji putem aplikacije RAPEX; predlaganje mogućih poboljšanja rada sustava; hitno obavješćivanje Komisije o svim tehničkim poteškoćama u radu aplikacije RAPEX; koordinacija svih nacionalnih aktivnosti i inicijativa poduzetih u vezi s RAPEX-om; itd. Iz navedenih ovlasti proizlazi kako Državni inspektorat RH ima ključnu ulogu u identifikaciji, prijavljivanju i praćenju opasnih proizvoda na tržištu putem RAPEX sustava. Njegova funkcija temelji se u mogućnosti provođenja kontrole nad proizvodnjom, distribucijom i prodajom proizvoda na teritoriju RH. EU je prepoznala značaj rada Državnog inspektorata imenujući ga kontaktom točkom. Važnost Državnog inspektorata RH na razini EU, temelji se na njegovoj sposobnosti da osigura usklađenost RH s europskim standardima, surađuje s europskim institucijama te primjenjuje najbolje prakse i standarde EU u svom radu. Ova povezanost osigurava



učinkovito provođenje zakonodavstva EU u RH te doprinosi jačanju europskih vrijednosti i standarda u državi, kao i stvaranju povjerenja potrošača u sigurnost proizvoda na tržištu.

Konačno, nesporno je kako važnost RAPEX sustava nije u potpunosti prepoznata u RH. Unatoč izazovima s kojima se suočava, poput nedostatka svijesti hrvatske javnosti ili nedostatka adekvatnih mehanizama za učinkovito upravljanje sigurnosnim problemima proizvoda, RAPEX sustav ostaje ključan instrument za zaštitu potrošača i osiguravanje sigurnosti proizvoda na području cijele EU, pa time i Hrvatske. Sukladno tome, Vlada Republike Hrvatske prepoznala je potrebu za integracijom RAPEX sustava u hrvatsko zakonodavstvo te u svoj Plan zakonodavnih aktivnosti za 2024. godinu, uvrstila donošenje Zakona o provedbi Uredbe (EU) 2023/988.<sup>28</sup> Ovaj Zakon, predstavljat će važan korak prema poboljšanju učinkovitosti i djelotvornosti nadzora nad sigurnošću proizvoda u Republici Hrvatskoj, kao i jačanju njezine sposobnosti da učinkovito reagira na izazove u području zaštite potrošača.

#### 4. ZAKLJUČAK

Pravna doktrina zauzima stav kako informacije pružene potrošačima mogu utjecati na ponašanje proizvođača i distributera osiguravajući kvalitetu i sigurnost proizvoda na tržištu. U tom kontekstu, veliki značaj ima RAPEX sustav koji je nastao kao posljedica razvoja međunarodne trgovine te potrebom za formiranjem djelotvornih i specijaliziranih mehanizama koji će osigurati zaštitu sigurnosti potrošača. Zahvaljujući RAPEX-u, omogućuje se pravovremeno uočavanje potrebe za djelovanjem na razini EU te pridonošenje dosljednoj provedbi zahtjeva Unije u pogledu sigurnosti proizvoda. Imajući na umu uključenost pozamašnog broja europskih država, kao i njihovu aktivnu međusobnu suradnju, pozitivno se utječe na podizanje kvalitete u nadzoru i

---

<sup>28</sup> Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/izvjesce-o-provedbi-savjetovanja-s-javnoscju-u-postupcima-donosjenja-zakona-drugih-propisa-i-akata-u-2020/donesen-je-plan-zakonodavnih-aktivnosti-za-2024-godinu/502>, posjećeno na dan: 21. ožujak 2024.

provedbi mjera na nacionalnoj razini, a sve kako bi se povećala sigurnost građana.

Unatoč učinjenom pomaku ka modernizaciji RAPEX-a, naročito donošenjem Uredbe 2023/988, i dalje je potrebno kontinuirano raditi na poboljšanju učinkovitosti istoga. Kako bi se navedeno ostvarilo, potrebno je RAPEX popularizirati među građanima, koji, u pravilu, i snose posljedice neotkrivenih opasnih proizvoda zbog njihovih štetnih učinaka. Ne osporavajući činjenicu kako je sustav zaista svima dostupan, njegov puni doseg mogao bi se postići olakšavanjem pristupu informacijama o opasnim i povučenim proizvodima. Primjerice, provođenjem edukacija u svrhu informiranja potrošača o važnosti praćenja obavijesti o opasnim proizvodima putem RAPEX-a, javnim obavijestima na *web* stranicama nadležnih tijela ili drugih relevantnih institucija, kao i, možda najefikasnije, redovitim pružanjem informacija putem medija koji imaju znatan utjecaj na građane. U konačnici, veća dostupnost informacija jamči veću kvalitetu, jer informirani potrošači, imajući veću svijest o karakteristikama, potencijalnim rizicima i koristima, lakše donose odluke u pogledu kupnje i konzumacije proizvoda. Posljedično, znanje temeljeno na pravovremenoj informiranosti, značajno potiče proizvođače da poboljšaju svoje proizvode kako bi odgovarali potrebama i očekivanjima tržišta. Postizanje navedenog, rezultiralo bi kvalitetnijim proizvodima, većim povjerenjem potrošača i boljim stanjem tržišta u cjelini.

Konačno, RAPEX, kao sustav za sigurnost neprehrambenih proizvoda, danas je jedan od najznačajnijih mehanizama EU za zaštitu potrošača. Njegova sposobnost promptne reakcije na potencijalno riskantne proizvode igra ključnu ulogu u očuvanju povjerenja potrošača u proizvode koji se plasiraju na tržištu EU. Analizirajući predmetni sustav u ovome radu, autorica zaključuje kako njegov značaj nije sasvim prepoznat te izražava težnju ka potpunom iskorištavanju potencijala RAPEX sustava u budućnosti te uložiti koju ima u sprječavanju plasiranja i otkrivanju opasnih proizvoda na tržištu.

**LITERATURA**

1. Alemanno, A. (2009.), Solving the Problem of Scale: The European Approach to Import Safety and Security Concerns, *Import safety: regulatory governance in the global economy*, University of Pennsylvania Press, str. 171-190.
2. Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda od 03. prosinca 2001., SL EU L 011/4
3. Direktiva Vijeća 87/357/EEZ o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na proizvode koji, zbog toga što nisu onakvi kakvim se prikazuju, ugrožavaju zdravlje ili sigurnost potrošača od 25. lipnja 1987., SL EU, L 192/49
4. Državni inspektorat Republike Hrvatske, dostupno na: <https://inspektorat.gov.hr/>, posjećeno na dan 25. ožujak 2024.
5. Ene, C. (2011), Rapex system - an efficient tool for European consumer safety, *The USV Annals of Economics and Public Administration*, Vol 11, No 1, str. 49-59.
6. Šmrković, E., Novičke iz kontaktne točke: sprejeta nova Uredba o splošni varnosti proizvodov, Slovenian institute for standardization, dostupno na: <https://www.sist.si/novicke-iz-kontaktne-tocke-sprejeta-nova-uredba-o-splonsni-varnosti-proizvodov.html>, posjećeno na dan: 20. ožujak 2024.
7. Europska komisija: Safety Gate: the EU rapid alert system for dangerous non-food products, dostupno na: <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport>, posjećeno na dan: 19. ožujak 2024.
8. Kjellen, S.Z. (2009.), Rapid alerts for crises at EU level, *Crisis management in the European union, Cooperation in the Face of Emergencies* Springer-Verlag, Berlin\_Heidelberg, str. 61-82.
9. Mišćenić, E. (2019.), *Europsko privatno pravo – opći dio*, Školska knjiga, str. 250.-251.
10. Mišćenić, E., Mamilović, I. (2019.), Nepoštena poslovna praksa u hrvatskome pravnom sustavu: uređenje i provedba, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. 10, No. 1., str. 273-299.
11. Mišćenić, E., Mrak, I. (2018.), Zaštita potrošača od proizvoda dvojne kvalitete, *Harmonius Journal of Legal and Social Studies in South East Europe*, Vol. 7, No. 1, str. 145-169.
12. Mišćenić, E. (2013.), Usklađivanje prava zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj, *Akademija pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. 4., No. 1., str. 145-176.
13. Mišljenje nezavisne odvjetnice Čapete od 01. prosinca 2022., C-626/21, *Funke sp. z o.o. v Landespolizeidirektion Wien*, EU:C:2023:412
14. Mrežna stranica "Središnji portal za potrošače", dostupno na <https://www.szp.hr/sve-potrosacke-teme-na-jednom-mjestu/rapex-sustav-brzog-uzbunjivanja-za-opasne-neprehrambene-proizvode/175>, posjećeno na dan: 18. ožujak 2024.
15. Phillip, L., Zhe Jin, G. (2003.), The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurant Hygiene Grade Cards, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118., No. 2, str. 409-451., posjećeno na dan: 10. ožujak 2024.
16. Pięłowski, M. (2023.), Notifications in the European Rapid Alert system for dangerous products (RAPEX), Safety and reliability of systems and processes, *Summer Safety and Reliability Seminar*, str. 187-198.

17. Presuda od 17. svibnja 2023., C-626/21, Funke sp. z o.o. v Landespolizeidirektion Wien, EU:C:2023:412
18. Provedbena odluka komisije (EU) 2019/417 o utvrđivanju smjernica za upravljanje Sustavom Europske unije za brzu razmjenu informacija „RAPEX” uspostavljenim prema članku 12. Direktive 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda te njegovim sustavom obavješćivanja Smjernice za RAPEX od 8. studenog 2018., SL EU L 73/121
19. Purves, J., Echikson, W. (2021.), Combating unsafe products: how to improve Europe's Safety gate alerts, European Centre for International Political Economy (ECIPE), No. 6, Brussels
20. Tarandek, M., Puškarić, J., Brmež, M. (2023.), Kontrolni sustav ekološke proizvodnje u Republici Hrvatskoj, Glasnik zaštite bilja, Vol. 46., No. 5., str. 58-72.
21. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) od 07. lipnja 2016., SL EU C 202/49
22. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2023/988 o općoj sigurnosti proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Vijeća 87/357/EEZ od 10. svibnja 2023., SL EU L 135/1
23. Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) 765/2008 o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište i o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 339/93 od 09. srpnja 2008., SL EU L 218/30
24. Uredba o sustavu razmjene obavijesti u pogledu proizvoda koji predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost potrošača (RAPEX), Narodne novine, br. 5/11, 120/14, 39/19
25. Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo, dostupno na: <https://zakonodavstvo.gov.hr/izvjesce-o-provedbi-savjetovanja-s-javnoscju-u-postupcima-donosnja-zakona-drugih-propisa-i-akata-u-2020/donesen-je-plan-zakonodavnih-aktivnosti-za-2024-godinu/502>, posjećeno na dan: 21. ožujak 2024.
26. Zakon o Državnom inspektoratu, Narodne novine br. 115/18, 117/21 i 67/23
27. Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, NN, br. 30/09, 13/10, 14/14, 32/19
28. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, NN MU br. 14/01
29. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine br. 96/03
30. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine br. 19/22 i 59/23

*Summary***THE IMPACT OF THE RAPEX SYSTEM IN THE FIELD OF  
CONSUMER PROTECTION***Original scientific paper*

*European legislation continuously strives to ensure a high level of consumer health and safety protection. Among other measures, this is achieved by imposing an obligation on manufacturers and distributors to place on the market only those products that are safe for consumers. In the context of consumer safety and health, Directive 2001/95/EC on general product safety was adopted, introducing the Rapid Alert System for dangerous non-food products – RAPEX (Rapid Exchange of Information System). This system enables the exchange of information between Member States and the Commission regarding measures and actions taken concerning products that pose a serious risk to the health and safety of consumers, as well as to public interest and safety, if there is no specific EU legislation with the same objective. In this paper, the author will provide a comparative overview of the existing Directive and the latest legislative framework, Regulation 2023/988 on general product safety, which repeals the Directive. Furthermore, relevant case law of the EU Court in the field of the RAPEX system will be analyzed. The role of the State Inspectorate of the Republic of Croatia, as the national contact point, in transmitting notifications and information through the RAPEX system will also be examined and solution to some problems encountered in the management and functioning of this system will be proposed.*

**Keywords:** *RAPEX, State Inspectorate of the Republic of Croatia, inspection supervision, Regulation 2023/988, consumer safety*

## TEORIJSKI I PRAKTIČNI PROBLEMI UTVRĐIVANJA „POREZNOG PREBIVALIŠTA“ U REPUBLICI HRVATSKOJ: AHILOVA PETA FINANCIRANJA LOKALNIH JEDINICA?

*Pregledni rad*

izv. prof. dr. sc. **Stjepan Gadžo**<sup>1</sup>

*U domaćem poreznom pravu pojmovi prebivališta i uobičajenog boravišta imaju neprijepornu važnost, posebno za utvrđivanje poreza na dohodak. Riječ je o autonomnim poreznopravnim pojmovima, definiranim u članku 43. Općeg poreznog zakona (OPZ). Ipak, u dosadašnjoj praksi uočljivi su brojni problemi u tumačenju i primjeni odredbi mjerodavnih za utvrđivanje poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta, što dovodi u pitanje pravnu sigurnost poreznih obveznika. Opisano je stanje zabrinjavajuće i iz perspektive jedinica lokalne samouprave (JLS-i), kojima u postojećem modelu financijskog izravnjanja pripada pretežni dio prihoda prikupljenih porezom na dohodak. Naime, sukladno Zakonu o porezu na dohodak (ZPD), prebivalište poreznog obveznika je temeljni kriterij za utvrđivanje kojem JLS-u pripada prihod prikupljen ovim poreznim oblikom. Recentnim izmjenama i dopunama ZPD-a, na snazi od 01. siječnja 2024., JLS-ima je prepuštena ovlast propisivanja stopa poreza na dohodak. U znanstvenoj i stručnoj javnosti takvo je normativno rješenje kritizirano uglavnom kroz prizmu ekonomske učinkovitosti, odnosno njegova potencijala za jačanje (štetne) porezne konkurencije među lokalnim jedinicama. S druge strane, gotovo uopće nije adresirano pitanje kriterija temeljem kojih se fizička osoba u poreznopravnom smislu vezuje uz područje pojedinog JLS-a. Slijedom navedenog, u ovom se radu istražuju teorijski i praktični problemi u utvrđivanju poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta, uz poseban naglasak na perspektivu JLS-a i upravljanje lokalnim javnim financijama.*

**Ključne riječi:** *porez na dohodak; prebivalište; uobičajeno boravište; porezna rezidentnost; financijsko izravnjanje.*

---

<sup>1</sup> Izv. prof. dr. sc. Stjepan Gadžo, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, 51000 Rijeka, e-mail: stjepan.gadzo@pravri.uniri.hr

## 1. UVOD

U porezno-pravnim sustavima suvremenih država poseban značaj imaju pravne činjenice o čijem postojanju ovisi uspostava i vršenje porezne jurisdikcije, tj. prava države i/ili subnacionalnih razina vlasti na oporezivanje. Međunarodno pravo priznaje pravo država na uspostavu porezne jurisdikcije temeljem različitih činjenica, svaka od kojih ukazuje na određeni oblik povezanosti između države s jedne strane te poreznog obveznika i/ili predmeta oporezivanja s druge (Gadžo, 2018: 45-48). Po istom se ključu određuju i granice porezne jurisdikcije subnacionalnih razina vlasti unutar pojedinih država, bez obzira je li riječ o složenim ili unitarnim državama.

Kod tzv. subjektivnih poreza – tj. onih poreznih oblika za čiji su razrez od posebnog značaja osobna svojstva poreznog obveznika (v. Jelčić et al., 2008: 106), poput poreza na dohodak ili poreza na nasljedstva i darove – uspostava i vršenje porezne jurisdikcije u većini država ovisi o određenim pravnim činjenicama koje signaliziraju dovoljnu razinu „osobne povezanosti“ (engl. *personal attachment*) poreznog obveznika s državom u pitanju. U pogledu poreza na dohodak tako se pretežno koristi koncept porezne (fiskalne) rezidentnosti (engl. *tax residence*): država ima pravo oporezivanja fizičkih osoba – poreznih rezidenata i to u punom opsegu, odnosno prema načelu neograničene porezne obveze (Arbutina, 2016: 615-616). Pravne činjenice koje se u nacionalnim pravnim porecima primjenjuju kao pretpostavke odnosno kriteriji utvrđenja rezidentnosti fizičkih osoba veoma su raznolike (Gadžo, 2018: 74). U hrvatskom se zakonodavstvu za tu svrhu primarno koristi kriterij (poreznog) prebivališta. Niz drugih država (npr. Austrija, Njemačka, Švicarska, Francuska) oslanja se na identičan porezno-pravni pojam (engl. *tax domicile*, njem. *Wohnsitz*, franc. *domicile fiscal*), ali uz istaknute razlike u njegovim definicijskim obilježjima (Pitrone, 2016: 361-362; Elkins, 2020: 159-170).

Definicije „poreznog prebivališta“ te podrednog kriterija „uobičajenog boravišta“ sadržane u čl. 43. Općeg poreznog zakona (NN 115/16., 106/18., 121/19., 32/20.,

42/20., 114/22.; dalje: OPZ), izazivaju brojne dvojbe na koje zadovoljavajući odgovori zasad nisu ponuđeni u upravnoj i sudskoj praksi. Porezni se obveznici, kao i druge osobe koje sudjeluju u porezno-pravnom odnosu (npr. poslodavci i drugi isplataljevi oporezivih primitaka kao tzv. porezni platci), tako često nalaze suočeni s nizom pitanja o kojima ovisi pravilno i zakonito utvrđenje poreza te njegova naplata. Time je u području poreznog prava ugrožen zahtjev pravne sigurnosti kao jedan od temeljnih postulata vladavine prava. Opisano je stanje zabrinjavajuće i iz perspektive jedinica lokalne samouprave (JLS-i), kojima u postojećem modelu financijskog izravnjanja pripada pretežni dio prihoda prikupljenih porezom na dohodak. Naime, sukladno Zakonu o porezu na dohodak (NN 115/16., 106/18., 121/19., 32/20., 138/20., 151/22., 114/23.; dalje: ZPD), prebivalište poreznog obveznika je temeljni kriterij za utvrđivanje kojem JLS-u pripada prihod prikupljen ovim poreznim oblikom. Recentnim izmjenama i dopunama ZPD-a, na snazi od 01. siječnja 2024., JLS-ima je prepuštena ovlast propisivanja stopa poreza na dohodak. U znanstvenoj i stručnoj javnosti takvo je normativno rješenje kritizirano uglavnom kroz prizmu ekonomske učinkovitosti, odnosno njegova potencijala za jačanje (štetne) porezne konkurencije među lokalnim jedinicama. S druge strane, gotovo uopće nije adresirano pitanje kriterija temeljem kojih se fizička osoba u poreznopravnom smislu vezuje uz područje pojedinog JLS-a, koje zbog razlika u poreznim stopama sada ima još i veći značaj nego ranije.

Slijedom svega navedenog, u ovom se radu istražuju teorijski i praktični aspekti koncepata poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta, uz poseban naglasak na njihov utjecaj na upravljanje lokalnim javnim financijama.

## **2.    NORMATIVNO UREĐENJE POREZNOG PREBIVALIŠTA I UOBIČAJENOG BORAVIŠTA U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU**

U čl. 43. OPZ-a definirani su pojmovi prebivališta i uobičajenog boravišta mjerodavni za porezne svrhe odnosno za primjenu poreznih propisa. Slijedom normativnog izričaja prvog dijela odredbe čl. 43. st. 1. („(U) smislu ovoga Zakona



(...)", ali i iz samog naziva članka („Prebivalište i uobičajeno boravište **za porezne svrhe**“; naglasio S.G.) razvidno je da je riječ o autonomnom poreznopravnom pojmu koji ima pravni značaj kod primjene svih propisa iz područja poreznog prava te, šire, prava javnih davanja. Ovdje je potrebno upozoriti da OPZ ima veoma širok predmetni obuhvat. Dok se u čl. 1. OPZ-a navodi kako on predstavlja „zajedničku osnovu poreznog sustava“, njegovim čl. 2. st. 8. je precizirano: „Odredbe ovoga Zakona propisane za poreze na odgovarajući način primjenjuju se i na druga javna davanja (u daljnjem tekstu: porezi) propisana ovim Zakonom, ako ovim Zakonom ili posebnim propisima nije uređeno drugačije.“ Tako prilikom analize pojedinih pravila OPZ-a, uključujući i pravila kojima se definiraju određeni pojmovi, valja imati u vidu narav OPZ-a kao sistemskog propisa u području javnih davanja (Arbutina, 2022: 252-253). Shodno tomu, u domaćoj teoriji i praksi uvriježeno korištenje termina „porezno prebivalište“ ili „prebivalište u porezne svrhe“ čini se opravdanim, ali i korisnim s obzirom da se termin „prebivalište“, s različitim definicijskim obilježjima, koristi u drugim pravnim područjima. Težeći većoj terminološkoj jasnoći, u nastavku ovog rada pojam „poreznog prebivališta“ koristi se u smislu čl. 43. OPZ-a dok se pod pojmom „prebivališta“ označava upravnopravni pojam definiran Zakonom o prebivalištu (NN 144/12, 158/13, 114/22; dalje: ZP).

## **2.1. Pravno značenje poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta**

Čl. 43. OPZ-a smješten je u poglavlje II. zakona, pod nazivom „Porezno-dužnički odnos“, čiji je odjeljak 4. naslovljen „Mjesna određenost poreznog obveznika“. Pri tome sadržaj i izričaj čl. 42. OPZ-a trpe ozbiljne prigovore. Naime, uporaba pojma „mjesna određenost“ umnogome je neprecizna. Kakvo je pravno značenje odredbe da se mjesna određenost poreznog obveznika – fizičke osobe određuje prema prebivalištu ili uobičajenom boravištu? Smatramo da ova odredba nema nikakve materijalnopravne učinke, s obzirom da se činjenice koje dovode do uspostave porezne jurisdikcije određuju u posebnim poreznim

zakonima (npr. čl. 3. ZPD-a).<sup>2</sup> Uspoređujući sadržaj čl. 42. OPZ-a s čl. 16. Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09, 110/21; dalje: ZUP), čini se da njegov temeljni cilj leži u određenju mjesne nadležnosti poreznih tijela. U tom smislu postoji funkcionalna veza između čl. 42. i čl. 53. OPZ-a, iz čega slijedi da se u poreznim stvarima mjesna nadležnost određuje prema prebivalištu ili uobičajenom boravištu fizičke osobe – poreznog obveznika, osim ako je posebnim poreznim propisom uređeno drugačije.

Razmatrajući definicije pojmova prebivališta i uobičajenog boravišta iz čl. 43. OPZ-a u vezi s čl. 42. OPZ-a, razvidno je da predmetni pojmovi imaju postupovnopravno značenje, kao pravne pretpostavke za uspostavu mjesne nadležnosti poreznih tijela.<sup>3</sup> Nadalje, ako se analizira korištenje istih pojmova u drugim, posebnim poreznim propisima, jasno se ocertava i njihovo materijalnopravno značenje, u pogledu raspodjele prava na oporezivanje, i na međunarodnom planu i između subnacionalnih razina vlasti.

Prije svega, čl. 3. st. 1. ZPD-a koristi koncepte poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta kao alternativne definicijske kriterije fiskalne rezidentnosti fizičkih osoba: „Rezident je fizička osoba koja u Republici Hrvatskoj ima prebivalište ili uobičajeno boravište.“ *A contrario*, fizička osoba koja na teritoriju RH nema ni prebivalište ni uobičajeno boravište smatra se, za potrebe poreza na dohodak, nerezidentom. Razvidno je da u domaćem zakonodavstvu, slično rješenjima iz niza drugih država, koncept poreznog prebivališta ima materijalnopravno značenje jurisdikcijske poveznice: ispunjenjem ove pravne pretpostavke fizička se osoba smatra hrvatskim poreznim rezidentom te RH ima pravo oporezivanja njezina svjetskog dohotka, sukladno načelu neograničene porezne obveze (Arbutina, 2022: 3-4). Porezno prebivalište i uobičajeno boravište na isti se način koriste u čl. 3. st. 1. Zakona o porezu na dobit (NN 177/04 – 114/23) u odnosu na fizičke osobe koje su obveznici poreza na dobit, a ne poreza na dohodak. Nadalje,

---

<sup>2</sup> Za drugačije tumačenje čl. 42. OPZ-a v. Arbutina (2022: 266).

<sup>3</sup> Usp. Arbutina (2022: 266, 268).

za potrebe poreza na dodanu vrijednost (PDV-a), kriterij prebivališta koristi se u više tzv. pravila o mjestu oporezivanja, koja također imaju svrhu podjele prava oporezivanja između država (Cindori, 2022: 133). Primjerice, sukladno čl. 26. st. 1. Zakona o porezu na dodanu vrijednost (NN 73/13 – 35/24), mjesto obavljanja telekomunikacijskih usluga određuje se prema prebivalištu ili uobičajenom boravištu primatelja usluge, pod uvjetom da primatelj nije obveznik PDV-a.

Za potrebe ovog rada posebno je važno istaknuti ulogu pojmova poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta na planu raspodjele poreznih ovlasti između jedinica lokalne i regionalne samouprave. Tako je čl. 1. st. 2. ZPD-a propisano: „Pripadnost poreza na dohodak određuje se prema prebivalištu/uobičajenom boravištu poreznog obveznika. Kada porezni obveznik u Republici Hrvatskoj nema prebivalište niti uobičajeno boravište, pripadnost se određuje prema sjedištu odnosno prebivalištu/uobičajenom boravištu isplatitelja.“ Ako se citirana odredba poveže s pravilima o raspodjeli prihoda od poreza na dohodak propisanih čl. 5. – 7. Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23; dalje: ZFJLRS), jasno je kako određenje poreznog prebivališta fizičke osobe ima važne posljedice za porezne prihode JLS-a: općina ili grad na čijem području porezni obveznik ima prebivalište ima pravo na najmanje 74% prihoda od obračunatog poreza na njegov dohodak. Analogno tomu, pojmovi poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta određuju pripadnost prihoda od poreza na nasljedstva i darove te poreza na cestovna motorna vozila, uz važnu razliku da prihodi od ovih poreza pripadaju županijama kao jedinicama regionalne samouprave.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> V. čl. 10. i čl. 13. Zakona o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17, 114/22, 114/23; dalje: ZLP).

## 2.2. Zakonske oznake pojma poreznog prebivališta

Čl. 43. st. 1. OPZ-a određuje: „U smislu ovoga Zakona smatra se da porezni obveznik ima prebivalište ondje gdje ima stan u vlasništvu ili posjedu neprekidno najmanje 183 dana u jednoj ili u dvije kalendarske godine. Boravak u stanu nije obvezan.“ Početno valja istaknuti kako uporaba sintagme „smatra se“ može navesti na zaključak da citirana odredba predstavlja tzv. zakonsku presumpciju (v. Uzelac, 2003: 359). Ipak, s obzirom na prethodno izložene funkcije pojma poreznog prebivališta u okviru porezno-pravnog sustava, prihvatljivije nam se čini stajalište da prva rečenica čl. 43. st. 1. OPZ sadrži klasičnu zakonsku definiciju, uz navođenje oznaka bitnih za sadržaj predmetnog pojma (v. Vuković i Vuković, 1997: 77). Sukladno tomu, porezno prebivalište je definirano kao mjesto u kojem fizička osoba – porezni obveznik ima stan u vlasništvu ili posjedu. Nadalje, istom je rečenicom određen i vremenski prag odnosno minimalno trajanje vlasništva ili posjeda potrebno za uspostavu poreznog prebivališta. Konačno, u drugoj rečenici čl. 43. st. 1. OPZ-a određeno je kako boravak u stanu nije bitna oznaka pojma poreznog prebivališta.

Nekoliko definicijskih oznaka poreznog prebivališta zahtijeva detaljniju raščlambu. Prvo, može se postaviti pitanje značenja pojma „stan“ u smislu čl. 43. st. 1. OPZ-a. U domaćoj je praksi dosad najpotpunije tumačenje dano je u javno objavljenom mišljenju Središnjeg ureda Porezne uprave (dalje: SUPU) iz 2013. godine (Klasa: 410-01/12-01/2898, Urbroj: 513-07-21-01/13-2). U odgovoru na upit poreznog obveznika može li se stanom smatrati kuća, apartman, vikendica i drugi objekti koji su opremljeni za stanovanje, tako je navedeno: „u smislu odredbi (...) OPZ-a u svrhu utvrđivanja prebivališta, stanom u vlasništvu ili posjedu smatra ona nekretnina koja će se koristiti ili se koristi za stanovanje bez obzira kako je nazvana (stan, kuća, apartman).“ Drugim riječima, u domaćoj upravnoj praksi prevladava stav kako se pojam „stan“ ne smije tumačiti restriktivno: njime su obuhvaćene sve vrste nekretnina koje se mogu koristiti za

stanovanje. Ipak, neke nedoumice i dalje nisu riješene. Primjerice, nije jasno koja se razina opremljenosti nekretnine traži, odnosno u kojoj mjeri nekretnina mora biti pogodna za trajno stanovanje. Također je moguće postaviti pitanje tretmana kamperskih vozila opremljenih tako da omogućuju trajniji boravak ili stanovanje. U tom pogledu primjenjivačima poreznih propisa bilo bi korisno analizirati bogatu sudsku praksu iz SR Njemačke, čiji Zakon o javnim davanjima (*Abgabenordnung*) u svom čl. 8. definira pojam (poreznog) prebivališta, uz korištenje sličnih pojmovnih oznaka, uključujući i pojam stana (*Wohnung*). U njemačkoj je sudskoj praksi pojašnjeno kako ovaj pojam obuhvaća sve prostorije za život koje su u objektivnom smislu pogodne za trajno stanovanje, što pretpostavlja postojanje sanitarnog čvora i mogućnost pripreme hrane (Koenig, 2024:§ 8, para. 9).

U svakom slučaju, porezni obveznik mora imati stan u vlasništvu ili posjedu. Naime, druga bitna oznaka pojma poreznog prebivališta je postojanje određenog odnosa između poreznog obveznika i stana odnosno nekretnine u pitanju. U tom pogledu odredba čl. 43. st. 1. OPZ-a klasični je primjer korištenja privatnopravnih koncepata u poreznim propisima i to na način koji ne sugerira potrebu za ikakvim odstupanjem od njihovog značenja sukladno pravilima privatnog prava (v. Gadžo, 2020: 390). Shodno tomu, je li porezni obveznik vlasnik nekretnine te ima li nekretninu u posjedu utvrđuje se polazeći od mjerodavnih pravila Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96 – 94/17). Izričaj čl. 43. st. 1. OPZ-a, posebno korištenje rastavnog veznika „ili“, *prima facie* navodi na zaključak da se traži vlasnički odnos ili, alternativno, posjed kao faktično stanje. Ipak, u domaćoj je praksi zauzeto stajalište kako gubitkom neposrednog posjeda – primjerice, davanjem stana u najam, uz zadržavanje prava vlasništva – otpada mogućnost kvalifikacije nekretnine kao mjesta prebivališta fizičke osobe. Ovakvo shvaćanje, koje *de facto* daje primat (neposrednom) posjedu kao definicijskom kriteriju prebivališta, opravdava se time da nije logično smatrati

da porezni obveznik ima prebivalište u nekretnini koju nema na raspolaganju (Božina, 2016: 153; Legac i Martinović, 2016: 56-57).

Konačno, za kvalifikaciju poreznog prebivališta nužno je da je zadovoljen i prag minimalnog trajanja vlasništva/posjeda od 183 dana, neprekidno. Ovaj kriterij može biti zadovoljen u okviru jedne ili dvije kalendarske godine. Primjerice, porezni obveznik može steći neposredni posjed nad stanom 01. listopada 2024. godine. Iako se u poreznom razdoblju koje obuhvaća 2024. godinu ne može smatrati da taj stan predstavlja njegovo mjesto prebivališta, trajanje posjeda nad stanom u 2024. godini pribraja se trajanju posjeda u idućem poreznom razdoblju, pod uvjetom da posjed u međuvremenu nije trajno prekinut.

### **2.3. Posebno o uvjetu boravka u stanu**

Kod utvrđivanja poreznog prebivališta sukladno čl. 43. st. 1. OPZ-a najviše je nedoumica vezano za odredbu kako boravak u stanu nije obvezan. Naime, u praksi su česti slučajevi vlasnika stanova i drugih nekretnina pogodnih za stanovanje koji u njima uopće ne borave ili borave veoma rijetko, a ujedno nekretninu ne iznajmljuju drugoj osobi (v. raspravu *supra*). Postavlja se pitanje utjecaja navedenog na status poreznog prebivališta vlasnika nekretnine. Već i prva rečenica čl. 43. st. 1. OPZ-a navodi na negativan odgovor: s obzirom da je ključna pojmovna oznaka poreznog prebivališta vlasništvo ili posjed nad nekretninom, u svjetlu mjerodavnih normi građanskog prava, boravak vlasnika/posjednika u stanu načelno nije bitan za kvalifikaciju prebivališta. U tom smislu druga rečenica čl. 43. st. 1. OPZ-a nema nikakav dodatni pravni značaj, osim što izrijekom potvrđuje prethodno navedeno shvaćanje.

Ipak, po ovom pitanju upravna praksa nije posve jasna. Primjerice, u javno objavljenom mišljenju SUPU-a iz 2011. godine (Klasa: 410-01/11-01/1335, Urbroj: 513-07-21-01/11-3) istaknuto je sljedeće: „U konkretnom slučaju, budući da iz podataka navedenih u upitu proizlazi da je hrvatski državljanin vlasnik stana u Republici Hrvatskoj, te da sam uplaćuje doprinose za produženo mirovinsko

osiguranje i na taj način ostvaruje pravo na socijalno i zdravstveno osiguranje u Republici Hrvatskoj, iz čega je razvidno da u Kataru boravi samo privremeno, a da mu stan u vlasništvu u Republici Hrvatskoj i dalje služi za trajno stanovanje iako u njemu ne boravi cijelo vrijeme, to u smislu navedenih propisa ima prebivalište u Republici Hrvatskoj, pa se stoga smatra tuzemnim poreznim obveznikom i u Republici Hrvatskoj podliježe plaćanju poreza na ukupni svjetski dohodak.“ Drugim riječima, u citiranom je mišljenju zauzet stav da (stalni) boravak u stanu nije odlučan za kvalifikaciju prebivališta. Zanimljivo, u nekoliko drugih mišljenja SUPU smatra da je bitan uvjet definicije prebivališta svrha korištenja nekretnine. Preciznije, mjesto prebivališta može se vezati samo za stan koji služio stalnom stanovanju poreznog obveznika. Tako u mišljenju iz 2013. SUPU navodi: „Iz podataka navedenih u upitu nije razvidno jesu li nastupile okolnosti iz kojih se može zaključiti da će porezna obveznica nekretninu koristiti za stalno stanovanje tijekom duljeg razdoblja kako to propisuje OPZ. Navedene okolnosti su bitne za postojanje prebivališta. Međutim, ako nabavljena nekretnina služi za povremeni boravak (kuća za odmor) tada vlasništvo ili posjed nekretnine ne utječe na pojam prebivališta.“ Citirano je shvaćanje podložno kritici jer nijedan uvjet zakonske definicije prebivališta iz čl. 43. st. 1. OPZ-a ne upućuje na važnost namjene nekretnine, odnosno na potrebu njezina korištenja za stalno stanovanje ili boravak poreznog obveznika.

#### **2.4. Pravila o prioritetu**

U čl. 43. st. 2., 3. i 4. OPZ-a sadržana su tzv. pravila o prioritetu. Njihov je cilj odrediti porezno prebivalište fizičke osobe u čijem je vlasništvu ili posjedu više nekretnina koje ispunjavaju definicijske kriterije iz čl. 43. st. 1. OPZ-a. Pri tome je različit tretman poreznog obveznika – samca od poreznog obveznika koji je zasnovao obitelj. Za potonju kategoriju poreznih obveznika porezno se prebivalište utvrđuje prema prebivalištu obitelji. U nekoliko je problematično što OPZ ne sadrži nikakve oznake pojma „prebivalište obitelji“. Smatramo kako je

ovdje najispravnije posegnuti za sistemskim tumačenjem u svjetlu odredbi Obiteljskog zakona (NN 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23). U tom smislu prebivalište obitelji predstavlja mjesto zajedničkog stanovanja bračnih i izvanbračnih drugova te životnih partnera, ako takvo mjesto postoji. U slučajevima poreznih obveznika koji imaju maloljetnu djecu, mjestom prebivališta obitelji nedvojbeno valja smatrati obiteljski dom, kako je definiran u čl. 32. Obiteljskog zakona. Zanimljivo je da čl. 43. st. 2. OPZ-a ne sadrži nikakav podredni kriterij za određivanje prebivališta u slučaju kad nije moguće odrediti mjesto prebivališta obitelji. Za razliku od toga, čl. 43. st. 3., koji se primjenjuje na situacije kod kojih porezni obveznik ima prebivalište u smislu čl. 43. st. 1. i u tuzemstvu i u inozemstvu, jasno predviđa podrednu primjenu pravila o prioritetu koja se inače primjenjuju na samce, tj. na porezne obveznike koji nisu zasnovali obitelj.

U odnosu na poreznog obveznika – samca prebivalište se, u slučaju vlasništva/posjeda nad više nekretnina, utvrđuje prema mjestu u kojem se pretežno zadržava ili prema mjestu iz kojeg pretežno odlazi na rad ili obavljanje djelatnosti. Iako je riječ o dva različita kriterija (mjesto pretežnog zadržavanja odnosno boravka i mjesto odlaska na rad ili djelatnost), ni čl. 43. st. 2. ni čl. 43. st. 3. OPZ-a ne daju na jasan način prioritet ijednom od njih. Pri tome u domaćoj upravnoj praksi prevladava shvaćanje kako je bitnije mjesto iz kojeg porezni obveznik redovno odlazi izvršavati radne zadatke svog radnog mjesta (v. mišljenje SUPU-a od 18.04.2018., Klasa: 410-01/18-01/747, Urbroj: 513-07-21-01/18-2). U smislu praktične provedbe takvo je shvaćanje razumljivo, s obzirom na kompleksnost utvrđivanja mjesta u kojem porezni obveznik pretežno boravi odnosno u kojem se pretežno zadržava.

Odredba čl. 43. st. 4. OPZ-a ima za cilj izbjeći situacije s prekograničnim elementom kod kojih bi pravilo o prioritetu iz čl. 43. st. 3. navelo na zaključak da porezni obveznik ima prebivalište u drugoj državi, a istodobno ga ta država ne smatra svojim poreznim rezidentom. S obzirom na mogućnost neželjenog ishoda



dvostrukog neoporezivanja, u takvom se slučaju smatra da porezni obveznik ipak ima prebivalište u Republici Hrvatskoj.

## 2.5. Uobičajeno boravište kao podredni kriterij

Iz izričaja čl. 42. OPZ-a, ali i drugih pravila u hrvatskom zakonodavstvu kojima je određeno pravno značenje utvrđenja poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta (v. *supra*, poglavlje 2.1.), ne može se izvesti jasan zaključak o odnosu navedenih dvaju kriterija za uspostavu porezne jurisdikcije, ali i za uspostavu mjesne nadležnosti poreznih tijela. Iako korištenje rastavnog veznika „ili“ u čl. 42. OPZ-a i čl. 3. st. 1. ZPD-a sugerira da je riječ o alternativnim kriterijima između kojih nijedan nema primat, takvo bi shvaćanje bilo protivno samom cilju utvrđivanja mjesne pripadnosti poreznog obveznika. Potrebno je, naime, utvrditi jedno mjesto s kojim je fizička osoba u tolikoj mjeri povezana da to dovodi do važnih, prethodno navedenih materijalnopравnih i postupvopravnih posljedica.

U upravnoj je praksi zauzet jasan stav o odnosu prebivališta i uobičajenog boravišta za porezne svrhe, koji ukazuje da kriterij poreznog prebivališta ima prednost u primjeni (v. Legac, Martinović i Lončar, 2021: 73). Kako je navedeno u mišljenju SUPU-a iz 2018. godine (Klasa: 410-01/18-01/747, Urbroj:513-07-21-01/18-2): „Samo ukoliko se temeljem navedenih odredbi ne može utvrditi prebivalište za porezne svrhe, utvrđuje se uobičajeno boravište te za porezne svrhe porezni obveznik neće u isto vrijeme imati utvrđeno i mjesto prebivališta i mjesto uobičajenog boravišta, dok prema Zakonu o prebivalištu fizička osoba može istovremeno imati prijavljeno i prebivalište, kao mjesto trajnog nastana, i boravište, kao mjesto u kojem privremeno boravi dulje od 3 mjeseca.“ Citirano shvaćanje, koje valja pozdraviti, znači da koncept uobičajenog boravište postaje relevantan samo u dva slučaja: (i) ako porezni obveznik uopće nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, u smislu čl. 43. st. 1. OPZ-a, tj. kad nema nijedan stan u vlasništvu ili posjedu unutar traženog vremena; (ii) ako više od jedne nekretnine

u vlasništvu ili posjedu poreznog obveznika ispunjava uvjete iz čl. 43. st. 1., a nije moguće odrediti kojemu od navedenih mjesta prebivališta treba dati prednost sukladno pravilima prioriteta iz čl. 43. st. 2. i 3.

Pojam uobičajenog boravišta za porezne svrhe definiran je u čl. 43. st. 5. OPZ-a. Definicija je složena te sadrži više oznaka predmetnog pojma. Tako je u prvoj rečenici navedeno da porezni obveznik ima uobičajeno boravište u onome mjestu u kojem se zadržava pod okolnostima na temelju kojih se može zaključiti da on u tome mjestu ili na tom području ne boravi samo privremeno. Druga rečenica sadrži presumpciju postojanja uobičajenog boravišta u slučaju stalnog ili vremenski povezanog boravka u trajanju od najmanje 183 dana u jednoj ili u dvije kalendarske godine. Konačno, treća rečenica čl. 43. st. 5. OPZ-a određuje kako za određivanje uobičajenog boravišta nisu važni kratkotrajni prekidi boravka koji ne traju dulje od jedne godine.

Razvidno je kako je utvrđivanje uobičajenog boravišta zahtjevno u smislu dokazivanja sljedećih činjenica: (i) zadržavanje poreznog obveznika na određenom mjestu ili području; (ii) stalnost boravka; (iii) kontinuirano trajanje boravka; (iv) prekidi boravka. Činjenice koje su relevantne mogu se označiti zajedničkim nazivnikom fizičke prisutnosti poreznog obveznika na određenom mjestu ili području.<sup>5</sup> Pri tome je potrebno razgraničiti barem dvije vrste situacija. Prvo, kod tzv. prekograničnih situacija, tj. za potrebe utvrđenja fiskalne rezidentnosti fizičkih osoba, relevantnim područjem za utvrđenje boravka odnosno zadržavanja iz čl. 43. st. 5. OPZ-a smatra se čitav teritorij RH. Nasuprot tomu, u svim slučajevima kod kojih je nužno utvrditi općinu ili grad u kojoj porezni obveznik ima uobičajeno boravište, relevantnim se područjem zadržavanja ili boravka smatra područje pojedinog JLS-a. Konačno, u procjeni ispunjenja vremenskog uvjeta – „stalnosti“ boravka ili praga od 183 dana – kraći prekidi boravka, poslovne, privatne ili druge naravi, nisu relevantni. Tako je moguće zamisliti slučaj studenta koji se radi pohađanja nastave i izvršenja

---

<sup>5</sup> Usporedi, u kontekstu njemačkog zakonodavstva, (Koenig, 2024:§ 9, para. 8.).

studijskih obveza seli iz roditeljskog doma: njegovo uobičajeno boravište postat će mjesto studija, bez obzira na redovne, kratkotrajne posjete izvornom mjestu stanovanja (usp. Koenig, 2024: § 9, para. 24). Dakako, studenti će redovno u mjestu studija imati i prebivalište u smislu čl. 43. st. 1. OPZ-a, čime utvrđivanje uobičajenog boravišta gubi smisao.

## 2.6. O odnosu čl. 43. OPZ-a i drugih pravila

Prethodno je razloženo značenje prebivališta i uobičajenog boravišta kao autonomnih poreznopravnih pojmova, definiranih odredbama OPZ-a. Ipak, u domaćoj stručnoj javnosti nerijetko se javlja pitanje odnosa navedenih pojmova sa srodnim pravnim pojmovima definiranim u ZP-u. Tako čl. 2. st. 1. ZP-a određuje da je *prebivalište* (naglasio S.G.) mjesto i adresa u Republici Hrvatskoj na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi. Čl. 2. st. 2. ZP-a sadrži definiciju *boravišta* (naglasio S.G.) kao mjesta i adrese u Republici Hrvatskoj gdje osoba privremeno boravi, ali se na toj adresi nije trajno nastanila u smislu čl. 2. st. 1. ZP-a. Bitno je naglasiti da predmetni upravnopravni pojmovi prebivališta i boravišta načelno nemaju nikakav utjecaj na utvrđivanje poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta. Premda detaljnija usporedba sadržaja ovih pojmova u sferi upravnog i poreznog prava leži van granica predmetnog rada, dovoljno je istaknuti navode iz mišljenja SUPU-a iz 2018. godine (Klasa: 410-01/18-01/747; Urbroj: 513-07-21-01/18-2): „(...) prije svega je potrebno napomenuti da prebivalište i uobičajeno boravište za porezne svrhe utvrđeno sukladno članku 43. OPZ-a, ne mora nužno odgovarati prebivalištu i boravištu utvrđenom prema Zakonu o prebivalištu (...) za porezne svrhe porezni obveznik neće u isto vrijeme imati utvrđeno i mjesto prebivališta i mjesto uobičajenog boravišta, dok prema Zakonu o prebivalištu fizička osoba

može istovremeno imati prijavljeno i prebivalište, kao mjesto trajnog nastana, i boravište, kao mjesto u kojem privremeno boravi dulje od 3 mjeseca.“

Jednako tako, na tumačenje pojmova prebivališta i uobičajenog boravišta iz čl. 43. OPZ-a nikakvog utjecaja nemaju pravila sadržana u međunarodnim ugovorima o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja (tzv. porezni ugovori). Svi porezni ugovori čija je stranka RH u svom čl. 4. st. 2. reguliraju slučajeve tzv. dvostruke rezidentnosti, određujući koja će se od država ugovornica smatrati državom rezidentnosti u slučaju da domaći propisi obje države u pitanju smatraju poreznog obveznika – fizičku osobu rezidentom. Ova tzv. pravila vezivanja (engl. *tie-breaker rules*) sadrže različite kriterije temeljem kojih se rješava fenomen dvostruke rezidentnosti, jedan od kojih je i kriterij koji se u hrvatskim inačicama teksta poreznog ugovora redovito naziva „prebivalište“. Ipak, riječ je o autonomnom međunarodnopravnom pojmu, čije se značenje ne preklapa s njegovim domaćim sinonimom, na što upućuju i inačice predmetnog pojma na drugim jezicima (engl. *permanent home*; franc. *foyer d'habitation permanent*; v. Avery Jones, 2006: 41-42). Bez ulaženja u detaljniju analizu prekograničnih situacija na koje se primjenjuje (i) porezni ugovor, za potrebe ovog rada je potrebno naglasiti da relevantna odredba poreznog ugovora može dovesti do pravne posljedice da se Hrvatska ne može smatrati državom rezidentnosti i nema pravo na uspostavu porezne jurisdikcije, usprkos odredbama domaćeg prava (OPZ-a). To, međutim, ne znači da su za tumačenje domaćih poreznopravnih pojmova, uključujući i pojam prebivališta iz čl. 43. st. 1. OPZ-a, relevantni definicijski elementi sličnih pojmova sadržanih u poreznim ugovorima.

### 3. PRAKTIČNI PROBLEMI IZ PERSPEKTIVE LOKALNIH JEDINICA

U prethodnom je dijelu rada razloženo normativno uređenje poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta kao važnih pojmova domaćeg poreznog prava. Pri tome su izložena i najvažnija pravna shvaćanja iz upravne prakse. Ipak, primjena navedenih pojmova u praksi i dalje je predmetom mnogih prijedora. Pri tome van granica ovog rada leže prijedori vezani za utvrđenje rezidentnosti fizičkih osoba u slučajevima na koje se primjenjuje neki od poreznih ugovora čija je stranka RH. Naime, za takve je slučajeve bitnije tumačenje autonomnih međunarodnopravnih pojmova, poput „sjedišta životnih interesa“ (engl. *centre of vital interests*), nego definicija sadržanih u OPZ-u (v. Legac i Martinović, 2016: 54-55). S druge strane, utvrđenje prebivališta/uobičajenog boravišta prema pravilima OPZ-a bitno je za utvrđenje mjesne nadležnosti poreznih tijela te, u materijalnom smislu još važnije, za raspodjelu poreznih ovlasti između JLS-a.

U vezi potonjeg valja podcrtati brojne, i široj javnosti poznate slučajeve u kojima su porezni obveznici manipulacijama s mjestom prebivališta (tzv. fiktivna prebivališta) pokušavali umanjiti poreznu obvezu.<sup>6</sup> Zajednički je nazivnik svih takvih slučajeva u tome da je porezno prebivalište bilo evidentirano protivno pravilima čl. 43. OPZ-a, slijedom čega su pojedine lokalne jedinice ostale bez dijela prihoda od poreza i prireza na dohodak. Pri tome se glavni povod za evazivno postupanje poreznih obveznika krio u značajnim razlikama između JLS-a u pogledu prireza: s obzirom da su JLS-i imali normativne ovlasti u pogledu uvođenja i određenja stope prireza na svom području, o mjestu prebivališta ovisilo je hoće li fizička osoba uopće plaćati prirez te po kojoj stopi;

---

<sup>6</sup> V. npr. <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/otkrivamo-kako-je-policija-hvatala-kontrolore-leta-koji-su-laznim-prebivalistima-izbjegli-milijunski-porez-odali-su-ih-telefonski-kontakti/> (01.04.2024).

pri tome su se čak i općine i gradovi koje neposredno graniče odlikovali veoma šarolikim rješenjima.<sup>7</sup>

Ukidanje prireza kao posebnog poreznog oblika s 01. siječnja 2024., temeljem posljednje novele ZLP-a te posljedičnim izmjenama odluka o lokalnim porezima na razini JLS-a, ne znači da se umanjilo značenje utvrđenja poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta. Naime, posljednjom je novelom ZPD-a, koja je stupila na snagu 01. siječnja 2024., JLS-ima je prepuštena ovlast određenja dvaju stopa po kojima se utvrđuje i plaća tzv. godišnji porez na dohodak. Tako temeljem čl. 19.a ZPD-a predstavničko tijelo JLS-a može svojom odlukom propisati visine poreznih stopa u okviru zakonom određenog raspona, i to: (i) općine: nižu stopu u granicama od 15 % do 22 % te višu stopu u granicama od 25 % do 33 %; (ii) gradovi s manje od 30.000 stanovnika: nižu stopu u granicama od 15 % do 22,40 % te višu stopu u granicama od 25 % do 33,60 %; (iii) gradovi s više od 30.000 stanovnika: nižu stopu u granicama od 15 % do 23 % te višu stopu u granicama od 25 % do 34,50 %; (iv) Grad Zagreb: nižu stopu u granicama od 15 % do 23,60 % te višu stopu u granicama od 25 % do 35,40 %.

Vidljivo je da je predmetnim zakonskim izmjenama JLS-ima prepuštena još veća diskrecija u određenju efektivnog poreznog opterećenja dohotka od nesamostalnog rada, samostalne djelatnosti i drugih oblika primitaka koji se ubrajaju u tzv. godišnji dohodak. Dosadašnja praksa ukazuje da su neki JLS-i u tomu prepoznali potencijal za konkurentnim normativnim djelovanjem, s ciljem privlačenja novih stanovnika i radnika. Primjerice, dok su stope godišnjeg poreza na dohodak u Gradu Zagrebu 23,6 % i 35,4 %, u susjednom Samoboru iznose 18 % i 27 %, a u Svetoj Nedelji 18 % i 28 %.<sup>8</sup> Detaljnija analiza svrsishodnosti zakonskih rješenja koje omogućuju opisani vid porezne konkurencije na lokalnoj razini vlasti prelazi opseg ovog rada. Ono što je važno naglasiti je da takvo širenje

---

<sup>7</sup> Za pregled v. [https://www.rrif.hr/pregled\\_stopa\\_prireza\\_porezu\\_na\\_dohodak-5-strucnainformacija/](https://www.rrif.hr/pregled_stopa_prireza_porezu_na_dohodak-5-strucnainformacija/) (01.04.2024).

<sup>8</sup> Za pregled v. [https://www.rrif.hr/stope\\_poreza\\_na\\_dohodak\\_od\\_1\\_sijecnja\\_2024\\_godine-10-strucnainformacija/](https://www.rrif.hr/stope_poreza_na_dohodak_od_1_sijecnja_2024_godine-10-strucnainformacija/) (01.04.2024).

normativnih ovlasti JLS-a znači i da kriteriji vezivanja poreznih obveznika za područje pojedinog JLS-a dobivaju na značaju. Prema tomu, općine i gradovi, posebno oni na čijem je području porezno opterećenje više, imaju još veći interes za pravilnim utvrđenjem poreznog prebivališta ili uobičajenog boravišta fizičkih osoba.

JLS-i se ovdje u praksi susreću s temeljnim problemom institucionalne naravi. Utvrđivanje, nadzor i naplata poreza na dohodak, uključujući i tzv. godišnjeg poreza, nije u djelokrugu JLS-a već u djelokrugu Porezne uprave (dalje: PU) kao tijela državne uprave. Podaci iz službenih evidencija PU-a temeljem kojih se utvrđuje porez na dohodak, uključujući i podatke o poreznom prebivalištu i boravištu fizičkih osoba, nisu raspoloživi tijelima JLS-a, a PU u praksi zauzima stvar da ih ne može podijeliti imajući u vidu odredbe OPZ-a o poreznoj tajni. Slijedom navedenog, JLS-i nemaju na raspolaganju adekvatne pravne mehanizme za provjeru evidentiranog poreznog prebivališta fizičke osobe te utvrđenja u kojoj se to mjeri poklapa s definicijom iz čl. 43. OPZ-a. Vrijedi napomenuti da JLS-i mogu dobiti podatke o upravnom prebivalištu i boravištu fizičkih osoba (u smislu ZP-a), ali, kako je objašnjeno *supra* (poglavlje 2.6.) isti pojmovi nisu istoznačni onima iz OPZ-a.

Slijedom navedenog, razvidno je da prema trenutnom uređenju jedino PU ima ovlast provjere prebivališta i uobičajenog boravišta fizičke osobe za porezne svrhe. Pri tome je jasan poticaj da, u slučajevima s prekograničnim elementom, porezna tijela budu proaktivnija, s obzirom da štite ukupnu poreznu osnovicu RH. Tako su, za potrebe utvrđenja porezne rezidentnosti fizičkih osoba, razrađeni i posebni obrasci, „Upitnik TI“ i „Upitnik TU“ (v. čl. 47. Pravilnika o provedbi Općeg poreznog zakona, NN 45/19 – 156/22; dalje: PPOPZ) temeljem kojih se utvrđuje s kojom je državom osoba više povezana, u smislu mjerodavnih odredbi poreznih ugovora i OPZ-a. S druge strane, nije jasno u kojoj mjeri PU posvećuje pozornost nadzoru prebivališta/uobičajenog boravišta kad je riječ o domaćim situacijama, kod kojih je važna pripadnost poreznog obveznika području pojedinog JLS-a. U

svjetlu mjerodavnih pravila, čini se da se ovdje porezna tijela ponajviše oslanjaju na model tzv. samooporezivanja (engl. *self-assessment*), polazeći od obveze poreznog obveznika da potpuno i istinito prijavi sve činjenice bitne za oporezivanje (v. čl. 68. i 69. OPZ-a). Kad je riječ o dohotku od nesamostalnog rada, kao glavnom obliku godišnjeg dohotka, značajnije obveze u vezi utvrđenja prebivališta/uobičajenog boravišta radnika nisu propisane za poslodavce (v. čl. 47. ZPD-a i čl. 27. st. 3. Pravilnika o porezu na dohodak, NN 10/17 – 143/23; dalje: PPD). Odredba čl. 27. st. 4. PPD-a u tom pogledu ne pruža jamstvo dovoljnog aktiviteta poreznih tijela, s obzirom da navodi tek kako PU može po službenoj dužnosti promijeniti podatke iskazane na poreznoj kartici fizičke osobe kada na temelju podataka iz svojih službenih evidencija ili drugih dostatnih izvora uoči da su isti podaci netočni ili nepotpuni.

Imajući u vidu složenost normativnih definicija poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta (v. *supra*, poglavlje 2.), posebnoj kritici valja podvesti formu i sadržaj obrazaca putem kojih bi fizičke osobe – porezni obveznici trebali prijaviti relevantne činjenice. Tako, primjerice, obrazac „Prijava činjenica bitnih za oporezivanje“, koji čini sastavni dio PPOPZ-a, ne razlučuje pojmove poreznog i upravnog prebivališta te ne daje jasne upute poreznom obvezniku koje su činjenice bitne u smislu čl. 43. OPZ-a (npr. vlasništvo ili posjed stana, mjesto stanovanja obitelji, mjesto rada, i dr.). Slične manjkavosti nalazimo i u upitnicima TI i TU, gdje između svih podataka koji se traže od poreznog obveznika uopće ne nalazimo podatke o nekretninama u vlasništvu ili posjedu, kao i o vremenu zadržavanja ili boravka na određenoj adresi u Hrvatskoj. Naznačeni nedostaci povećavaju rizik nepravilnog utvrđivanja poreznog prebivališta čak i u odnosu na porezne obveznike koji nemaju namjeru izbjegavanja plaćanja poreza, što se izravno odražava na prihode JLS-a.

#### 4. ZAKLJUČAK

U hrvatskom pravnom sustavu pojmovi prebivališta i uobičajenog boravišta imaju značenje pravnih činjenica o kojima ovisi raspodjela poreznih



ovlasti na međunarodnom planu (između država) te na domaćem planu (između subnacionalnih razina vlasti). To proizlazi iz odredbi OPZ-a kojima su definirani pojmovi poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta, te odredbi drugih propisa (npr. ZPD, ZFJLRS) koje za kvalifikaciju prebivališta/uobičajenog boravišta vežu važne materijalnopravne posljedice.

Pojmovne oznake prebivališta i uobičajenog boravišta iz čl. 43. OPZ-a izazivaju brojne nedoumice u praktičnoj primjeni. U ovom je radu pri tome naglasak na perspektivi JLS-a, s obzirom da nepravilno utvrđenje poreznog prebivališta, kao temeljnog kriterija uspostave porezne jurisdikcije na lokalnoj razini, izravno utječe na proračunske prihode JLS-a. S obzirom da prihodi od poreza na dohodak sudjeluju sa značajnim udjelom u ukupnim prihodima proračuna JLS-a, problemi naznačeni u ovom radu moraju biti adresirani u narednim izmjenama poreznih propisa.

Posebno se zabrinjavajućim čini kako zakonodavac prigodom različitih porezno-pravnih zahvata s učincima na uređenje financijskog izravnjanja često zanemaruje institucionalne i postupovne aspekte o kojima uvelike ovisi zakonito i pravilno utvrđenje poreza. Kad je riječ o pojmovima poreznog prebivališta i uobičajenog boravišta i njihovoj primjeni u praksi, ključno je podcrtati da JLS-i nemaju na raspolaganju adekvatne pravne mehanizme za provjeru evidentiranog prebivališta/boravišta fizičke osobe te utvrđenja u kojoj se to mjeri poklapa s definicijama iz čl. 43. OPZ-a. Time JLS-i nisu u stanju poduzimati mjere usmjerene protiv nezakonite erozije (potencijalne) porezne osnovice i posljedičnog gubitka proračunskih prihoda.

**LITERATURA**

1. Arbutina, H. (2010), „Pojmovnik“, Hrvatska javna uprava, 10(2): 615-624.
2. Arbutina, H. (2022), „Porezni postupak“, u: Arbutina, H. et al. Javnofinancijski sustav Republike Hrvatske, Zagreb: Narodne novine.
3. Avery Jones, J. (2006), „The Origins of Concepts and Expressions Used in the OECD Model and their Adoption by States“, Bulletin for International Taxation, 60(6): 220-254.
4. Božina, A. (2016), „Rezidentnost fizičkih osoba“, RRIF, 9/2016: 151-156.
5. Cindori, S. (2022), „Porez na dodanu vrijednost“, u: Arbutina, H. et al. Javnofinancijski sustav Republike Hrvatske, Zagreb: Narodne novine.
6. Elkins, D. (2022), „Scalar Conception of Tax Residence, Virginia Tax Review, 41(2): 149-202.
7. Gadžo, S. (2018), Nexus Requirements for Taxation of Non- Residents' Business Income, Amsterdam: IBFD.
8. Gadžo, S. (2020), "Primjena i tumačenje poreznog prava: teorijsko-normativne osnove", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 70(2-3): 373-406,
9. Jelčić, B., et al. (2008), Financijsko pravo i financijska znanost, Zagreb: Narodne novine.
10. Koenig, U. (2024), Abgabenordnung: AO, München: C. H. Beck.
11. Legac, D. i Martinović, Ž. (2016), „Utvrđivanje rezidentnosti fizičkih osoba“, Porezni vjesnik, 06/2016: 52-71.
12. Legac, D., Martinović, Ž. i Lončar, G. (2021), „Obveza plaćanja prireza s aspekta rezidentnosti poreznog obveznika“, Financije, pravo i porezi 09/21: 71-78.
13. Obiteljski zakon, NN 103/15, 98/19, 47/20, 49/23, 156/23.
14. Opći porezni zakon, NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20, 114/22.
15. Pitrone, F. (2016), „Tax Residence of Individuals within the European Union: Finding New Solutions to Old Problems“, World tax journal. 8(3): 357-377.
16. Pravilnik o porezu na dohodak, NN 10/17 – 143/23.
17. Pravilnik o provedbi Općeg poreznog zakona, NN 45/19 – 156/22.
18. Uzelac, A. (2003), Teret dokazivanja, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
19. Vuković, M. i Vuković, Đ. (1997), Znanost o izradi pravnih propisa - nomotehnika, Zagreb: Informator.
20. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23.
21. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21.
22. Zakon o porezu na dobit, NN 177/04 – 114/23.
23. Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 73/13 – 35/24.
24. Zakon o porezu na dohodak, NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22, 114/23.
25. Zakon o prebivalištu, NN 144/12, 158/13, 114/22.
26. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96 – 94/17.

*Summary*

**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF DETERMINING  
INDIVIDUALS' TAX RESIDENCE IN CROATIA: THE ACHILLES' HEEL  
OF FINANCING THE LOCAL GOVERNMENT UNITS?**

*Review paper*

*In Croatian tax law, the concepts of permanent home and habitual abode are of paramount importance, especially for determining income tax. These autonomous tax law concepts are defined in Article 43 of the General Tax Act (GTA). However, numerous problems in the interpretation and application of provisions relevant to determining tax residence and habitual residence have been observed in practice, raising questions about the overall level of tax certainty. This is particularly concerning from the perspective of local self-government units (LSGUs), to which the predominant share of revenue collected through income tax belongs. According to the Income Tax Act (ITA), the taxpayer's residence is the basic criterion for determining which LSGU receives pertinent revenue. The recent amendments to the ITA, effective as of January 1, 2024, have delegated to LSGUs the authority to set the rate of income tax. This regulatory novelty has been criticized mainly from the perspective of economic efficiency and its potential to strengthen (harmful) tax competition among local units. On the other hand, almost no attention has been paid to the criteria by which an individual is attached to the area of a particular LSGU. In light of the above, this paper explores theoretical and practical problems in determining tax residence and habitual residence, with a special emphasis on the perspective of LSGUs and the management of local public finances.*

**Keywords:** *income tax; residence; habitual residence; tax residency; fiscal equalization.*

## UTJECAJ IZMJENE POREZNIH PROPISA NA SUSTAV FINANCIRANJA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

*Prethodno priopćenje*

doc. dr. sc. **Slobodan Stojanović**, prof. struč. stud.<sup>1</sup>

*Sustav financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave treba osigurati općinama, gradovima i županijama dostatne izvore financiranja za obavljanje javnih funkcija iz njihovog djelokruga na lokalnoj i područnoj razini. U strukturi proračunskih prihoda samoupravnih jedinica porezni prihodi imaju ključni značaj za ostvarenje dostatnih prihoda i primitaka i posljedično izvršenje rashoda i izdataka u svrhu pružanja javnih usluga građanima. Predložene izmjene poreznih propisa tijekom 2023. godine koje se odnose na financiranje samoupravnih jedinica i njihovo stupanje na snagu početkom 2024. godine, značajno će utjecati na mogućnost ostvarivanja prihoda u njihovim proračunima. Navedenim poreznim izmjenama zakonodavac namjerava povećati fiskalnu autonomiju lokalnih samouprava te na taj način dati općinama i gradovima alat kojim će izravno utjecati na svoju poreznu konkurentnost u odnosu na druge lokalne jedinice. Stoga se u prvom dijelu rada daje kratak prikaz teritorijalnog ustroja i zakonskog okvira financiranja lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj s osvrtom na njihove proračune u prethodnom razdoblju. U drugom dijelu rada analiziraju se izmjene poreznih propisa, poput izmjena poreza na dohodak i ukidanja prireza porezu na dohodak, koje su stupile na snagu 1. siječnja 2024. godine kao i njihov utjecaj na ostvarenje proračunskih prihoda samoupravnih jedinica u narednom razdoblju.*

**Ključne riječi:** *financiranje lokalne i područne samouprave ; porezni prihodi ; prirez porezu na dohodak ; lokalni proračuni.*

---

<sup>1</sup> doc. dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. struč. stud., Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Ulica Blage Zadre 2, Vukovar, e-mail: stojanović@vevu.hr

## 1. UVOD

Lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Republici Hrvatskoj čini 428 općina, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb koji ima dvojni status grada i županije. U javnosti kontinuirano traju rasprave o primjernosti ustroja LP(R)S-a s 576 jedinica u državi u kojoj prema popisu iz 2021. živi 3,87 mil. stanovnika. Rascjepkanost teritorijalnog ustroja i neodgovarajući sustav financiranja, koji ne osigurava dostane i stabilne izvore financiranja LP(R)S-a, mogu biti preprekama za učinkovito obavljanje poslova iz djelokruga samoupravnih jedinica. U strukturi proračunskih prihoda JLP(R)S-a dominiraju porezni prihodi pa svaka izmjena poreznih propisa utječe na punjenje proračuna JLP(R)S-a i mogućnost izvršavanja rashoda. Stoga se u prvom dijelu rada daje prikaz teritorijalnog (područnog) ustrojstva i sustava financiranja JLP(R)S-a s osvrtom na proračunske prihode poslovanja u prethodnom razdoblju. U drugom dijelu rada analiziraju se izmjene poreznih propisa s naglaskom na izmjene poreza na dohodak i ukidanje prireza porezu na dohodak, a koje su stupile na snagu 1. siječnja 2024. godine, te njihov potencijalni učinak na ostvarenje proračunskih prihoda samoupravnih jedinica.

## 2. ZAKONSKI OKVIR TERITORIJALNOG I FINANCIJSKOG SUSTAVA LP(R)S-a

### 2.1. Teritorijalni ustroj LP(R)S-a

Teritorijalni sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj određen je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15). Navedenim zakonom određuju se područja svih županija, gradova i općina te pitanja od značaja za područno ustrojstvo JLP(R)S-a. U ovom trenutku sustav LP(R)S-a čini 428 općina i 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb koji kao

glavni grad ima poseban status grada i županije što je ukupno 576 JLP(R)S-a (MPU, 2024).

Rasprave o primjerenosti teritorijalnog ustroja kontinuirano se vode u javnosti, na političkoj i znanstveno-stručnoj razini. Sustav od jedanaest zajednica općina sa stotinjak općina iz bivše države zamijenjen je 1992. s 20 županija, 418 općina i 69 gradova, pri čemu je broj općina do 1998. neznatno porastao na 420, ali je broj gradova narastao na 123 transformacijom određenog broja općina u gradove (Ivanišević, 2009:712). Kao jedan od razloga nastanka velikog broja jedinica isticano je nezadovoljstvo velikim zajednicama općina i velikim općinama (prema površini i broju stanovnika) iz razdoblja socijalizma čime je bio onemogućen ravnomjeran policentričan razvoj Hrvatske (Feletar, 2015 prema Klarić, 2016:56). Međutim, današnji ustroj LP(R)S-a se može opisati kao izrazito rascjepkan, fragmentiran, skup i neučinkovit, protivnan suvremenim procesima okrupnjavanja i smanjivanja broja samoupravnih jedinica, sa jedinicama koje su ovisne o vanjskim izvorima financiranja što ograničava autonomiju donošenja odluka i stvarnu decentralizaciju zbog nedostatnih resursa svih vrsta (Pavić, 2010:126).

Iako u današnjoj Europi postoje različita rješenja u smislu broja i veličine samoupravnih jedinica, ekonomski kriteriji govore u prilog kreiranja sustava s manjim brojem većih jedinica (prema broju stanovnika) čime se postiže optimum s aspekta pružanja sve kompleksnijih lokalnih javnih usluga, troškovna učinkovitost zahvaljujući ekonomiji obujma te koncentracija ljudskih i materijalnih resursa na lokalnoj razini za obavljanje poslova u djelokruga rada jedinice. Prema Buljan et al. (2021), optimalna veličina lokalne jedinice u Hrvatskoj je 4.740 stanovnika, odnosno optimalna veličina grada je 15.140 stanovnika, a optimalna veličina općine 3.750 stanovnika što znači kako više od  $\frac{3}{4}$  lokalnih jedinica u Hrvatskoj ima manje stanovnika od optimalnog broja, pri čemu u slučaju relaksacije pretpostavki i konzervativnijeg izračuna optimalni

grad ima 6.300, a općina 1.900 stanovnika što ponovno daje 30% jedinica s manjim brojem stanovnika od optimalnog.

Demografski problem i smanjenje broja stanovnika zorno je pokazao posljednji popis stanovništva iz 2021. prema kojemu u Hrvatskoj živi 3,87 milijuna stanovnika, tj. 9,64% manje u odnosu na popis iz 2011. (DZS, 2023). Raspoloživi podaci pokazuju kako u 70 gradova (55% ukupnog broja gradova) živi manje od 10.000 stanovnika, dok u 261 općini (61% ukupnog broja općina) živi do 2.500 stanovnika, pri čemu u 55 općina (13%) živi manje od 1.000 stanovnika. Prosječno u općini živi 2.556, a u gradu 21.703 stanovnika, odnosno bez Zagreba 15.833 stanovnika što sve ukazuje na problem optimalne veličine jedinica. Struktura stanovnika u gradovima prema broju stanovnika prikazana je u Tablici 1.

Tablica 1. Gradovi prema broju stanovnika (Popis 2021.)

#	Broj gradova	Broj stanovnika	Udio	
			gradova (%)	stanovnika (%)
Do 5.000 stanovnika	25	84.815	19,53	3,05
5.001 – 10.000	45	322.128	35,16	11,60
10.001 – 15.000	25	302.494	19,53	10,89
15.001 – 50.000	26	752.455	20,31	27,09
50.001 – 100.000	4	280.387	3,13	10,09
100 001 - 200 000	2	268.541	1,56	9,67
200 001 i više stanovnika	1	767.131	0,78	27,61
Ukupno	128	2.777.951	100,00	100,00

Izvor: prilagođeno prema podacima DZS-a (Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo – zbirni pregledi, <https://dzs.gov.hr/naslovna-blokovi/u-fokusu/popis-2021/88>)

## 2.2. Financijski sustav LP(R)S-a

Financijski sustav LP(R)S-a treba osigurati dostatna financijska sredstva, odnosno proračunske prihode i primitke kojima se financira obavljanje poslova i pružanje javnih usluga iz djelokruga lokalnih i područnih jedinica. Učinkoviti



sustav mora osigurati ravnotežu između primjerene veličine i djelokruga poslova te odgovarajućeg sustava financiranja.

Financiranje LP(R)S-a u Republici Hrvatskoj uređeno je s nekoliko temeljnih zakona. U članku 68. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) navodi se da jedinice imaju prihode kojima slobodno raspolažu u okviru svoga samoupravnog djelokruga, pri čemu prihodi jedinice moraju biti razmjerni djelokrugu njihovih poslova. Sukladno zakonu, prihodi JLP(R)S-a mogu biti: (1) općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe, (2) prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava, (3) prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice, (4) prihodi od naknada za koncesije, (5) novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje jedinica sama propiše u skladu sa zakonom, (6) udio u zajedničkom porezu, (7) sredstva pomoći predviđena u državnom proračunu, i (8) drugi prihodi.

Zakonom o financiranju JLP(R)S-a (NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23) uređeni su izvori sredstava i financiranje poslova iz samoupravnog djelokruga, raspodjela prihoda od poreza na dohodak, fiskalno izravnanje te financiranje decentraliziranih funkcija. Prihodi se pobliže uređuju člankom 3. u kojemu se navodi da se JLP(R)S financiraju prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Porezne prihode čini prihodi od zajedničkog poreza i prihodi od lokalnih poreza koji se uređuju posebnim zakonom. Zajednički porez je porez na dohodak koji se raspodjeljuje na udio županije 20%, na udio grada, odnosno općine 74% i na udio za decentralizirane funkcije 6%, koji se raspodjeljuje jedinicama koje po posebnim propisima financiraju osnovno školstvo 1,9%, srednje školstvo 1,3%, socijalnu skrb (domove za starije osobe) 0,8%, zdravstvo 1% i vatrogastvo (javne vatrogasne postrojbe) 1% (čl. 4.). Također, članak 3. određuje da su zajednički prihodi države, općine i grada i prihodi od ugovorenih godišnjih naknada za koncesije sukladno Zakonu o

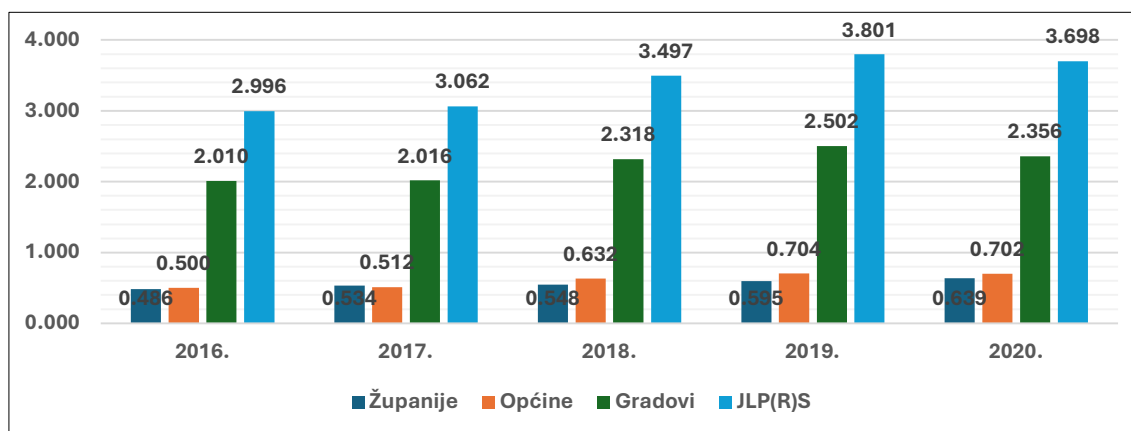
koncesijama (NN 69/17, 107/20) i to za crpljenje mineralnih, geotermalnih i prirodnih izvorskih voda (udio općine ili grada 50% i udio države 50%) te za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu (udio općine ili grada 30% i udio države 70%).

Zakonom o lokalnim porezima (NN 115/16, 101/17, 114/22, 114/23) uređen je sustav utvrđivanja i naplate lokalnih poreza kao izvora financiranja JLP(R)S-a. Lokalni porezi su porezi koji pripadaju JLP(R)S-ima, a razlikuju se porezi JP(R)S-a, odnosno županijski porezi, te porezi JLS-a, odnosno općinski i gradski porezi. Županijski porezi su (1) porez na nasljedstva i darove, (2) porez na cestovna motorna vozila, (3) porez na plovila i (4) porez na automate za zabavne igre, dok su gradski ili općinski porezi (1) porez na potrošnju, (2) porez na kuće za odmor i (3) porez na korištenje javnih površina. Izmjenama i dopunama zakona iz 2023. brisan je prirez porezu na dohodak kao porez jedinica lokalne samouprave o čemu će biti više riječi u nastavku rada. Sukladno Zakonu o porezu na promet nekretnina (NN 115/16, 106/18), prihod JLS-a predstavlja i prihod od poreza na promet nekretnina u slučaju kupoprodaje nekretnina na području lokalne jedinice, koji se obračunava na tržišnu vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze po stopi od 3%.

Osim ostvarivanja proračunskih prihoda, jedinice mogu ostvarivati primitke po osnovi prodaje financijske imovine i zaduživanja, odnosno uzimanja kredita, zajma ili izdavanja vrijednosnih papira. Zakon o proračunu (NN 144/21) uređuje zaduživanje i davanje jamstava JLP(R)S-a u čl. 118. do čl. 130. Jedinice se mogu kratkoročno zaduživati najduže do 12 mjeseci isključivo za premošćivanje jaza uslijed različite dinamike priljeva sredstava i dospjeća obveza (čl. 119.), te dugoročno uz suglasnost Vlade RH za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, EU fondova ili prema posebnim propisima (čl. 120.). Zakon je u čl. 121. ograničio iznos zaduženja JLP(R)S-a, odnosno ukupnu godišnju obvezu samoupravne jedinice na najviše 20% ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se jedinica zadužuje te propisao način izračuna godišnje obveze i

ostvarenih proračunskih prihoda. Također, zakonom je u čl. 118. propisano da se ograničenja u vezi sa zaduživanjem JLP(R)S-a uređuju u zakonu o izvršavanju državnog proračuna za određenu godinu (npr. vidi članak 31. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. godinu, NN 145/22). Proračunskih prihodi poslovanja JLP(R)S-a od 2016. do 2020. prikazani su na Grafikonu 1.

Grafikon 1. Prihodi poslovanja JLP(R)S-a za razdoblje 2016.-2020. godine (u mlrd. EUR)



Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Podaci pokazuju kontinuirani rast prihoda poslovanja u promatranom razdoblju osim za 2020. u kojoj je došlo do blagog smanjenje prihoda na razini sustava za 3%, pri čemu su prihodi poslovanja županija nastavili trend porasta iz prethodnih godina. Na razini sustava prihodi poslovanja su se povećali za 23% i to s 2,996 mlrd. EUR u 2016. na 3,698 mlrd EUR u 2020., pri čemu je ostvaren porast od 40% za općine, 32% za županije i 17% za gradove. Prema raspoloživim podacima, trend porasta je nastavljen i u naredne dvije godine na razini sustava pa su tako za 2021. ostvareni prihodi poslovanja od 3,9 mlrd. EUR, a za 2022. 4,5 mlrd. EUR. Navedena povećanja prihoda bila su jedan od glavnih razloga za provedbu

poreznih izmjena te argument kako ukidanje prireza i druge porezne izmjene neće negativno utjecati na proračune JLP(R)S-a. Nažalost, na mrežnim stranicama Ministarstva financija nisu dostupni sistematizirani podaci o proračunima za pojedinu samoupravnu jedinicu te agregirano na županijskoj i državnoj razini po pojedinim vrstama jedinica nakon 2020. godine (MF, 2024). Podaci o proračunima nakon 2020. nalaze se na mrežnim stranicama Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKPI, 2024), ali bez mogućnosti jednostavnog uvida u sistematizirane i agregirane podatke kao što je to bio slučaj do 2020. godine što onemogućuje provedbu detaljnije analize.

### **3. IZMJENE POREZNIH PROPISA I UČINAK NA PRORAČUNE**

#### **JLP(R)S-a**

Tijekom 2023. godine Vlada RH usvojila je izmjene i dopune niza poreznih propisa koji su stupili na snagu 1. siječnja 2024., a čiji je proklamirani cilj bio povećanje životnog standarda građana, očuvanje gospodarskog rasta te jačanje fiskalne autonomije općina i gradova. Tako su primjerice usvojene izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak, Zakona o doprinosima, Zakona o lokalnim porezima i Zakona o financiranju JLP(R)S-a koje će imati izravan utjecaj na ostvarivanje proračunskih prihoda JLP(R)S-a. U nastavku se daje pregled najznačajnijih izmjena i dopuna te njihov pretpostavljeni utjecaj na proračune JLP(R)S-a u narednom razdoblju.

Izmjena i dopune Zakona o porezu na dohodak (NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22, 114/23) imaju izravan utjecaj na ostvarivanje najznačajnijeg poreznog oblika za samoupravne jedinice. Sukladno čl. 5. porezom na dohodak oporezuje se dohodak poreznog obveznika od (1) nesamostalnog rada, (2) samostalne djelatnosti, (3) imovine i imovinskih prava, (4) kapitala te (5) drugi dohodak. Ostvareni porezni prihodi i prihodi od poreza i prireza na dohodak od 2016. do 2020. prikazani su u Tablici 2. U promatranom razdoblju porezni prihodi svih JLP(R)S-a povećali su se za 26% i to s 1,598 mlrd. EUR u 2015. na 2,016 mlrd. EUR u 2020., pri čemu su najviše rasli porezni prihodi općina 74%, zatim županija

36% i naposljetku gradova 17%. Značaj prihoda od poreza i prireza na dohodak ogleda se u njihovom udjelu u ukupnim poreznim prihodima koji iznosi prosječno 0,88 na razini sustava, odnosno 0,90 za županije, 0,89 za gradove i 0,81 za općine, što ukazuje da svaka intervencija u način utvrđivanja, obračuna i raspodjele dohotka snažno utječe na porezne prihode i proračune JLP(R)S-a. Nadalje, porez i prirez u promatranom razdoblju prosječno čine 48% prihoda poslovanja svih JLP(R)S-a, odnosno prosječno 61% prihoda poslovanja gradova, 45% prihoda poslovanja općina i 41% prihoda poslovanja županija što dodatno potvrđuje prethodnu tezu. Nažalost, javno dostupni podaci ne daju posebno uvid u prihode od poreza na dohodak i prihode od prireza što onemogućuje detaljniju analizu ova dva porezna oblika.

Tablica 2. Porezni prihodi i prihodi od poreza i prireza na dohodak JLP(R)S-a (u mlrd. EUR)

#	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Indeks 2020./2016.
<b><i>JLP(R)S</i></b>	---	---	---	---	---	---
Prihodi od poreza	1,598	1,530	2,047	2,177	2,016	126
Porez i prirez na dohodak	1,408	1,325	1,793	1,935	1,816	129
Udio poreza i prireza na dohodak u poreznim prihodima	0,88	0,88	0,87	0,88	0,89	102
<b>ŽUPANIJE</b>	---	---	---	---	---	---
Prihodi od poreza	0,187	0,181	0,246	0,273	0,254	136
Porez i prirez na dohodak	0,167	0,156	0,224	0,248	0,228	136
Udio poreza i prireza na dohodak u poreznim prihodima	0,89	0,89	0,87	0,91	0,91	100
<b>GRADOVI</b>	---	---	---	---	---	---
Prihodi od poreza	1,218	1,163	1,470	1,542	1,426	117
Porez i prirez na dohodak	1,092	1,031	1,298	1,381	1,299	119

Udio poreza i prireza na dohodak u poreznim prihodima	0,90	0,90	0,89	0,88	0,90	102
<b>OPĆINE</b>	---	---	---	---	---	---
Prihodi od poreza	0,193	0,186	0,331	0,362	0,336	174
Porez i prirez na dohodak	0,148	0,137	0,271	0,306	0,289	195
Udio poreza i prireza na dohodak u poreznim prihodima	0,76	0,77	0,74	0,82	0,85	112

Izvor: izrada autora prema podacima Ministarstva financija RH

Provedene zakonske izmjene su išle u pravcu smanjenja poreznog opterećenja dohotka. Tako je povećan osnovni osobni odbitak s 530,90 na 560 EUR te su povećani koeficijenti koji se koriste za izračun osobnog odbitka za uzdržavane članove te invalidnost i tjelesno oštećenje (koeficijenti se primjenjuju na osnovni osobni odbitak pa tako npr. koeficijent za uzdržavanog člana obitelji iznosi 0,5 što daje uvećani osobni odbitak od 280 EUR). Prag za primjenu više porezne stope povećan je s 3.981,69 EUR na 4.200 EUR mjesečno što je povećanje na godišnjoj razini s 47.780 EUR na 50.400 EUR. Zbog ukidanja prireza na dohodak kao lokalnog poreza jedinicama je dana mogućnost samostalnog određivanja niže i više porezne stope u okviru zakonskih raspona čime se povećava njihova fiskalna samostalnost i odgovornost u upravljanu poreznim prihodima te atraktivnost u smislu kreiranja povoljnog poreznog ambijenta.

Osim izmjena u vezi utvrđivanja i obračuna poreza na dohodak od nesamostalnog rada čiji prihodi čine 90-tak posto poreznih prihoda, napravljene

su izmjene i dopune u dijelu oporezivanja ostalih dohodaka kroz promjenu poreznih stopa. Zbog ukidanja prireza porezu na dohodak porezne stope su uvećane u cilju kompenzacije izgubljenih prihoda i to na način da će se dohodak koji je oporezivan stopom od 10% oporezivati od 1. siječnja 2024. godine stopom od 12% (npr. dohodak od imovine ostvaren od najamnine i zakupnine, osim turističkog iznajmljivanja, dohodak od kapitala po osnovi kamata), dohodak koji je oporezivan stopom od 20% oporezivat će se stopom od 24% (npr. dohodak od otuđenja nekretnina i imovinskih prava, dohodak po osnovi dodjele ili opcijske kupnje vlastitih dionica i udjela u društvu), te dohodak koji je oporezivan stopom od 30% oporezivat će se stopom od 36% (npr. dohodak od kapitala po osnovi izuzimanja imovine i korištenja usluga od strane članova trgovačkih društava za njihove privatne potrebe, tzv. skrivene isplate dobiti).

Također, izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (NN 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14, 115/16, 106/18, 33/23, 114/23) mjesečna osnovica za obračun doprinosa za mirovinsko osiguranje (I. stup) umanjuje se za 300 EUR za bruto plaće manje ili jednake 700 EUR, dok se za bruto plaće od 700,01 do 1.300 EUR navedena olakšica postupno smanjuje primjenom formule  $0,5 \times (1.300 - \text{mjesečna bruto plaća})$ . Umanjenje osnovice za obračun doprinosa za I. stup mirovinskog osiguranja utječe primarno na povećanje neto plaća zaposlenika s najnižim primanjima te jednim dijelom zbog mogućeg povećanja porezne osnovice na povećanje prihoda od poreza na dohodak.

Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnim porezima (NN 114/23) brisan je prirez porezu na dohodak kao lokalni porez gradova i općina. Naime, prirez porezu na dohodak je porez koji se obračunava na porez na dohodak po stopi koju utvrdi predstavničko tijelo JLS-a pa se često u javnosti naziva „porezom na porez“. Prirez je uveden u porezni sustav 1994. s ciljem jačanja fiskalne autonomije i izvornih prihoda lokalnih jedinica, ali su isti mogli propisati samo gradovi s više od 40.000 stanovnika. Počevši od 2001. svi gradovi i općine su imali mogućnost samostalno odlučiti o njegovom uvođenju i visini porezne stope do zakonski



propisanih vrijednosti, a prikupljena sredstva bila su isključivi prihod lokalnog proračuna. Do ukidanja prireza, lokalne jedinice su mogle odlukom predstavničkog tijela propisati plaćanje prireza i to općina po stopi do 10%, grad s manje od 30.000 stanovnika po stopi do 12%, grad s više od 30.000 stanovnika po stopi do 15% i Grad Zagreb po stopi do 18%.

Međutim, značajan broj jedinica nije se odlučio za uvođenje prireza. Prema podacima za 2023., 209 od 428 općina, tj. 49% ukupnog broja te 94 od 127 gradova (bez Zagreba), tj. 74% ukupnog broja gradova iskoristilo je mogućnost uvođenja prireza što pokazuje da 252 lokalne jedinice, odnosno 45% ukupnog broja (33 grada i 219 općina) nisu uvele prirez porezu na dohodak, dok je maksimalno dopuštene stope primijenilo samo 12 gradova i 60 općina što čini svega 13% JLS-a (Jurlina Alibegović, 2023). Jedinicama koje su uvele prirez treba dodati i Grad Zagreb s propisanim prirezom po maksimalnoj stopi od 18%.

Razlozi neuvođenja, smanjenja ili potpunog ukidanja prireza mogu biti različiti, od razvijenost jedinice, povećanih transfera s razine središnje države, dostupnih sredstva iz EU fondova pa do političkih razloga u smislu smanjenja poreznog opterećenje građana uz zadržavanje određene razine javnih usluga. Tako su primjerice u prethodnim godinama stopu prireza smanjili Rijeka s 15% 2015. na 14% 2022., odnosno na 13% 2023., Vinkovci s 13% 2012. na 10% 2021., s 10% 2003. na 7,5% 2022., Pakrac s 10% 2014. na 7% 2020. i drugi, dok su prirez u potpunosti ukinuli Pleternica, Sinj, Ilok, Opatija, Bjelovar, Čakovec i drugi. Potrebno je istaknuti kako niti jedna JLS nema prirez u Međimurskoj županiji dok značajan broj jedinica nije uveo prirez u Koprivničko-križevačkoj (92% jedinica), Virovitičko-podravskoj (75%), Zadarskoj (74%), Bjelovarsko-bilogorskoj (70%), Primorsko-goranskoj (70%) i Krapinsko-zagorskoj županiji (69%).

Prema podacima za 2020., lokalne jedinice su ostvarile oko 1,5 mlrd. HRK (oko 200 mil. EUR) prihoda od prireza, pri čemu je Zagreb ostvario 60%, Split 5,6%, Rijeka 4,4 %, Osijek 2,9%, a svi ostali gradovi i općine preostalih nešto više od 27%

(Jurlina Alibegović, 2023a:2). Nadalje, ukidanjem prireza najviše će izgubiti proračuni velikih gradova s više od 35.000 stanovnika te županijska sjedišta s manjim brojem stanovnika pa tako prema procjenama Zagreb i Split gube oko 8% proračunskih prihoda, a Rijeka i Osijek oko 7% (Jurlina Alibegović, 2023a:2). U cilju kompenzacije izgubljenih prihoda, JLS-ima je dana mogućnost da samostalno odrede nižu i višu stopu poreza na dohodak unutar propisanih raspona (Tablica 3.).

Tablica 3. Stope poreza na dohodak nakon ukidanja prireza porezu na dohodak

Grad / Općina	Sustav do 31.12.2023.		Sustav nakon 01.01.2024.	
	Porez na dohodak	Prirez porezu na dohodak	Niža stopa poreza na dohodak (%)	Viša stopa poreza na dohodak (%)
Općine	20% i 30%	≤ 10%	15 – 22,0	25 – 33,0
Gradovi < 30.000 stanovnika		≤ 12%	15 – 22,4	25 – 33,6
Gradovi > 30.000 stanovnika		≤ 15%	15 – 23,0	25 – 34,5
Grad Zagreb		≤ 18%	15 – 23,6	25 – 35,4

Izvor: izrada autora prema Zakonu o porezu na dohodak (NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22, 114/23)

Općine i gradovi su bili obvezni donijeti odluku o visini poreznih stopa na porez na dohodak najkasnije do 30. studenog 2023. te istu početi primjenjivati od 1. siječnja 2024. Za one lokalne jedinice koje nisu donijele navedenu odluku u propisanom roku automatski se primjenjuje niža stopa od 20% i viša stopa od 30%. Podaci pokazuju kako je 245 gradova i općina (44%) donijelo odluku o visini stopa poreza na dohodak, dok njih 311 (56%) to nije učinilo, pri čemu su 253 lokalne jedinice (45,5%) propisale manju, a 30 jedinica (5,4%) veću „nižu“ stopu u odnosu na porezno opterećenje 2023., dok je 256 lokalnih jedinica (46,04) propisalo manju, a 31 jedinica (5,58) veću „višu“ poreznu stopu u odnosu na opterećenje 2023. (Porezna uprava, 2024).

Značaj poreza i prireza na dohodak za proračune deset najvećih gradova po broju stanovnika u Republici Hrvatskoj prikazan je u Tablici 4.

Tablica 4. Prihodi od poreza i prireza na dohodak za 10 najvećih gradova u RH (u mil. EUR)

Grad	Porez i prirez na dohodak			Udio I.*	Udio II.**
	2022.	2023.	Indeks 2023./2022.		
Zagreb	831,11	1.004,30	121	94	69
Split	74,42	95,77	129	88	57
Rijeka	56,59	71,93	127	92	59
Osijek	43,64	55,04	126	93	60
Zadar	27,69	37,19	134	82	47
Velika Gorica	29,57	38,82	131	93	58
Pula	23,78	31,23	131	83	57
Slavonski Brod	13,90	19,27	139	92	51
Karlovac	19,88	26,11	131	95	49
Varaždin	23,82	30,93	130	95	61

\* Udio prihoda od poreza i prireza na dohodak u poreznim prihodima u 2023. godini.

\*\* Udio prihoda od poreza i prireza na dohodak u prihodima poslovanja u 2023. godini.

Izvor: izračun autora prema podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (RKPFPI portal).

Raspoloživi podaci pokazuju prosječan godišnji porast prihoda od poreza i prireza na dohodak od 30% (najveći rast 39% ostvario je Slavonski Brod, a najmanji Zagreb). Udio poreza i prireza u ukupnim poreznim prihodima kreće se u rasponu od 82% za Zadar do 95% za Karlovac i Varaždin, dok se udio poreza i prireza u prihodima poslovanja kreće od 47% za Zadar do 69% za Zagreb.

Također, izmjenama Zakona o lokalnim porezima povećan je raspon po kojemu lokalna jedinica može obračunati porez na kuće za odmor i to s 0,66 do 1,99 eura/m<sup>2</sup> korisne površine na 0,60 do 5 eura/m<sup>2</sup>, a svi iznosi u eurima nakon konverzije zaokruženi su u korist poreznih obveznika.

Naposljetku, izmjene i dopune Zakona o financiranju JLP(R)S-a (NN 127/17, 138/20, 151/22, 114/23) odnose se primarno na izmjene u dijelu fiskalnog izravnjanja, tj. načina utvrđivanja referentnih vrijednosti i kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda JLP(R)S-a zbog ukidanja prireza i uvođenja raspona za novu nižu i višu stopu poreza na dohodak koju određuju jedinice.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Učinkovitost pružanja javnih usluga iz samoupravnog djelokruga JLP(R)S-a uvjetovana je teritorijalnim ustrojem, djelokrugom poslova te dostatnim i stabilnim izvorima financiranja. Struktura proračunskih prihoda gradova, općina i županija ukazuje na ključni značaj poreznih prihoda, odnosno prihoda od poreza na dohodak za punjenje proračuna JLP(R)S-a. Izmjene i dopune zakonskih i poreznih propisa, prije svega u dijelu izmjena poreza i prireza na dohodak, koje su stupile na snagu 1. siječnja 2024., utječu na ostvarivanja prihoda kojima se izvršavaju rashodi na lokalnoj i područnoj razini.

Analiza proračuna za 2016.-2020. pokazuje rast poreznih prihoda na razini sustava za 26% te prosječno 88% udjela poreza i prireza u poreznim prihodima, odnosno 46% udjela u prihodima poslovanja, što ukazuje da svaka intervencija u

obračun i raspodjelu poreza na dohodak snažno utječe na porezne prihode i proračune JLP(R)S-a. Ukidanjem prireza povećana je fiskalna autonomija JLP(R)S-a tako što im je dana mogućnost da samostalno propišu nižu i višu stopu poreza na dohodak unutar propisanih limita čime mogu izravno utjecati na (ne)povećanje porezne atraktivnosti svoje jedinice. Podaci pokazuju da je 245 lokalnih jedinica propisalo nove stope, a od 555 gradova i općina samo 5-6% jedinica propisalo je stope kojima se povećava porezno opterećenje u odnosu na 2023. Analiza poreza i prireza 10 najvećih gradova u Hrvatskoj pokazuje porast navedenih prihoda od 30% u 2023. u odnosu na 2022. te njihov udio u poreznim prihodima 82-95% i udio u prihodima poslovanja 47-69%.

Zaključno, svrhovitost izmjena i dopuna zakonskih i poreznih propisa koji se odnose na financiranje JLP(R)S-a moguće je u potpunosti procijeniti tek nakon analize njihovih učinaka na proračune i funkcioniranje JLP(R)S-a u narednom razdoblju.

**LITERATURA**

1. Buljan, A., Deskar-Škrbić, M., Švaljek, S. (2021). In Search of an Optimal Size for Local Government: An Assessment of Economies of Scale in Local Government in Croatia. Working Papers, W-62. Dostupno na: <https://www.hnb.hr/documents/20182/3920294/w-062.pdf/627f9b14-392e-bc67-95a8-4a56f961cd57> (10.03.2024.)
2. DZS (2023) Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2021. – Stanovništvo. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/naslovna-blokovi/u-fokusu/popis-2021/88> (05.03.2024.)
3. Feletar, D., Feletar, P. (2015). Geografska osnova promjena u teritorijalnom ustroju Hrvatske. Meridijani 187, str. 49-56.
4. Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 3., str. 669-722.
5. Jurlina Alibegović, D. (2023). O prirezu porezu na dohodak iz perspektive stanovnika lokalnih zajednica. Dostupno na: <https://www.eizg.hr/o-prirezu-porezu-na-dohodak-iz-perspektive-stanovnika-lokalnih-zajednica/6381> (15.03.2024.)
6. Jurlina Alibegović, D. (2023a). Ukidanje prireza i utjecaj na prihode općina i gradova. Informator, 6788, str. 1-5. Dostupno na: <https://novi.informator.hr/strucni-clanci/ukidanje-prireza-i-utjecaj-na-prihode-opcina-i-gradova> (25.03.2024.)
7. Klarić, Z. (2016). Geografski aspekti teritorijalnog ustroja Hrvatske i usporedba s drugim europskim zemljama. Hrvatski geografski glasnik, 78(2), str. 49-75.
8. MF – Ministarstvo financija (2024). Financijski izvještaji JLP(R)S. Dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/203> (09.03.2024.)
9. MPU – Ministarstvo pravosuđa i uprave (2024). Popis županija, gradova i općina. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/korisne-informacije/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/popis-zupanija-gradova-i-opcina-24402/24402> (15.03.2024.)
10. Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice. Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., str. 81-131.
11. Porezna uprava (2024). Porezne stope godišnjeg poreza na dohodak. Dostupno na: [https://www.porezna-uprava.hr/porezna\\_konkurentnost\\_bi/Stranice/Stope-porez-na-dohodak.aspx](https://www.porezna-uprava.hr/porezna_konkurentnost_bi/Stranice/Stope-porez-na-dohodak.aspx) (17.03.2024.)
12. RKPI portal (2024). Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Dostupno na: <https://rkpi.drzavna-riznica.hr/PORTAL/Rkp> (10.03.2024.)
13. Zakon o doprinosima, Narodne novine br. 84/08, 152/08, 94/09, 18/11, 22/12, 144/12, 148/13, 41/14, 143/14, 115/16, 106/18, 33/23, 114/23.
14. Zakon o financiranju JLP(R)S-a, Narodne novine br. 127/17, 138/20, 151/22, 114/23.
15. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna RH za 2023. godinu, Narodne novine br. 145/22, 63/23, 129/23.
16. Zakon o lokalnim porezima, Narodne novine br. 115/16, 101/17, 114/22, 114/23.
17. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

18. Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 69/17, 107/20.
19. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13, 110/15.
20. Zakon o porezu na dohodak, NN br. 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20, 151/22, 114/23.
21. Zakon o porezu na promet nekretnina, Narodne novine br. 115/16, 106/18.
22. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 144/21.



*Summary***THE IMPACT OF AMENDED TAX REGULATIONS ON THE  
FINANCING SYSTEM OF LOCAL AND REGIONAL SELF-  
GOVERNMENT***Preliminary communication*

*The financing system of local and regional self-government should ensure municipalities, cities, and counties with sufficient sources of funding to perform public functions within their scope at the local and regional levels. In the structure of budget revenues of self-governing units, tax revenues are of crucial importance for achieving sufficient revenues and receipts and consequently for executing expenditures and outlays for the purpose of providing public services to citizens. The proposed amendments to tax regulations during 2023 concerning the financing of self-governing units and their entry into force at the beginning of 2024 will significantly affect the possibility of generating revenue in their budgets. The legislator intends to increase the fiscal autonomy of local self-governments through these tax changes, thereby providing municipalities and cities with a tool to directly influence their tax competitiveness compared to other local units. Therefore, the first part of the paper provides a brief overview of the territorial structure and legal framework for financing local and regional self-government in the Republic of Croatia, with a focus on their budgets in the previous period. The second part of the paper analyzes changes to tax regulations, such as amendments to income tax and the abolition of surtax on income tax, which came into effect on January 1, 2024, as well as their impact on the realization of budget revenues of self-governing units in the upcoming period.*

**Keywords:** *financing of local and regional self-government ; tax revenues ; surtax on income tax ; local budgets.*

# DIGITALIZATION OF FINANCIAL PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION: IMPACT ON MANAGEMENT AND OPERATIONAL EFFICIENCY

*Review paper*

dr.sc. **Daglas Koraca**, v.pred.<sup>1</sup>

doc.dr.sc. **Željko Sudarić**, prof. struč. stud.<sup>2</sup>

*This study explores how digitalizing financial processes affects management and operational efficiency in public administration. Through a survey of employees from various public sectors, it shows that digitalization clearly improves transparency, simplifies decision-making, strengthens departmental cooperation, and boosts operational efficiency. It notably reduces the risk of financial mistakes, enables quicker and more precise financial reporting, and makes adapting to new regulations easier. Despite differences in job roles, experience, and digital tools used by participants, there's widespread acceptance of digitalization's benefits, reflecting a common view among public administration employees. The research underscores digitalization's essential role in enhancing management and efficiency, highlighting the need for continuous support for digital transformation projects. Presenting digitalization as a major force for improvement, the study encourages further development and application of digital strategies to increase agility, responsibility, and efficiency in the public sector. It also points out the importance of regular employee training to ensure successful use of digital innovations.*

**Key words:** management, digitalization, financial processes, efficiency, public administration

---

<sup>1</sup> dr. sc. Daglas Koraca, v. pred., Istarsko veleučilište, Riva 6, Pula, e-mail: dkoraca@iv.hr

<sup>2</sup> doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. struč. stud., Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru, Blage Zadre 2, Vukovar, e-mail: zsudaric@vevu.hr

## 1. INTRODUCTION

In the context of global digital transformation, the public sector stands at a crossroads offering unique opportunities to enhance efficiency, transparency, and accountability to citizens. This research is focused on exploring the impact of the digitalization of financial processes on key aspects of operational efficiency and decision-making within public administration. Given the potential of technological advancement to radically transform the delivery of public services, this paper addresses how digital innovations can serve as a catalyst for change in traditional operational models. By analyzing data obtained from respondents across various segments of public administration, the study aims to confirm the positive impact of digitalization on the agility and quality of decision-making processes, and on overall operational efficiency. This work provides a thorough analysis of how the digitalization of financial processes can induce significant improvements within the public sector, emphasizing the importance of embracing digital transformation to achieve a more efficient and transparent management approach.

## 2. LITERATURE REVIEW

Digital transformation significantly changes public administration by improving management and efficiency. This literature review, based on the systematic analysis by Fischer, Heuberger, and Heine's (2021), examines the varied effects of digitalization in the public sector.

The digital transformation in public administration marks a significant transition towards improved management capabilities and operational efficiency. This transformative era is characterized by advancements like e-records, online services, and assisted decision-making systems. These technological developments have revolutionized administrative practices, aiming for increased efficiency, performance enhancement, and better service delivery, alongside promoting transparency, participation, and cooperation (Alcaide Muñoz, Rodríguez Bolívar & López Hernández, 2017; Kim & Lee, 2012).

The discourse around these goals situates them within the broader ambit of public values associated with e-government initiatives (Twizeyimana & Andersson, 2019).

Despite the clear objectives and potential benefits, there remains a gap in our comprehensive understanding of digitalization's actual impacts within public administration. Current empirical e-government research predominantly revolves around adoption metrics, IT tool effectiveness, and the perception of these changes among citizens and employees (Mergel, 2019; Ølnes, 2016; Heuberger & Schwab, 2021; Fischer et al., 2019; Jacob, et al., 2019; Veeramootoo, Nunkoo & Dwivedi, 2018). However, the critical evaluation of these initiatives' impacts is essential for justifying public expenditure and shaping the trajectory of future projects (Otieno & Omwenga, 2014).

Research on digitalization's impact within the public sector often highlights service provision and the general citizenry as primary beneficiaries, focusing on the utilitarian-instrumental values like efficiency and performance enhancements. Yet, this focus underscores the necessity for a more integrated approach that considers the array of public values influenced by digitalization. It suggests a movement towards interdisciplinary collaboration to unravel the complex web of digital transformation's internal and external impacts.

The nomenclature surrounding the application of ICT in administrative modernization encompasses a wide array of terms, reflecting the evolution from simple e-government solutions to broader concepts of digital governance and transformation (Coursey & Norris, 2008; Meijer & Bekkers, 2015). This terminological evolution mirrors the shift from initial web presence towards a more comprehensive digital integration, aiming for a blend of front and back-office solutions that enhance citizen engagement and service delivery (Homburg, 2018; Koraca & Škrinjar, 2023). Yet, the journey towards achieving a fully developed e-government, characterized by transactional systems and interactive services, poses significant challenges. It often remains unclear when the

transformation effectively transcends traditional models to achieve a fundamentally new character and condition of governance (Baum & Di Maio, 2000; Kraemer & King, 2006; West, 2004; Bannister & Connolly, 2014). The transition from e-government to terms more aligned with digitalization reflects a shift in the public sector's perspective and goals (Lindgren et al. 2019; Jehan & Alahakoon (2020). This shift is propelled by three main insights: The realization that e-government, as initially conceptualized, has fallen short of its transformative potential, leading to its perceived inadequacy (Lips, 2012); the advent of technologies has ushered in opportunities that original e-government frameworks could not envisage (Kiki & Lawrence, 2006); a growing expectation for governance that is more transparent, participatory, and collaborative, going beyond what was conceived in the e-government era (Bertot et al., 2014).

The transition from digitization, defined as the mere conversion of analog data for digital use, to digital transformation, signifies a deeper, more comprehensive change encompassing organizational, cultural, and procedural shifts within public authorities (Heuermann, 2018; Mergel, Edelman & Haug, 2019). This transformation emphasizes the socio-technical nature of the change process, challenging the public sector to adapt to new digital realities while fostering significant service and interaction enhancements.

Addressing these challenges requires a nuanced understanding of digitalization's impacts, advocating for a continuous evaluation mechanism that transcends immediate outputs or outcomes. The complex nature of digital transformation in public administration demands an ongoing, dynamic assessment approach to understand and leverage the potential of ICT for public value creation (OECD, 2013; Belcher & Palenberg, 2018). Such an approach underscores the importance of considering both intended and unintended effects, enabling public administrations to navigate the intricacies of digitalization with informed, strategic decisions (Sterrenberg, 2017; Delone & McLean, 2003).

Public Value Theory offers a framework for evaluating digital government initiatives beyond operational metrics, focusing on the creation of values that resonate with the diverse needs and desires of society (Moore, 2000; Cordella & Bonina, 2012; Ranerup & Henriksen, 2019). By integrating these values into the assessment of digital transformation, researchers and practitioners can develop a more holistic view of the impacts, facilitating a comprehensive understanding that guides future innovations and policies.

In summary, the literature review underscores the critical need for a multidimensional analysis of digital transformation's impacts on public administration. As digital initiatives continue to evolve, fostering a deeper, interdisciplinary understanding of their effects remains paramount. This exploration should not only address the technological aspects but also the broader societal, organizational, and personal impacts, thereby contributing to a more informed and effective digital governance landscape.

### **3. METHODOLOGY**

The research begins with a detailed literature review to analyze current research and scientific achievements related to the impact of digitalization on operational efficiency and management decision-making abilities in public administration. This review identified key theoretical foundations and empirical evidence shaping the understanding of digital transformation within the public sector context.

A quantitative methodology based on a survey conducted with a sample of 632 respondents from various sectors of public administration was used for data collection. The survey contained questions formulated on a Likert scale from the minimum rate of 1 to the maximum rate of 5, designed to measure respondents' perceptions of operational efficiency and decision-making ability considering the level of digitalization. The analysis of the collected data was performed using SPSS statistical software. Descriptive statistics were used to summarize the basic features of the dataset, while regression analysis enabled the quantification

of the impact of digitalization on operational efficiency and management's decision-making ability. Z-test and t-test were applied to assess the statistical significance of the results, and ANOVA was used to analyze variations within different groups of respondents in relation to the public sector, job position, years of experience, and the type of digital tools used.

The research methodology was designed to provide insights that can inform future strategies of digital transformation, based on robust data analysis and empirical evidence confirming the hypotheses, thereby contributing to a broader scientific and practical understanding of digitalization's potential in the public sector. The following hypotheses were set for testing in the primary research: H1: The digitalization of financial processes significantly improves the speed and quality of decision-making in public administration management. H2: The digitalization of financial processes significantly increases the operational efficiency of public administration.

#### **4. ANALYSIS AND RESULTS**

A survey of 632 respondents reveals digitalization positively affects public administration's operational efficiency and management. Public administrations show considerable digital adoption in financial processes, evident from an average digital progress rating of 3.02. Digitalization's significant role is reflected in its high impact on operational efficiency (4.01), improving transparency and management decisions (3.97). The importance on employee training (4.52) underlines the importance of skill development for digital adaptation. Additionally, the expectation of changing in roles and workforce needs (3.99) suggests organizational adjustments are necessary for new digital work processes. Respondents also see digitalization as crucial in reducing financial irregularities risk (3.97), improvement in integration and coordination (3.99), enabling faster and accurate reporting (4.05), easing regulatory adaptation (4.02), and reduction administrative burdens (4.01). These findings underscore

digitalization's broad benefits, including operational optimization and reduced risks.

The survey conclusively supports digitalization's extensive positive impact on public administration's efficiency and management, stressing the importance of education and strategic planning for digital transformation's success. It advocates for ongoing digital solution development to improve public administration in facing global challenges.



Table 1. Survey Data Analysis

Aspect	Average Rating	Median	Mode	Standard Deviation
Progress in Digitalization	3.02	3.00	4.00	1.43
Impact on Operational Efficiency	4.01	4.00	5.00	0.82
Improvement in Transparency	3.97	4.00	3.00	0.81
Facilitation of Decision Making	3.97	4.00	4.00	0.81
Importance of Training and Education	4.52	5.00	5.00	0.50
Change in Roles and Workforce Needs	3.99	4.00	3.00	0.84
Reduction of Financial Irregularities Risk	3.97	4.00	3.00	0.83
Improvement in Integration and Coordination	3.99	4.00	3.00	0.83
Contribution to Faster and More Accurate Reporting	4.05	4.00	5.00	0.82
Better Adaptation to Regulations	4.02	4.00	4.00	0.81
Reduction of Administrative Burden	4.01	4.00	5.00	0.83

Source: Own research

The median and mode reveal the central trend of responses, with standard deviation showing response variability. High median values (4.0 or 5.0) highlight digitalization's benefits like improved operational efficiency, training importance, and better reporting. Low standard deviations suggest consistent

positive perceptions of digitalization among participants. Statistical indicators validate the generally positive view on digitalizing financial processes in public administration, underscoring its significance for enhancing management and efficiency. The low standard deviation across digitalization aspects (mostly below 1) shows a common agreement on its positive impact, despite some response variability.

Table 2. Z-test i T-test

Aspect	Test	Z-score / T-statistic	P-value
Management	Z-test	30.32	< 0.001
	T-test	30.32	< 0.001
Operational Efficiency	Z-test	30.86	< 0.001
	T-test	30.86	< 0.001

Source: Own research

The results of Z-tests and T-tests offer compelling statistical evidence, with remarkably high scores and exceptionally low p-values, underscoring the significant influence of digitalization in public administration. Specifically, these outcomes show that digitalization significantly strengthens management's decision-making ability, as shown by high scores (30.32) and p-values well under 0.001, supporting the hypothesis H1. Similarly, the high scores (30.86) and p-values well under 0.001, support the second hypothesis H2, emphasizing digitalization's positive impact on the operational efficiency of public administration. Together, these results underline the substantial and positive impact that digitalizing financial processes has on management and operational efficiency within public sectors, making a strong case for further embracing digital transformation efforts across the board.

Moreover, ANOVA testing across different variables such as sectors, roles, years of experience and tools used within public administration, revealed no significant perceptual differences regarding operational efficiency and decision-making abilities. This finding indicates a widespread consensus on the advantages of digitalization.

Table 3. ANOVA test

Category	F-statistic (Operational Efficiency)	P-value (Operational Efficiency)	F-statistic (Decision- making)	P-value (Decision- making)
Sector	0.40	0.16	0.14	0.87
Role	0.46	0.65	0.09	0.23
Years of Experience	0.59	0.78	0.18	0.57
Type of Tool	0.28	0.05	4.85	0.45

Source: Own research

The ANOVA test provide insight into the variability of perceptions of operational efficiency and decision-making within different categories of respondents in public administration.

Sector: Results show no significant differences in operational efficiency (F-statistic 0.40, p-value 0.16) or decision-making (F-statistic 0.14, p-value 0.87) across sectors.

Role: Differences in operational efficiency and decision-making across roles are not statistically significant, with p-values of 0.65 and 0.23, respectively.

Experience: Years of experience do not significantly affect perceptions of digitalization's impact on efficiency or decision-making, as indicated by p-values of 0.78 and 0.57.

Digital Tools: While the F-statistic for operational efficiency (0.28) nears significance (p-value 0.05), suggesting varied perceptions based on tool use, decision-making shows no significant difference (F-statistic 4.85, p-value 0.45). Overall, these findings indicate a consensus on the positive impacts of digitalization, suggesting broad agreement despite individual differences. However, the slight variance in operational efficiency perceptions with different digital tools implies potential areas for further research.

Table 4. Regression Analysis

Aspect	Intercept	Coefficient
Operational Efficiency	4.01	0.030
Management (Decision-making)	3.97	0.025

Source: Own research

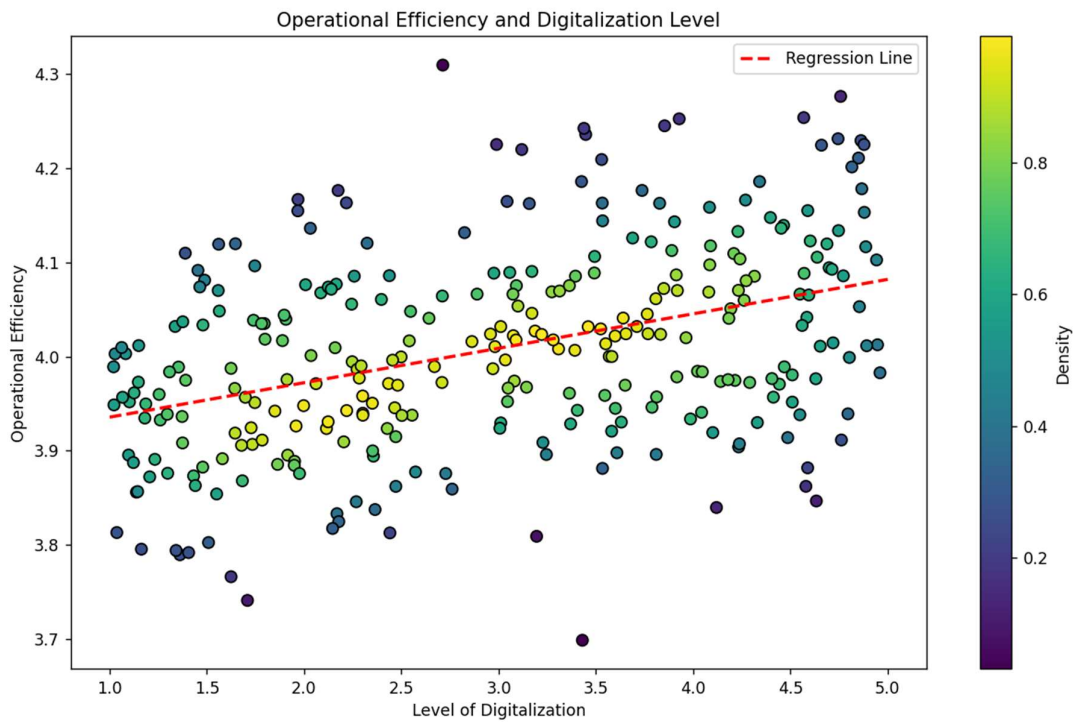
The intercepts for Operational Efficiency and Management show high baseline perceptions even at low digitalization levels, suggesting early positive views from the survey. Coefficients (0.030 for efficiency, 0.025 for decision-making) demonstrate digitalization's positive impact, aligning with Z-test and T-test findings.

These outcomes verify digitalization's beneficial role in public administration, enhancing operational and managerial efficiencies, and underscore the need for ongoing digital support and implementation. A scatter plot with Kernel Density Estimation will be used to depict the relationship between digitalization levels and operational or decision-making efficiency, with colors highlighting point density and a regression line detailing the linear correlation.

Graph 1. reveals a clear correlation between the level of digitalization and operational efficiency in public administration. As digitalization increases, so does the perception of efficiency among participants. The red dashed regression

line quantitatively confirms this positive relationship, suggesting digital tools are crucial for enhancing operational processes and efficiency. The graph's color density shows the variation in perceptions of efficiency at different digitalization levels, providing insight into consensus among respondents.

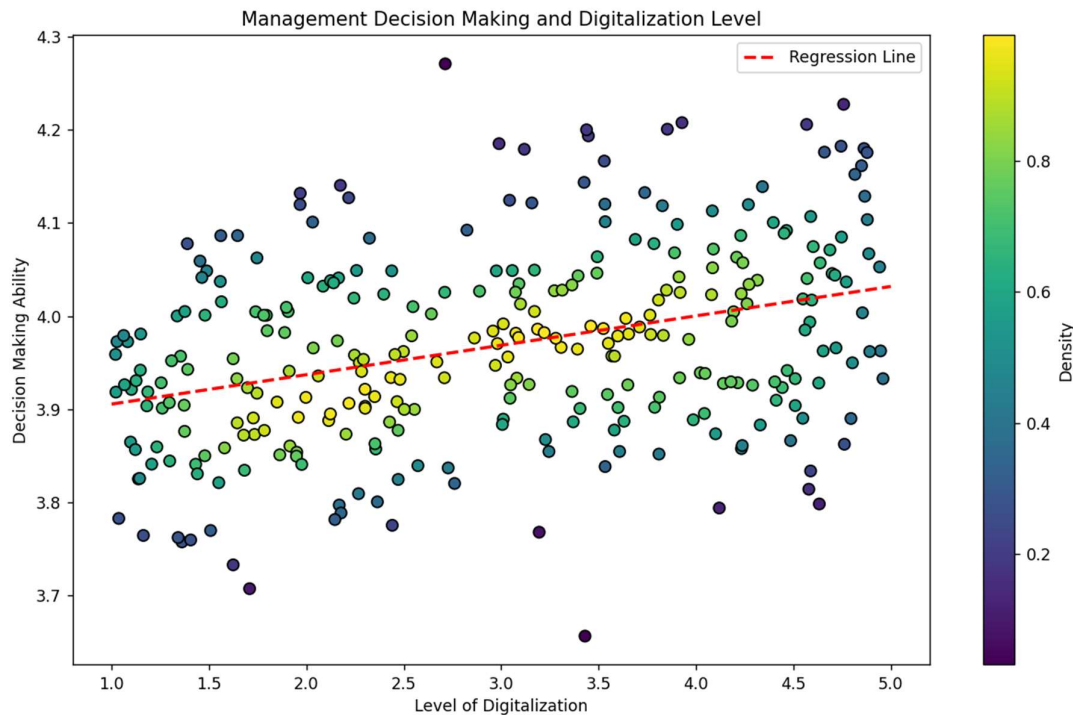
Graph 1. Correlation between digitalization and operational efficiency



Source: Own research

Graph 2 highlights digitalization's positive impact on management decision-making. A slight increase in decision-making efficiency corresponds with higher levels of digitalization, as depicted by the red dashed regression line. This indicates digital solutions enhance both the infrastructure and the decision-making process, offering management essential tools for more effective decisions. The color variations in the graph demonstrate the spread of decision-making ability ratings, reflecting diverse respondent perceptions within the digitalization context.

Graph 2. Impact of digitalization on management's decision-making ability



Source: Own research

## 5. CONCLUSION

This study investigates the effects of digitalization on financial processes within public administration, highlighting its key role in boosting management efficiency and operational effectiveness. The empirical evidence drawn from a comprehensive survey across various public sectors unequivocally confirms that digital transformation facilitates improved transparency, decision-making efficiency, inter-departmental collaboration, and a significant reduction in financial errors. The findings reveal that, irrespective of job roles, experience levels, or specific digital tools employed, there is a universal acknowledgment of the numerous benefits that digitalization brings to the public sector.

Digitalization emerges as a catalyst for streamlining financial processes, enhancing transparency, and fostering inter-departmental collaboration. Notably, it reduces risks associated with financial discrepancies, accelerates the accuracy and speed of financial reporting, and simplifies compliance with

evolving regulations. Furthermore, the study underscores the basis value of continuous employee training and development as utilizing digital innovations effectively.

However, it's imperative to recognize that the journey of digital transformation is not devoid of challenges. The seamless integration of digital technologies into existing administrative frameworks necessitates a strategic approach, underscored by robust support mechanisms and a culture that embraces change. The variations in digital maturity across different sectors and the constantly changing technology landscape, demand a flexible and adaptive strategy in implementing digital solutions.

Given the wide scope of digitalization's impact, further research could explore comparative studies across various national contexts to understand the detailed aspects of digital transformation globally. Investigating the long-term effects of digital innovations on public sector employment trends and workforce skills requirements would provide valuable insights into future labor market trends. Additionally, qualitative studies focusing on the user experience of digital services could offer a deeper understanding of citizen engagement and satisfaction levels, contributing to the development of more user-centric digital services.

While this study provides significant insights into the benefits of digitalizing financial processes in public administration, it acknowledges certain limitations. The dependence on self-reported data may introduce biases in the respondents' perceptions of digitalization's impact. Additionally, the cross-sectional nature of the survey limits the ability to capture the long-term effects and sustainability of digital innovations. Future research could address these limitations by incorporating longitudinal studies and integrating objective performance metrics to complement self-reported data.

In conclusion, the findings of this study reaffirm the transformative potential of digitalization in redefining the landscape of public administration. By embracing

digital innovations, public sector organizations can enhance their operational efficiency, improve service delivery, and meet the evolving demands of the digital age. Continuous investment in digital infrastructure, coupled with a strategic focus on workforce development and stakeholder engagement, will be pivotal in navigating the future of public administration in a digitally interconnected world.



**LITERATURE**

1. Alcaide Muñoz, L., Rodríguez B., Manuel P. & López Hernández, A.M. (2017). Transparency in Governments: A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures. *The American Review of Public Administration*, 47 (5), 550-573. DOI:10.1177/0275074016629008.
2. Bannister, F. & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31 (1), 119-128. DOI:10.1016/j.giq.2013.06.002.
3. Baum, C. & Di Maio, A. (2000). Gartner's Four Phases of E-Government Model. Available at: <https://www.gartner.com>.
4. Belcher, B. & Palenberg, M. (2018). Outcomes and Impacts of Development Interventions. *American Journal of Evaluation*, 39 (4), 478-495. DOI:10.1177/1098214018765698.
5. Bertot, J.C., Gorham, U., Jaeger, P.T., Sarin, L.C. & Choi, H. (2014). Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations. *Information Polity*, 19 (1,2), 5-16. DOI:10.3233/IP-140328
6. Cordella, A. & Bonina, C.M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29 (4), 512-520. DOI:10.1016/j.giq.2012.03.004.
7. Coursey, D. & Norris, D.F. (2008). Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment. *Public Administration Review*, 68 (3), 523-536. DOI:10.1111/j.1540-6210.2008.00888.x.
8. DeLone, W.H. & McLean, E.R. (2003). The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update. *Journal of Management Information Systems*, 19 (4), 9-30. DOI:10.1080/07421222.2003.11045748.
9. Fischer, C., Adams, H. Hahn, M., Zeidler, D., Möller, J.K., Metzger, L., Preller, L.S., Bertheau, C., Hiller, J., Paffhausen, F., Heyn, G., Hardwiger, A., Martin, F., Hobracht, P., Breiner, C. & Hammer, S. (2019). Zukunftsszenarien für die digitale Verwaltung. *Schriftenreihe für Public Management*. DOI:10.25932/publishup-43559.
10. Fischer, C., Heuberger, M. & Heine, M. (2021). The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review. *Jg 14. 1-2021*, 1-22. DOI: 10.3224/dms.v14i1.13.
11. Heuberger, M. & Schwab, C. (2021). Challenges of Digital Service Provision for Local Governments from the Citizens' View: Comparing Citizens' Expectations and Their Experiences of Digital Service Provision with the Focus on German One Stop-Shops. In Tomas Bergström, Jochen Franzke, Sabine Kuhlmann & Ellen Wayenberg (Eds.), *The future of local self-government. European trends in autonomy, innovations and central-local relations*, pp. 115-130.
12. Heuermann, R. (2018). Einleitung. In Roland Heuermann, Matthias Tomenendal & Christian Bressemer (Hrsg.), *Digitalisierung in Bund, Ländern und Gemeinden. IT-Organisation, Management und Empfehlungen*, 1-8. Berlin, Germany: Springer Gabler.
13. Homburg, V. (2018). ICT, E-Government and E-Governance: Bits & Bytes for Public Administration. In Edoardo Ongaro & Sandra van Thiel (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 347-361).

- London, United Kingdom: Palgrave Macmillan. DOI:10.1057/978-1-137-55269-3\_18.
14. Jacob, D.W., Fudzee, M.F., Salamat, M.A. & Herawan, T. (2019). A review of the generic end-user adoption of e-government services. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (4), 799-818. DOI:10.1177/0020852319861895.
  15. Jehan, S.N. & Alahakoon, M.U.I. (2020). Digitalization of Public Services—An Input Output Logit Analysis. *Applied System Innovation*, 3 (4), 56. DOI:10.3390/asi3040056.
  16. Kiki, T.E. & Lawrence, E. (2006). Government as a Mobile Enterprise: Real-time, Ubiquitous Government. In *Third International Conference on Information Technology: New Generations, 2006. ITNG 2006 ; 10-12 April 2006, Las Vegas, Nevada* (pp. 320-327). Los Alamitos, Calif.: IEEE Computer Society. DOI:10.1109/ITNG.2006.68.
  17. Kim, S. & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72 (6), 819-828. DOI:10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x.
  18. Koraca, D.; Škrinjar, S. (2023). ICT as a tool for efficient Management and Financial strengthening of the Local Government. *Conference Proceedings of the 13th International Conference Development of Public Administration*. Vukovar: University of Applied Sciences Lavoslav Ružička in Vukovar, 185-195.
  19. Kraemer, K. & King, J.L. (2006). Information Technology and Administrative Reform. *International Journal of Electronic Government Research*, 2 (1), 1-20.
  20. Lindgren, I., Madsen, C.Ø., Hofmann, S. & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36 (3), 427-436. DOI:10.1016/j.giq.2019.03.002.
  21. Lips, M. (2012). E-Government is dead: Long live Public Administration 2.0. *Information Polity*, 17 (3,4), 239-250. DOI:10.3233/IP-120292.
  22. Meijer, A. & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 237-245. DOI:10.1016/j.giq.2015.04.006.
  23. Mergel, I. (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *dms – der moderne staat*, 12 (1), 162-171. DOI:10.3224/dms.v12i1.09.
  24. Mergel, I., Edelmann, N. & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36 (4), 1-12. DOI:10.1016/j.giq.2019.06.002.
  25. Moore, M.H. (2000). *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press. *International Public Management Journal* 2(1):158–167. DOI:10.1016/S1096-7494(00)87438-3.
  26. OECD, 2013. *Development Results. An Overview of Results Measurement and Management*. Available at: <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>.
  27. Ølnes, S. (2016). Beyond Bitcoin Enabling Smart Government Using Blockchain Technology. In Hans et al. (Eds.), *Electronic Government* (pp. 253-264). Cham: Springer International Publishing.
  28. Otieno, I. & Omwenga, E. (2014). Towards the development of a citizen-centric framework for evaluating the impact of eGovernment: A case study of developing countries. In *2014 IST-Africa Conference Proceedings* (pp. 1-9). IEEE.

29. Ranerup, A. & Henriksen, H.Z. (2019). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. *Government Information Quarterly*, 36 (4). DOI:10.1016/j.giq.2019.05.004.
30. Sterrenberg, G. (2017). A Conceptual Framework for Evaluating E Government Systems Success: A Service Ecosystem Approach. In *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences (2017)* (Ed.), Hawaii International Conference on System Sciences, 2529-2538. DOI:10.24251/HICSS.2017.306.
31. Twizeyimana, J.D. & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36 (2), 167-178. DOI:10.1016/j.giq.2019.01.001.
32. Veeramootoo, N., Nunkoo, R. & Dwivedi, Y.K. (2018). What determines success of an e-government service? Validation of an integrative model of e-filing continuance usage. *Government Information Quarterly*, 35 (2), 161-174. DOI:10.1016/j.giq.2018.03.004.
33. West, D.M. (2004). E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, 64 (1), 15-27. DOI:10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x.

*Sažetak***DIGITALIZACIJA FINANCIJSKIH PROCESA U JAVNOJ  
UPRAVI: UTJECAJ NA MENADŽMENT I OPERATIVNU  
EFIKASNOST***Pregledni rad*

*Istraživanje analizira utjecaj digitalizacije financijskih procesa na menadžment i operativnu efikasnost u javnoj upravi. Temeljeći se na anketi među zaposlenicima različitih sektora javne uprave, rad utvrđuje da digitalizacija pozitivno utječe na transparentnost, olakšava donošenje odluka, poboljšava integraciju među odjelima, i povećava operativnu efikasnost. Također, dokazuje da digitalizacija smanjuje rizike od financijskih nepravilnosti, doprinosi bržem i točnijem financijskom izvještavanju te omogućava organizacijama bolju prilagodbu novim regulativama, a prepoznata je i njezina važnost u smanjenju administrativnog tereta i vremena potrebnog za generiranje financijskih izvještaja. Unatoč različitim pozicijama, godinama iskustva i korištenim digitalnim alatima, utvrđena je široka prihvaćenost prednosti digitalizacije među zaposlenicima u javnoj upravi. Zaključno, rad potvrđuje ključnu ulogu digitalizacije u unapređenju menadžmenta i operativne efikasnosti u javnoj upravi, naglašavajući potrebu za kontinuiranim poticanjem digitalne transformacije. Ističući prepoznavanje digitalizacije kao ključnog pokretača pozitivnih promjena, ovo istraživanje podržava daljnju implementaciju i razvoj digitalnih strategija kako bi se osigurala agilnost, odgovornost i efikasnost u javnom sektoru, naglašavajući važnost kontinuirane edukacije zaposlenika kao temelja za uspješnu implementaciju digitalnih inovacija.*

**Ključne riječi:** *menadžment, digitalizacija, financijski procesi, efikasnost, javna uprava.*

## MOŽE LI KONCEPT PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA POSLUŽITI KAO UZOR UREĐENJU PRAVA NA OBAVIJEŠTENOST U DIONIČKOM DRUŠTVU?

*Izvorni znanstveni rad*

dr. sc. socio. **Sara Madžarov Matijević**<sup>1</sup>

*U suvremenom informatičkom i globaliziranom društvu treba voditi računa o važnosti pronalaženja informacija te dostupnosti informacija. Kada govorimo o pravu na pristup informacijama, ono je temeljno ljudsko pravo koje obuhvaća pravo korisnika da zahtijeva te dobije informaciju koju karakterizira javni karakter, te obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji ili da ju objavi neovisno o postavljenom zahtjevu. S druge strane, pravo na obaviještenost u dioničkom društvu dioničarima omogućava da upravi društva postavljaju pitanja i traže obavijesti o poslovima društva čime se osigurava aktivno sudjelovanje dioničara i informirano donošenje odluka. Svrha je oba prava, neovisno o tome što se jedno ostvaruje u javnoj upravi, a drugo u pravu društava, kao i da su upravljani prema različitim korisnicima od strane različitih obveznika pružanja informacija koje su različite naravi, povećanjem broja i kvalitete informacija smanjiti informacijski „deficit“ na strani korisnika. Ovaj rad uporabom komparativne metode smjera istražiti navedene institute analizom i kritičkim vrednovanjem njihovog sustava pretpostavki u primjeni s ciljem stjecanja uvida da li uređenje prava na pristup informacijama nudi drukčiji pogled na potencijalno poboljšanje pravnog uređenja prava na obaviještenost u dioničkom društvu te u konačnici, odgovora na pitanje može li koncept prava na pristup informacijama poslužiti kao uzor uređenju prava na obaviještenost.*

**Ključne riječi:** *pravo na pristup informacijama ; pravo dioničara na obaviještenost ; informacija ; dioničko društvo ; javna uprava*

---

<sup>1</sup> Dr. sc. socio. Sara Madžarov Matijević, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, e-mail: smadzarov@pravri.uniri.hr

## 1. UVOD

Pravo na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: PPI) kao institut javne uprave te pravo na obaviještenost (u daljnjem tekstu: PNO) u dioničkom društvu kao institut prava društava predstavljaju prava koja su međusobno usporediva u kontekstu informacijske vrijednosti. Kada je riječ o njihovim sličnostima, uočeno je kako oba prava imaju za cilj osigurati transparentnost i informiranost, na način koji pojedincima omogućuje pristup informacijama relevantnim za njihove interese te su važna komponenta u njihovoj zaštiti, a temelje pronalaze u zakonima koji propisuju postupke za njihovo ostvarivanje. S druge strane, ona se u bitnome razlikuju s obzirom na sadržaj informacije koja se zahtijeva, njihove ovlaštenike i obveznike, područje primjene, pravne osnove te ograničenja. S ciljem pružanja odgovora na pitanje može li institut PPI poslužiti kao uzor uređenju PNO u zaključku, rad je podijeljen u nekoliko dijelova. U prvom dijelu autorica definira oba prava da bi ih u narednom dijelu uporabom komparativne metode međusobno usporedila. Na temelju istraženih sličnosti i razlika, središnji dio rada posvećen je analizi i kritičkom vrednovanju njihovog sustava pretpostavki kako bi se utvrdilo na koji se način uočene prednosti uređenja PPI mogu koristiti kao uzor u poboljšanju pravnog uređenja PNO.

## 2. POJAŠNJENJA INSTITUTA PRAVA NA OBAVIJEŠTENOST I PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

PNO je pravo dioničara dobivati informacije o poslovima društva, ali i o poslovnim odnosima s povezanim društvima ako je to potrebno za prosudbu pitanja koja su na dnevnom redu glavne skupštine (čl. 287. Zakona o trgovačkim društvima).<sup>2</sup> Pripada dioničarima upravo zbog njihova statusa u društvu (Ott,

---

<sup>2</sup> NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/23. Jednako određuju njemačko (čl. 131. (1) Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBI. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 6 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBI. I S. 990) geändert worden ist - AktG) i slovensko pravo (čl. 305. (1) Zakon o gospodarskih družbah, Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-10 in 75/23ZGD-1 - ZGD-1).

2020:378).<sup>3</sup> Realizacijom ovog individualnog prava, dioničar stječe valjane i potpune informacije o stanju društva koje mu omogućuju da sudjeluje u donošenju odluka na glavnoj skupštini (Pirc, 2009:1106). Iako u najvećoj mjeri služi izvršavanju prava glasa, PNO također omogućava izvršavanje manjinskih prava dioničara, ali i individualnog prava svakog dioničara na pobijanje odluka glavne skupštine (Podgorelec, 2004:215; Bratina i suradnici, 2020:498; Drnovšek, 2010:11).<sup>4</sup>

U demokratskoj pravnoj državi, PPI općenito služi postizanju transparentnosti koja omogućuje poboljšanje vidljivosti funkcioniranja i obnašanja javne vlasti (Toquero, 2014:4), čime se omogućava njezina kontrola i podvrgavanje zakonitosti, uz istodobno ograničavanje proizvoljnosti (Boban, 2012:590). Sadržano je u međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava putem zaštite prava na slobodu izražavanja (Musa, 2013:14). Prvim međunarodnim ugovorom koji izričito štiti PPI smatra se Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2009. (McDonagh, 2013:28). Za razliku od Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>5</sup> (čl. 10. jamči pravo na slobodu izražavanja koje uključuje slobodu primanja i širenja informacija), Ustav RH<sup>6</sup> izrijekom štiti PPI u 4. st. čl. 38. (Ofak, 2016:946). Potreba njegovog zakonskog uređenja novozajamčenog izmjenama Ustava iz 2010. godine smatra se jednim od razloga usvajanja novog Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>7</sup> (Rajko, 2014:420). PPI obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije, kao

---

Više sodišće u Ljubljani, VSK sklep I Cpg 1693/2015 od 12. siječnja 2016. istaknulo je da je PNO dioničara sadržajno uže od individualnog informacijskog prava članova društva s ograničenom odgovornošću iz čl. 512. ZGD-1 koje pretpostavlja pravo na obavijesti o poslovima društva, ali i uvid u poslovne knjige i dokumentaciju društva.

<sup>3</sup> Potvrđeno presudom Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VTSRH), Pž-3251/18 od 22. svibnja 2018.

<sup>4</sup> Landgericht Frankfurt, 3-5 O 144/07 od 15. siječnja 2008. je kao svrhu ovoga prava istaknuo mogućnost procjene točke dnevnog reda glavne skupštine, razumno korištenje glasačkih i drugih članskih prava, ali i doprinos formiranju mišljenja i prosudba drugih dioničara, posebno onih manjinskih.

<sup>5</sup> MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17. O pravu na pristup informacijama u vlasništvu države u praksi Europskog suda za ljudska prava, detaljnije u: Sago i Boban, 2023.

<sup>6</sup> NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

<sup>7</sup> NN 25/13, 85/15, 69/22- ZPPI

i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom (čl. 5. t. 5. ZPPI). Važan je instrument u promicanju transparentnosti rada tijela javne vlasti i njihove odgovornosti prema građanima, kao i u poticanju demokratskog sudjelovanja građana na način da im se omogućuje pristup informacijama, čime se potiče njihovo aktivno sudjelovanje u javnom životu te time bolje razumijevanje i praćenje djelovanja vlasti (Vajda Halak i suradnici, 2016:237).

### **3. USPOREDNOPRAVNA ANALIZA INSTITUTA: KONCEPT PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA KAO UZOR UREĐENJU PRAVA NA OBAVIJEŠTENOST**

#### **3.1. Međusobno usporedivi ciljevi i svrhe instituta**

Oba promatrana instituta imaju slične ciljeve, ali se primjenjuju u različitim kontekstima, imaju različite zakonske osnove i mehanizme provedbe. Osnovni cilj PPI je osigurati transparentnost i otvorenost u radu tijela javne vlasti temeljem kojeg korisnici imaju pravo pristupiti informacijama o njihovom radu, dok PNO smjera osigurati pravovremenu informiranost dioničara o važnim pitanjima koja se tiču poslovanja i upravljanja društvom čime se, zahvaljujući ostvarenju ovog prava upravo na glavnoj skupštini, povećava interaktivnost i transparentnost u njezinu radu te potiče komunikacija između dioničara i uprave (Iwasaki, 2020:17). Oba prava služe kao podloga za izvršavanje prava njihovih korisnika. Pravna je doktrina identificirala kao bitna instrumentalna prava kako PPI (Mathiesen, 2008:11), tako i PNO (Kubis u: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 2018:§131, r. br. 1). Stoga, osim što se upotrebljava kao važan alat za suzbijanje zloporaba te lošeg upravljanja i korupcije, PPI služi i za provedbu osnovnih ekonomskih, socijalnih i političkih prava (Banisar, 2011:5). Svrha je PNO da služi učinkovitim izvršavanju onih članskih prava koje dioničari ostvaruju



na glavnoj skupštini (Cvetko, 2011:49). Zahvaljujući PPI, građani su jedino u stanju istinski sudjelovati u demokratskom procesu kada imaju informacije o aktivnostima i politici vlasti (Banisar, 2006:6), dok jednako tako dioničari moraju imati valjane i potpune informacije o stanju društva da bi mogli sudjelovati u donošenju odluka na glavnoj skupštini, zbog čega im na raspolaganju stoji PNO.<sup>8</sup>

### 3.2. Primjenjiva načela

Budući da su načela temeljni element pravnog sustava koji pruža smjernice za pravedno, dosljedno i učinkovito funkcioniranje pravnog poretka te za osiguravanje pravne sigurnosti i pravičnosti, postoje određene sličnosti i načela ZPPI koja se mogu prenijeti na uređenje PNO, unatoč tome što se ova dva prava primjenjuju u različitim pravnim područjima. Kao što PPI promiče transparentnost u radu tijela javne vlasti, PNO može poticati transparentnost u poslovanju i upravljanju društvom. Uzevši u obzir da bi dioničari trebali imati pristup relevantnim informacijama o financijskom stanju, poslovnim rezultatima, strategiji i odlukama uprave, načelo javnosti i slobodnog pristupa (čl. 6. ZPPI) moglo bi osigurati dostupnost informacija svakom dioničaru društva u skladu s uvjetima i ograničenjima koja propisuje ZTD. S obzirom da PPI potiče sudjelovanje građana u javnim poslovima, PNO može poticati aktivno sudjelovanje dioničara u upravljanju društvom. Mogućnost dioničara da nadziru i discipliniraju upravu ovisi o temeljnim pravima dioničara, poput pristupa informacijama o društvu i prava koja se mogu ostvariti na glavnoj skupštini, uključujući pravo glasa te PNO (Birkmose, 2013:109). Osiguravanjem pravovremenih i točnih informacija, dioničarima se omogućuje da donose informirane odluke, izraze svoje stavove o poslovanju društva te na taj način aktivno sudjeluju u donošenju važnih odluka. PNO može poticati odgovornost uprave prema dioničarima jer će uprava, osiguravanjem pravodobne i jasne

---

<sup>8</sup> VTSRH, PŽ-9494/13 od 23. studenog 2016.

razine obaviještenosti dioničara, iskazati transparentnost u svom radu i odgovornost prema interesima dioničara. Propisivanje načela pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija (čl. 7. ZPPI) izrijekom, poslužilo bi kao nit vodilja u cjelokupnom procesu obavještavanja dioničara o poslovima društva kojima ga se osposobljava da učinkovito koristi svoja članska prava. Iako ZTD na razini dioničkog društva osigurava da pod jednakim uvjetima dioničari imaju jednaki položaj u društvu propisujući načelo jednakog položaja dioničara (čl. 211.), korisno bi bilo razraditi ga u odnosu na sudjelovanje dioničara na glavnoj skupštini.<sup>9</sup> Tako je to moguće učiniti i u odnosu na PNO koje se ostvaruje na glavnoj skupštini, po uzoru na ZPPI koji propisivanjem načela jednakosti (čl. 8.) naglašava da PPI pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima. Budući da je riječ o posebnom ljudskom pravu koje pripada svakoj osobi bez diskriminacije (Ofak, 2016:926), njegovi korisnici ne smiju biti stavljeni u neravnopravan položaj, pri čemu se osobito ističe da se to ne smije činiti na način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalima ili na način kojim im se posebno pogoduje.

### 3.3. Razlikovne karakteristike instituta

Kao važna razlikovna karakteristika identificirano je pitanje realizira li se pojedino pravo na zahtjev ili neovisno o njemu. PNO je pravo koje se nikada ne ostvaruje *ex offo*, već samo na zahtjev dioničara (Kocbek i Prelič, 2009:77). S druge strane, ZPPI (čl. 17.) nameće proaktivni pristup u pružanju informacija time što određuje da su tijela javne vlasti, osim davanjem informacija korisniku temeljem zahtjeva, također dužna pravovremeno objavljivati informacije o svom radu na primjeren i dostupan način (Alijević i Imamović, 2021:115). Neki autori u

---

<sup>9</sup> Za razliku od čl. 4. Direktive 2007/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o izvršavanju pojedinih prava dioničara trgovačkih društava uvrštenih na burzu OJ L 184, 14.7.2007, p. 17–24 - Direktive 2007/36/EZ, koji to načelo naglašava glede sudjelovanja i izvršavanja prava glasa na glavnoj skupštini.

odnosu na PNO tako ističu da ako se očekuje da uprava prije glavne skupštine prikupi potencijalno relevantne podatke, koji će se nakon toga objaviti na zahtjev dioničara, tada bi bilo prirodnije da se oni objave bez obzira na pitanja dioničara i datum održavanja skupštine (Siems u: Kommentar zum Aktiengesetz, 2019:§131, r. br. 71).

Nadalje, razlika je uočena u pretpostavkama ovlaštenika te obveznika ovih prava. Korisnik PPI široko je definiran kao svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba (čl. 5. t. 1. ZPPI), dok su njegovi obveznici tijela javne vlasti kako su definirana ZPPI-om (čl. 5. t. 2. ZPPI). Potrebno je naglasiti kako je novi ZPPI proširio krug obveznika (Rajko, 2014:422). Kada je riječ o PNO, ZTD izrijeком utvrđuje da je njegov ovlaštenik svaki pojedini dioničar društva (fizička ili pravna osoba) koji ima pravo sudjelovati na glavnoj skupštini te koji je stvarno nazočan ili zastupan (Drinhausen u: Aktiengesetz: Kommentar, 2022:§131, r. br. 3).<sup>10</sup> Iako ZTD izrijeком propisuje da uprava mora na glavnoj skupštini dati obavijesti, pravna je doktrina suglasna kako se smatra da je dužnik takve obveze konkretno dioničko društvo, dok uprava djeluje u njegovo ime kao odgovorni organ za dostavu zahtijevanih informacija (Herrler u: Aktiengesetz: Kommentar, 2020:§131, r. br. 7).<sup>11</sup> Po uzoru na ZPPI-om definirana tijela javne vlasti kao obveznike PPI, korisno bi bilo izrijeком ZTD-om kao obveznika PNO odrediti upravo dioničko društvo umjesto uprave.<sup>12</sup> Jedan od argumenata u korist takve regulacije je što će upravo društvo u konačnici biti pogođeno pravnim posljedicama udovoljavanja sudu postavljenog zahtjeva za davanjem obavijesti (čl. 288. ZTD-a) koji mora biti usmjeren protiv dioničkog društva koje zastupa

---

<sup>10</sup> Landgericht Stuttgart, 31 O 33/16 KfH od 19. prosinca 2017. potvrdio je da je riječ o dioničaru koji postavlja pitanje te kao takav nastupa s položaja vjerovnika obveznopravnog odnosa davanja obavijesti.

<sup>11</sup> Potvrđeno presudom Trgovačkog suda u Splitu, P-572/17 od 25. listopada 2018.

<sup>12</sup> Čl. 9. (1) Direktive 2007/36/EZ izrijeком propisuje da upravo *društvo odgovara na pitanja koja su mu postavili dioničari*. Budući da je direktiva instrument minimalne harmonizacije, na državama je članicama mogućnost da nacionalnim propisima urede detaljnije to pitanje tako da propišu koji će organ društva biti nadležan ispuniti taj zadatak.

isključivo uprava, a ne protiv uprave koja je odbila obavještenje na glavnoj skupštini (Barbić, 2010:542).

Provedenom analizom uočeno je kako razlika postoji u sadržaju informacija koje se mogu dati u okviru pojedinog prava. Kod PNO postavljeno se pitanje mora odnositi na obavještenja o poslovima društva (čl. 287. ZTD-a) gdje je sudska praksa zauzela stajalište o potrebi ekstenzivnog tumačenja ovog pojma.<sup>13</sup> Povezanost s predmetom raspravljanja na glavnoj skupštini, kao daljnja sadržajna pretpostavka (Kersting, 2009:2318), dodatno je uvjetovana na način da će ovo pravo postojati samo u mjeri u kojoj je ono „potrebno“ za pravilnu procjenu točke dnevnog reda (Ehmann, 2012:157). Pritom je kriterij navedene potrebitosti dodatno zaoštren u njemačkom pravu stavljanjem na teret dioničaru da on objasni potrebu za procjenom, a da dodatno uprava prosuđuje važnost te obavijesti prema standardu objektivnoga prosječnog dioničara za kojeg se smatra da su mu poznati poslovi društva u mjeri u kojoj se oni temelje na općepoznatim, objavljenim činjenicama (Siems u: Kommentar zum Aktiengesetz, 2019:§131, r. br. 28). Kada je riječ o PPI, korisnik prilikom zahtijevanja informacija nije dužan istaknuti razlog pristupa informaciji, a priroda zahtijevane informacije nije ograničena s obzirom na kategoriju, karakter i vrstu (Ofak, 2016:926). Kako je riječ o važnom instrumentu u promicanju transparentnosti rada tijela javne vlasti, PPI omogućuje pristup podacima koje to tijelo posjeduje u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra. Za razliku od kumulativnih pretpostavki koje kod PNO moraju biti ispunjene kada je riječ o sadržaju zahtijevanih informacija (da se odnose na poslove društva, da je pitanje povezano s točkom dnevnog reda glavne skupštine te da je obavijest potrebna za prosudbu dioničara), kod PPI se samo zahtijeva da tijelo posjeduje podatke koji su nastali u okviru djelokruga tijela javne vlasti ili u vezi s njegovom organizacijom i radom, neovisno o načinu na koji su podaci prikazani i o okolnosti je li ga tijelo

---

<sup>13</sup> VTSRH, PŽ-2510/05 od 10. ožujka 2008.; Bayerische Oberste Landesgericht, 3Z BR 324/95 od 20. ožujka 1996.

samo izradilo ili dobilo od druge osobe (čl. 5. st. 3. ZPPI). Sam sadržaj nije izrijeком propisan, ali je dostatno određen time što ZPPI (IV. glava) propisuje ograničenja PPI iz kojih se može zaključiti koje informacije ne mogu biti predmet zahtjeva. Nadalje, iskustva iz područja PPI mogu poslužiti za razvoj učinkovitih postupaka pružanja informacija dioničarima, što može uključivati definiranje rokova za njihovo pružanje. ZPPI u čl. 20. izrijeком propisuje rok od 15 dana od podnošenja urednog zahtjeva u kojem tijelo javne vlasti mora o njemu odlučiti, dok ZTD (čl. 287.) samo određuje kako se na glavnoj skupštini moraju dati zatražena obavještenja. Budući da se problem pojavljuje kada je tek na glavnoj skupštini postavljeno posebno složeno i zahtjevno pitanje koje zahtijeva uvid u određenu dokumentaciju koja moguće na glavnoj skupštini nije dostupna, s obzirom na to da se od uprave očekuje da i u tim slučajevima odgovori ono što zna i u mjeri u kojoj raspolaže potrebnim informacijama, u tim bi slučajevima bilo djelotvorno odrediti rok u kojem se upravu obvezuje naknadno dostaviti takve informacije (Barbić, 2010:536).

U demokratskim društvima, ograničenja prava moraju biti zakonita, imati legitimni cilj i biti mu proporcionalna. Ograničenja PPI protežu se u smjeru prava pristupa te u smjeru vremena, količine i oblika (Rajko, 2002:425-426). Ograničenje je obigatorne naravi kada se informacije odnose na prethodne i kaznene postupke u tijeku, dok se ona fakultativne naravi odnose primjerice na tajne informacije (poslovne, profesionalne, porezne, klasificirane stupnjem tajnosti), itd. (čl. 15. ZPPI). Kod svakog se ograničenja moraju kumulativno ispuniti pretpostavke propisane zakonom, ostvariti razmjernost potrebe za ograničenjem, nadalje, potreba zaštite slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja te nužnosti u slobodnom i demokratskom društvu (Rajko, 2010:637). Pritom, tijelo javne vlasti dužno je provesti test razmjernosti i javnog interesa kako bi procijenilo razmjernost između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te donijelo konačnu odluku postoji li prevladavajući javni interes koji zahtijeva da se omogući pristup traženoj

informaciji (čl. 5. t. 7 ZPPI). Ukoliko postoji potreba za zaštitom nekog od ZPPI-om zaštićenih interesa, pristup informaciji mora se uskratiti (Đerđa, 2016:184). S druge strane, razlozi uskrate podataka važna su protuteža široko postavljenog PNO kojima je zakonodavac ciljao uravnotežiti interese dioničara te društva (Mlikotin-Tomić i Horak, 2009:119). Takva okolnost koju je činjenično moguće podvesti pod taksativne razloge predviđene ZTD-om (čl. 287. st. 3.) mora biti objektivno postojeća, a odluka uprave o uskrati podložna je sudskoj provjeri (Kubis u: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 2018:§131, r. br. 109). S obzirom da ZTD samo određuje da uprava može uskratiti davanje obavijesti u taksativno navedenim slučajevima, na upravi je težak zadatak pravilno uravnotežiti između zaštite prava dioničara na informacije i zaštite osjetljivih poslovnih interesa društva, povjerljivih informacija i poslovnih tajni. Stoga bi bilo korisno upravi omogućiti provođenje ZPPI-ovog testa razmjernosti između razloga za davanje obavijesti i razloga za njihovu uskratu s ciljem donošenja ispravne procjene hoće li davanjem odgovora dioničaru potencijalno prekršiti opću obvezu postupanja u interesu društva i s pažnjom dobrog gospodarstvenika ili će uskratom odgovora društvo izložiti troškovima potencijalnoga sudskog postupka – u kojem će se zahtijevati obavijest koja je uskraćena (čl. 288. ZTD-a) ili pobijati odluka glavne skupštine zbog toga što su dane netočne, nepotpune obavijesti ili je davanje obavijesti bilo uskraćeno (čl. 360. st. 4. ZTD-a) (Parać, 2011:132).

Sankcije za povredu prava ovise o mnogim faktorima, uključujući prirodu povrede te normiranost propisima. ZPPI sadrži prekršajne odredbe kojima su zapriječene kazne za tijela, kao i odgovorne osobe, koja ne udovoljavaju zahtjevima za pristup informacijama (čl. 61. na dalje ZPPI), dok odredbe ZTD-a ne propisuju prekršaj koji bi bio počinjen ako uprava na zahtjev dioničara dostavi netočne podatke ili ih prikrije. Budući da se ni društvu ni upravi ne može izreći

novčana kazna za prekršaj zbog kršenja dioničareva PNO (Drnovšek, 2009:59),<sup>14</sup> s obzirom na informacijski značaj ovog prava, zakonodavac bi trebao procijeniti mogućnost da se u prekršaje trgovačkih društava i ostale prekršaje (čl. 630. i 631. ZTD-a) također uvrsti okolnost kada dioničko društvo ne udovoljava zahtjevima za obavještenjem dioničara. Kada je riječ o instrumentima zaštite povrijeđenoga prava, PNO se štiti zahtjevom koji dioničar u izvanparničnom postupku upućuje sudu kako bi se donijela odluka mora li društvo dati obavijesti koje je tražio na glavnoj skupštini te je protiv odluke trgovačkog suda dopuštena žalba o kojoj odlučuje VTSRH (čl. 288. ZTD-a). Za razliku od hrvatskoga prava u kojem je žalba uvijek dopuštena, u njemačkom se pravu ona može podnijeti samo ako je to regionalni sud (*Landgericht*) dopustio svojom odlukom (čl. 132. st. 3. AktG-a), ako je riječ o iznimno važnom slučaju ili ako daljnja primjena zakona ili osiguranje jedinstvenosti u primjeni prava zahtijeva odluku drugostupanjskog suda (Siems u: Kommentar zum Aktiengesetz, 2019:§131, r. br. 20). Povjerenik za informacije,<sup>15</sup> kao neovisno državno tijelo za zaštitu PPI, korisnik državnog proračuna te obveznik podnošenja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI Hrvatskom saboru,<sup>16</sup> nadležan je za rješavanje žalbi na postupanje i na nepostupanje javne uprave. Kontrola njegovih odluka nije stavljena u nadležnost upravnih sudova, čime bi se doprinijelo ujednačavanju sudske prakse, budući da žalba protiv rješenja Povjerenika nije dopuštena (čl. 26. ZPPI), ali je moguće pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH (Pičuljan i Bevandić, 2022:151) radi ocjene zakonitosti pojedinačne odluke, odnosno šutnje uprave (čl. 25. st. 1. i 2. ZPPI).

#### 4. ZAKLJUČAK

Nakon provedene analize, zaključuje se da se uređenje PPI može koristiti kao model za razvoj transparentnih standarda u dioničkom društvu, posebice

---

<sup>14</sup> Njemačko pravo, za razliku od hrvatskoga, predviđa i moguću kaznenu odgovornost članova uprave zbog uskrate informacija (čl. 400. (1) br. 1. AktG-a).

<sup>15</sup> Detaljnije o položaju Povjerenika za informiranje u: Romić, 2013.

<sup>16</sup> Posljednje Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu iz ožujka 2024. godine dostupno je na <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x57830> (01.04.2024).

pozivajući se na pravna načela svojstvena PPI, poput načela javnosti i slobodnog pristupa, pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija te jednakosti koja se mogu odgovarajuće primijeniti i u području PNO. Prema modelu PPI, predloženo je preciziranje dioničkog društva kao obveznika PNO umjesto dosadašnje uprave, kao i definiranje rokova za naknadno pružanje informacija onda kada je tek na glavnoj skupštini postavljeno posebno složeno i zahtjevno pitanje. Osim toga, u mjeri u kojoj je predmetni institut primjenjiv na PNO, poželjno bi bilo provesti test razmjernosti iz ZPPI koji omogućuje procjenu potrebe za ograničavanjem PNO u određenim situacijama radi zaštite osjetljivih informacija ili drugih važnih interesa društva, u skladu s ZTD-om propisanim razlozima uskrate. Posljednje, iskustva u nadzoru provedbe PPI mogu pružiti smjernice za sankcije u slučaju nepoštivanja PNO. Zaključno, neovisno o tome što promatrana prava pronalaze svoju primjenu u različitim pravnim područjima, primjena načela i mehanizama slobode pristupa informacijama u javnoj upravi može pružiti korisne smjernice te poslužiti kao uzor za uređenje PNO u dioničkom društvu, promičući transparentnost, sudjelovanje i odgovornost u korporativnom upravljanju.



**LITERATURA:**

1. Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 6 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 990) geändert worden ist - AktG
2. Alijević, M., Imamović M. (2021) "Sloboda pristupa informacijama javnih organa," Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 27, str. 85-118.
3. Banisar, D. (2006) "Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws", Privacy International, <https://ssrn.com/abstract=1707336> (03.04.2024.)
4. Banisar, D. (2011) "The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts", World Bank Institute Governance Working Paper, <https://ssrn.com/abstract=1786473> (03.04.2024.)
5. Barbić, J. (2010), Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak I, Dioničko društvo, Zagreb: Organizator
6. Bayerische Oberste Landesgericht, 3Z BR 324/95 od 20. ožujka 1996.
7. Birkmose, H. (2013) "Directors' Duties to Engage Shareholders", u: Birkmose, H. Neville, M., Sørensen, K. (eds.), Boards of directors in European companies – reshaping and harmonising their organisation and duties, Kluwer Law International, str. 103-128.
8. Boban, M. (2012) "Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, br. 3, str. 575-598.
9. Bratina, B., Jovanović, D., Bratina, M. (2020) "Pravice in dolžnosti nadzornega sveta glede delničarjeve pravice do obveščenosti in prisotnosti na skupščini družbe", Podjetje in delo, vol. 46, br. 3-4, str. 498-508.
10. Cvetko, M. (2011) "Delničarjeva pravica do obveščenosti v zvezi z organom nadzora v delniški družbi in zahteva za protokoliranje", Podjetje in delo, vol. 37, br. 1, str. 49-59.
11. Đerđa, D. (2016) "Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, str. 175-200.
12. Direktiva 2007/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. srpnja 2007. o izvršavanju pojedinih prava dioničara trgovačkih društava uvrštenih na burzu OJ L 184, 14.7.2007, p. 17–24
13. Drinhausen, F. (2022), u: Hölter, W., Weber, M. (Hrsg.), Aktiengesetz: Kommentar, 4. Aufl., München: C.H. Beck/Vahlen
14. Drnovšek, G. (2009), Delničarjeva pravica do obveščenosti, Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru
15. Drnovšek, G. (2010) "Priprava posloводства na uresničevanje delničarjeve pravice do obveščenosti", Pravna praksa, vol. 29, br. 9, str. 11-13.
16. Ehmann, E. (2012) "Keine einschränkende Auslegung des Begriffs „Erforderlichkeit“ in § 131 I 1 AktG", Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, br. 7, str. 157-158.
17. Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17
18. Herrler, S. (2020) u: Grigoleit, C. (Hrsg.), Aktiengesetz: Kommentar, 2. Aufl., München: C.H. Beck

19. Iwasaki, M. (2020) "Are In-Person Shareholder Meetings Outdated? The Value of Implicit Communication", *Asian Journal of Law and Economics*, vol. 11, br. 3, str. 1-17.
20. Kersting, C. (2009) "Broadening of the Right to Ask Questions as a result of the Shareholders' Rights Directive (2007/36/EC)", *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, br. 49, str. 2317-2324.
21. Kocbek, M., Prelič, S. (2009), *Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) z novelo ZGD-1C*, Ljubljana: GV Založba
22. Kubis, D. (2018) u: Goette, W., Habersack, M., Kalss, S. (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, Band 3: § 118-178, 4. Aufl.*, München: C.H. Beck/Franz Vahlen
23. Landgericht Frankfurt, 3-5 O 144/07 od 15. siječnja 2008.
24. Landgericht Stuttgart, 31 O 33/16 KfH od 19. prosinca 2017.
25. Mathiesen, K. (2008) "Access to Information as a Human Right", <https://ssrn.com/abstract=1264666> (02.04.2024.)
26. McDonagh, M. (2013) "The Right to Information in International Human Rights Law", *Human Rights Law Review*, vol. 13, br. 1, str. 25-55.
27. Mlikotin-Tomić, D., Horak, H. (2009), *Trgovačko pravo – društva*, Zagreb: Školska knjiga
28. Musa, A. (2013) "Transparentnost - zašto i kako?" u: Musa, A. (ur.), *5. Forum za javnu upravu - Transparentnost u javnom upravljanju*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu, str. 7-26.
29. Ofak, L. (2016) "Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 37, br. 2, str. 921-951.
30. Ott, C. (2020) "Objektive und subjektive Grenzen des Auskunftsrechts nach § 131 Abs. 1 Satz 1 AktG", *Die Aktiengesellschaft*, vol. 65, br. 10, str. 377-388.
31. Parać, Z. (2011) "Obveza obavještavanja i glavna skupština dioničkog društva", u: Barbić, J., Giunio, M. (ur.), *Zbornik 49. susreta pravnika*, Zagreb: Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, str. 125-151.
32. Pičuljan, Z., Bevandić, D. (2022) "Doseg upravne i sudske prakse u pravu na pristup informacijama", u: *Zbornik radova 10. savjetovanja, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Zagreb: Organizator, str. 148-185.
33. Pirc, Igor (2009) "Uporaba elektronskih sredstev pri izvedbi skupščine delničarjev", *Podjetje in delo*, vol. 35, br. 6-7, str. 1099-1112.
34. Podgorelec, P. (2004) "Pravica delničarja do obveščenosti", *Podjetje in delo*, vol. 30, br. 2, str. 213-229.
35. Povjerenik za informiranje (2024) *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu*, Zagreb, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2024/03/Izvjescje-o-provedbi-ZPPI-za-2023.pdf?x57830> (01.04.2024.)
36. Rajko, A. (2002) "Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 4, br. 2, str. 405-461.
37. Rajko, A. (2010) "Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 10, br. 3, str. 629-648.

38. Rajko, A. (2014) "Novi Zakon o pravu na pristup informacijama - geneza i otvorena pitanja", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, br. 2, str. 415-427.
39. Romić, D. (2013) „Kontrola nad upravom i specifičan položaj Povjerenika za informiranje“, Informator, br. 6198-6199, str. 1.
40. Sago, D., Boban, M. (2023) "Pravo na pristup informacijama u vlasništvu države u praksi Europskog suda za ljudska prava", Zbornik radova s IX. međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća", str. 437-462.
41. Siems, M. (2019) u: Spindler, G., Stilz, E. (Hrsg.), Kommentar zum Aktiengesetz, Band 1, § 1-149, 4. Aufl., München: C.H. Beck
42. Toquero, A. M. (2014) "The Limits of the Right of Access to Public Information", Rev. Juridica Castilla & Leon, br. 33, str. 1-24
43. Trgovački sud u Splitu, P-572/17 od 25. listopada 2018.
44. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
45. Vajda Halak, Ž., Romić, D., Tršinski, Z. (2016) "Pravo na pristup informacijama javne uprave u Republici Hrvatskoj i postupak zaštite ostvarivanja toga prava", Mostariensia, vol. 20, br. 1-2, str. 227-238.
46. Više sudišće u Ljubljani, VSK sklep I Cpg 1693/2015 od 12. siječnja 2016.
47. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-2510/05 od 10. ožujka 2008.
48. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-3251/18 od 22. svibnja 2018.
49. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-9494/13 od 23. studenog 2016.
50. Zakon o gospodarskih družbah Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečišćeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21, 18/23 – ZDU-10 in 75/23ZGD-1 - ZGD-1
51. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15, 69/22
52. Zakon o trgovačkim društvima, NN 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 152/11, 111/12, 68/13, 110/15, 40/19, 34/22, 114/22, 18/2

*Summary*

**COULD THE CONCEPT OF THE RIGHT OF ACCESS TO  
INFORMATION SERVE AS A MODEL FOR REGULATING THE  
SHAREHOLDERS' RIGHT TO INFORMATION IN A JOINT-STOCK  
COMPANY?**

*Original scientific paper*

*In modern information and globalized society, it is important to consider the significance of information retrieval and availability. When we talk about the right of access to information, it is a fundamental human right that encompasses the user's right to request and obtain information characterized by its public nature, as well as the obligation of public authorities to enable access to the requested information or to publish it regardless of the request made. On the other hand, the shareholders' right to information enables shareholders to ask questions to the joint-stock company's management and seek information about the company's operations, ensuring active shareholder participation and informed decision-making. The purpose of both rights, regardless of one being exercised in public administration and the other in corporate law, as well as being directed towards different users by different providers of information of different natures, is to reduce the information "deficit" on the side of users by increasing the quantity and quality of information. This paper aims to explore the mentioned rights through the use of a comparative method, analyzing and critically evaluating their system of assumptions in application with the aim of gaining insights into whether the regulation of the right of access to information offers a different perspective on the potential improvement of the legal framework for the shareholders' right to information and ultimately answering the question of whether the concept of the right of access to information can serve as a model for regulating the shareholders' right to information.*

**Keywords:** *the right of access to information ; shareholders' right to information; information ; joint-stock company ; public administration*

## ANALIZA KORIŠTENJA e-SERVISA U POSLOVANJU PODUZEĆA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Stručni rad*

dr. sc. **Valentina Vinšalek Stipić**, viši predavač <sup>1</sup>

**Ivana Arbanas**, univ. mag. oec., predavač <sup>2</sup>

izv. prof. dr.sc. **Stanislav Nakić** <sup>3</sup>

*Dostupnost, učinkovitost i korištenje različitih poslovnih i javnih e-servisa u poslovanju pozitivno utječu na razvoj poduzetništva, uz istodobno povećanje učinkovitosti javne uprave i poduzetničkih potpornih institucija, a što rezultira većim javnim prihodima. Anketnim ispitivanjem na uzorku od 154 ispitanika je istraženo koriste li i koje e-servise poduzeća u Republici Hrvatskoj u poslovanju i poslovnom odlučivanju. Statističkim metodama je ispitano i analizirano koji faktori i na koji način utječu na upotrebu komercijalnih i javnih e-servisa u poslovanju poduzeća u Republici Hrvatskoj i kako se to odražava na njihovo poslovanje. Svrha je rada ukazati na važnost sinergijskog djelovanja javnog i poslovnog sektora te na važnost razvoja učinkovitih komercijalnih i javnih servisa te implementacije istih u poslovanje poduzeća i djelovanje javne uprave.*

**Ključne riječi:** *analiza; e-servisi; poduzeće; javni prihodi; poslovno odlučivanje.*

---

<sup>1</sup> dr. sc. Valentina Vinšalek Stipić, viši predavač, Veleučilište „Nikola Tesla u Gospiću“, Bana Ivana Karlovića 16, Gospić; e-mail: vvs@velegs-nikolatesla.hr

<sup>2</sup> Ivana Arbanas, univ. mag. oec., predavač, Veleučilište „Nikola Tesla u Gospiću“, Bana Ivana Karlovića 16, Gospić, e-mail: ivana.arbanas@velegs-nikolatesla.hr

<sup>3</sup> izv. prof. dr.sc. Stanislav Nakić, Univerzitet modernih znanosti Mostar, Zalik, 88000 Mostar, BiH, e-mail: miconakic@gmail.com

## 1. UVOD

Razvoj nacionalnih gospodarstava promatra se kroz razvoj poduzetničkog i javnog sektora sektora, kao i e-servisi javnih usluga. Stoga je izrazito važna razvijenost e-servisa koji su neophodni za razvoj privatnoj se krota, kao i razvoj cijelog nacionalnog gospodarstva. Ubrzanim razvojem e-uprave, posebno u zemljama u razvoju, stvorene su pretpostavke koje omogućuju državama da ostvare brojne koristi. Danas se e-servisi koriste kao ključni alat za povećanje učinkovitosti, transparentnosti trošenja, te za olakšavanje reformi javnog sektora. E-servisi javne uprave postaju snažan pokretač koji vladama omogućuje postizanje svojih ciljeva razvoja i reforme javne uprave. E-servisi javne uprave ključni su za modernizaciju gospodarstva. Inovativni e-servisi omogućuje brzo i učinkovito pružanje relevantnih državnih i osobnih podataka građanima putem elektroničkog sustava. Time se osigurava da građani i poduzetnici imaju pravodoban pristup informacijama bez nepotrebnog birokratskog opterećenja. Elektroničko doba nosi sa sobom ogroman potencijal za transformaciju različitih aspekata rada, poslovanja, administracije, pa čak i javne uprave. Koncept e-uprave, kontinuiranim razvijem e-servisa, obuhvaća integraciju mrežnih tehnologija za pružanje i provođenje državnih usluga, s ciljem da postane globalni standard. Današnja e-uprava često dolazi s obećanjima da će unaprijediti dosadašnje modele javne uprave, posebno u smislu povećanja učinkovitosti, što je jedna od njezinih ključnih vrijednosti. Osim toga, ovaj tehnološki napredak podupire poboljšanje pružanja usluga, što rezultira povećanom produktivnošću i smanjenjem troškova u poslovnim procesima. Vizija javne uprave je osnaživanje građana, poduzetnika i gospodarstva u cjelini, kroz transparentnost i sudjelovanje u donošenju odluka o javnoj politici, čime se jača demokratski proces i osigurava bolje upravljanje državom. Iz navedenog proizlazi cilj ovog rada, a to je ukazati na važnost sinergijskog djelovanja javnog i poslovnog sektora te na važnost razvoja učinkovitih komercijalnih i javnih servisa te implementacije istih u poslovanje poduzeća i djelovanje javne uprave.

## 2. POJAM I OBILEŽJA E-SERVISA JAVNE UPRAVE

Digitalizacija i digitalno društvo postali su svakodnevnica i neizostavni dio privatnog i poslovnog života te se pretvara u nešto što je postalo uobičajeno i nezamjenjivo, stoga govorimo o digitalizaciji javne uprave i primjeni e-servisa javne uprave. Uprava se definira kao administracija koja ima svrhu ostvarivanja ciljeva putem sustavnog uređenja poslova i pametne upotrebe resursa s ciljem postizanja efikasnosti i učinkovitosti (Schumpeter 2015).

E-uprava se obično definira kao korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) za pružanje javnih usluga, što je usko povezano s administrativnom upravom. Upravljanje informacijsko-komunikacijskom tehnologijom (IKT) smatra se odgovornošću izvršnih direktora i odbora direktora te uključuje vodstvo, organizacijsku strukturu i procese koji osiguravaju da se tehnološki sustav poduzeća podržava i napreduje u skladu sa strategijama i ciljevima organizacije (Srića i Muller, 2001). Što se tiče e-uprave, postoje četiri glavne vrste, koje se odnose na specifične vrste pruženih usluga (Aryal 2018):

1. Vlada prema građaninu (G2C - Government to Citizen)
2. Vlada prema poduzeću (G2B - Government to Business)
3. Vlada prema vladi (G2G Vlada vladi)
4. Vlada prema zaposleniku (G2E Government to Employee)

Širi pogled na e-upravu, odnosno e-servise javne uprave, obuhvaća širok spektar vladinih usluga i aktivnosti koje se oblikuju i koriste informacijama i komunikacijama. Digitalna uprava kombinira dva elementa koji su u prošlosti bili manje povezani. Prvi je sustav unutar same vlade i društva u cjelini, koji je oblikovan korištenjem elektroničkih tehnologija poput računalstva, e-pošte, interneta, World Wide Weba, bežičnih mreža, zajedno s modelima upravljanja kao što su fokus na korisnika/grāđanina/poduzetnika i integracija kroz jedan prozor ili ekran. Ciljevi e-uprave, kroz razvoj e-servisa, usmjereni su na nekoliko ključnih aspekata, uključujući bolju učinkovitost, transparentnost,

administrativnu obnovu, poboljšanje kvalitete usluga i povećanje ažurnosti uz manje troškove (Voogd, 2007).

## **2.1. Digitalizacija javne uprave RH**

U tehnološki razvijenim zemljama inovacije i napredak se događaju spontano dok u Hrvatskoj ti procesi napreduju sporije i s većim izazovima. Međutim, u posljednje vrijeme primjećuje se značajni napredak te se sve više teži razvoju tzv. digitalnog društva u kojem sudjeluju, osim države, i sami poduzetnici.

Snažnije povezivanje hrvatskog gospodarstva igra ključnu ulogu u postizanju ciljeva kao što su poboljšanje transparentnosti, brže djelovanje države te pružanje učinkovitijih usluga javne uprave (Šimović i sur., 2010). Hrvatska se danas trudi nadoknaditi kasniji početak razvoja elektroničke uprave putem projekata poput e-Građani, koji je dostupan građanima Republike Hrvatske od 2014. Razvoj i korištenje sustava elektroničkih usluga zahtijeva posjedovanje elektroničkog identiteta te sposobnost autentifikacije tog identiteta i jedinstvenog mjesta dostave informacija za građane i poduzetnike. To je složen zadatak koji zahtijeva veliki angažman ljudskih i financijskih resursa. Na početku modernizacije javne uprave Hrvatska se suočavala s različitim poteškoćama, uključujući (Ministrastvo uprave, 2017):

- nedostatak razvijenog mehanizma za verifikaciju e-identiteta
- nepostojanje centraliziranog servisa za izdavanje vjerodajnica
- nedostatak sigurnog mehanizma za dostavu personaliziranih informacija korisnicima
- fragmentacija informacija i elektroničkih usluga
- slaba informiranost i znanje javnosti o dostupnosti elektroničkih usluga

Stoga je za napredak digitalizacije, u siječnju 2023., usvojena Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine koja je usklađena s Nacionalnom



razvojnou strategijom Republike Hrvatske do 2030. (NRS 2030). NRS 2030. je hijerarhijski najviši i sveobuhvatni akt strateškog planiranja koji usmjerava dugoročni razvoj društva i gospodarstva u svim ključnim područjima za Hrvatsku. Ova nacionalna razvojna Strategija definira četiri glavna razvojna smjera, unutar kojih se nalazi trinaest strateških ciljeva. Kroz cijeli dokument ističe se potreba za ulaganjem u digitalnu infrastrukturu i implementaciju digitalnih rješenja kako bi se zadovoljile potrebe građana i unaprijedio hrvatsko gospodarstvo (Hrvatski sabor, 2023).

## **2.2. E-servisi za poslovne subjekte u RH**

Ubrzanom tempom razvoja e-servisa za poslovne subjekte nastoji se poslovnim sektoru olakšati poslovanje jednostavnijim i bržim obavljanjem poslovnih aktivnosti. Korištenje e-servisa donosi niz koristi za poslovanje, uključujući (FINA, n.d.):

- brz i jednostavan pristup (omogućuje brz i jednostavan pristup potrebnim informacijama i alatima putem interneta)
- sigurnost (e-servisi pružaju visoku razinu sigurnosti podataka putem enkripcije i drugih sigurnosnih mehanizama)
- kvalitetnija organizacija poslovanja (poboljšava organizaciju poslovanja kroz učinkovitije upravljanje dokumentima, praćenje projekata i komunikaciju unutar tima)
- ušteda vremena i papira (eliminira potrebu za fizičkim dokumentima i ručnim procesima, što rezultira uštedom vremena i smanjenjem troškova povezanih s tiskanjem i skladištenjem papira)

Poslovnim korisnicima dostupni su sljedeći servisi državne uprave i javnih službi: e-Mirovinsko, e-Porezna, e-Zdravstveno, e-Carina, zatim e-servisi FINA-e: e-Račun za poslovne subjekte, e-Račun u javnoj nabavi, Web e-Potpis, e-Arhiv, e-

Plaćanje, info.BIZ, Registar godišnjih Financijskih izvještaja (RGFI), e-Regos, WEB-BON, e-Blokade, e-Dražba, WEB registar koncesija.

Prema dostupnim podacima Indeksa gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2022. godinu, Republika Hrvatska je bila iznad prosjeka zemalja Europske unije u kategoriji "Integracija digitalne tehnologije". Zauzela je središnju poziciju na listi među državama članicama EU-a, nalazeći se na 14. mjestu od 27 zemalja. Prema DESI-u, među malim i srednjim poduzećima u Hrvatskoj, njih 50% ima barem osnovnu razinu digitalnog intenziteta, što je neznatno ispod prosjeka EU-a od 55%. Što se tiče primjene IKT-a u svrhu okolišne održivosti, 75% hrvatskih poduzeća bilježi srednji/visok intenzitet zelenih mjera primjenom IKT-a, što je znatno više od prosjeka EU-a (66%). Hrvatska bilježi lošije rezultate za podciljeve "Elektroničko dijeljenje informacija" (24%) i "Uporaba društvenih mreža u poslovne svrhe" (24%), što nagoveštava da je prihvaćanje vrlo naprednih i integriranih IT rješenja u radu poduzeća ograničeno. Međutim, hrvatska poduzeća iskorištavaju prilike koje pružaju internetsku trgovinu: 29% malih i srednjih poduzeća prodaje putem interneta (iznad prosjeka EU-a od 18%), dok 13% svih malih i srednjih poduzeća prodaje preko granica, a 13% prometa dolazi iz segmenta internetske prodaje. Napredne digitalne tehnologije postaju sve popularnije među hrvatskim poduzećima. Tako 35% koristi rješenja u oblaku, 43% koristi e-račune, a 9% koristi disruptivne tehnologije temeljene na umjetnoj inteligenciji (AI), pri čemu je Hrvatska iznad prosjeka EU-a po sva tri pokazatelja (Hrvatski sabor, 2023).

### **3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA**

Elektroničko poslovanje obuhvaća sve oblike uloga i aktivnosti vlade, lokalne i regionalne uprave te institucija u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Postoji sve veći konsenzus među vladama diljem svijeta o potrebi revitalizacije poslovnih e-servisa kako bi se olakšalo pružanje usluga građanima i poduzećima, s ciljem smanjenja troškova i povećanja učinkovitosti, uz istovremeno poboljšanje kvalitete i sigurnosti na mreži. Iz

navedenog proizlazi cilj istraživanja, dokazati da poduzeća u Hrvatskoj u značajnom mjeri koriste e-servise za poslovne subjekte i zadovoljstvo uslugama e-servisa je na zadovoljavajućoj razini.

Temeljem navedenog proizlaze hipoteze istraživanja:

H1 – Zadovoljstvo korištenja e-servisa za poslovne subjekte je značajno povezano s veličinom poduzeća

H2 – Zadovoljstvo korištenja e-servisa za poslovne subjekte je značajno povezano sa starosnom dobi korisnika e-servisa

H3 – Zadovoljstvo korištenja e-servisa za poslovne subjekte u Republici Hrvatskoj je na visokoj razini

Istraživanje je provedeno na temelju anketnog upitnika koji je kreiran putem Google Forms obrasca namijenjenog za poslovne subjekte korisnike e-servisa u Republici hrvatskoj. Provedba istraživanja odvijala se u periodu od 15. veljače do 15. ožujka 2023. putem elektroničke pošte te društvenih i poslovnih mreža. Ispitanici obuhvaćeni ovim istraživanjem su zaposlenici poslovnih subjekata koji koriste e-servise u RH. Odabrana metoda istraživanja smatra se prikladnom za dobivanje relevantnih odgovora u kratkom roku, posebno zbog mogućnosti brzog slanja upitnika i dostupnosti kontakata poduzeća, kao i zbog brzine odgovora na anketni upitnik. Također, uzeta je u obzir činjenica da su elektronička pošta i društvene mreže najčešći oblik suvremene poslovne komunikacije. Temeljem postavljenih hipoteza zavisna varijabla zadovoljstvo korištenje e-servisa dobivena je iz anketnog upitnika ponderiranom prosječnom ocjenom odgovorima na pitanja o stupnju zadovoljstva korištenja e-servisa Likertovom mjernom ljestvicom od 1 do 5 (1-apsolutno se ne slažem; 2-ne slažem se/a; 3-niti se slažem, niti se ne slažem; 4-slažem se; 5-apsolutno se slažem).

#### **4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA**

Ukupan uzorak istraživanja je 154 ispitanika koji koriste e-servise za poslovne subjekte u Republici Hrvatskoj. Istraživanjem je obuhvaćeno 18 velikih poduzeća, 38 srednje velikih poduzeća, te 98 mikro i malih poduzeća. Za

statističku obradu podataka koristio se programski paket SPSS (inačica 26.0, SPSS Inc., Chicago, IL, SAD), a rezultati su prikazani grafički i tablično. Za dokazivanje postavljenih hipoteza korišten je model jednostavne Pearsonove korelacije.

U tablici 1 koeficijent korelacije (0,575) ukazuje na pozitivnu korelaciju između Zadovoljstvo korištenja e-servisa za poslovne subjekte je značajno povezano s veličinom poduzeća. Pri ispitivanju omjera F uočeno je da je empirijski omjer F znatno veći od teorijske vrijednosti. To sugerira da anketirana poduzeća ne potječu iz iste populacije, već iz različitih djelatnosti, što rezultira većom varijabilnošću među grupama. F omjer koji je veći od 1, ali s danom razinom značajnosti od 0,05 i brojem stupnjeva slobode (1,54), te uzimajući u obzir Durbin-Watsonovu vrijednost od približno 2 koja ukazuje na odsutnost greške autokorelacije, može se zaključiti da postoji statistička značajnost analiziranog modela. To implicira da je zadovoljstvo korištenja e-servisa za poslovne subjekte u RH veće u velikim poduzećima, što pokazuje i pozitivni korelacijski koeficijent.

Tablica 1. Jednostavni regresijski model zadovoljstvo e-servisima i veličina poduzeća

Model Summary <sup>b</sup>										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,575 <sup>a</sup>	,330	,316	,362	,330	26,622	1	54	,000	2,176
a. Predictors: (Constant), V_pod										
b. Dependent Variable: Ze_serv										

Izvor: Obrada autora

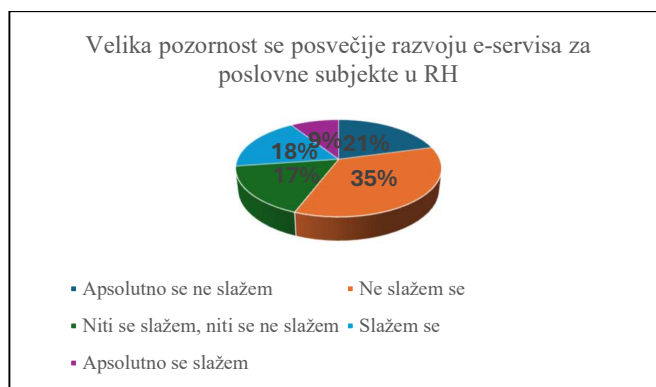
Iz koeficijenta korelacije R (0,432) u tablici 2 možemo uočiti pozitivno statistički značajan odnos između analiziranih varijabli. Međutim, koeficijent determinacije  $R^2$  bliži je nuli nego jedinici, što ukazuje na lošu linearnost modela. F omjer veći je od teorijske vrijednosti jer su uzorci iz različitih gospodarskih djelatnosti. Uzimajući u obzir razinu značajnosti od 0,05 i broj stupnjeva slobode (1,54), zaključujemo da je zadovoljstvo korištenja e-servisa za poslovne subjekte značajno povezano sa starosnom dobi korisnika e-servisa. Durbin-Watsonova ima vrijednost 2, što ukazuje na odsutnost autokorelacije pogrešaka relacije.

Tablica 2. Jednostavni regresijski model zadovoljstvo e-servisima i dob korisnika e-servisa

Model Summary <sup>b</sup>										
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,432 <sup>a</sup>	,185	,170	,366	,185	12,288	1	54	,000	2,002
a. Predictors: (Constant), Dob										
b. Dependent Variable: Ze_serv										

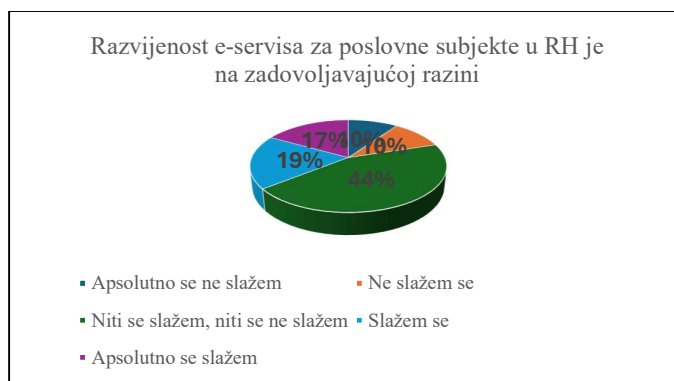
Izvor: Obrada autora

Grafikon 1. Stav ispitanika o kontinuiranom razvoju e-servisa u RH



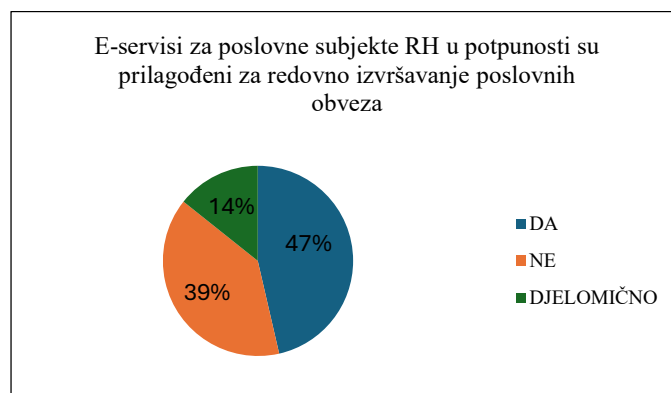
Izvor: Obrada autora

Grafikon 2. Stav ispitanika o razvijenosti e-servisa u RH



Izvor: Obrada autora

Grafikon 3. Stav ispitanika o prilagođenosti e-servisa poslovnim subjektima RH



Izvor: Obrada autora

Statičkom i grafičkom obradom podataka empirijskog istraživanja na uzorku od 154 ispitanika, korisnika e-servisa poslovnih subjekata RH vidljivo je djelomično zadovoljstvo radom e-servisa. Međutim izražavanje zadovoljstva ili nezadovoljstva korištenja e-servisa za poslovne subjekte u Republici Hrvatskoj značajno je statistički povezano s veličinom poduzeća, odnosno veće zadovoljstvo izražavaju korisnici e-servisa velikih poduzeća, čime je potvrđena prva istraživačka hipoteza. Nadalje, izražavanje zadovoljstva ili nezadovoljstva korištenja e-servisa za poslovne subjekte u Republici Hrvatskoj značajno je statistički povezano sa starosnom dobi ispitanika, odnosno veće zadovoljstvo

izražavaju ispitanici mlađe životne dobi, što dovodi do pretpostavke da korištenje e-servisa predstavlja rutinsko obavljanje poslova mlađim populacijama u odnosu na starije. Time je potvrđena i druga istraživačka hipoteza. Međutim, analizom grafikona od 1 do 3 vidljivo je da ispitanici korisnici e-servisa za poslovne subjekte RH nisu u potpunosti zadovoljni razvijenošću, odgovarajućim kontinuiranim unaprjeđenjem i adekvatnosti e-servisa, te se može zaključiti da je treća istraživačka hipoteza djelomično potvrđena.

## 5. ZAKLJUČAK

E-servisi javne uprave omogućuju pružanje relevantnih državnih i osobnih podataka građanima i poslovnim subjektima u elektroničkom obliku na pravovremen i učinkovit način. Ova tehnološka inovacija cilja na poboljšanje pružanja usluga, osnaživanje građana i poduzeća kroz pristup informacijama bez birokracije, povećanje produktivnosti i smanjenje troškova u poslovanju. Stoga je cilj ovog rada bio dokazati da poduzeća u Hrvatskoj u značajnoj mjeri koriste e-servise za poslovne subjekte, a razina zadovoljstva uslugama e-servisa je na zadovoljavajućoj razini. Statičkom i grafičkom obradom podataka empirijskog istraživanja na uzorku od 154 ispitanika, korisnika e-servisa poslovnih subjekata RH vidljivo je djelomično zadovoljstvo radom e-servisa. Međutim izražavanje zadovoljstva ili nezadovoljstva korištenja e-servisa za poslovne subjekte u Republici Hrvatskoj značajno je statistički povezano s veličinom poduzeća i starosnom dobi ispitanika čime su potvrđene prva i druga istraživačka hipoteza. Međutim, ispitanici nisu u potpunosti zadovoljni razvijenošću, odgovarajućim kontinuiranim unaprjeđenjem i adekvatnosti e-servisa, treća istraživačka hipoteza je djelomično potvrđena.

Glavna svrha svake javne uprave je pružanje usluga korisnicima putem učinkovitog izvršavanja svojih zadataka koji su određenim zakonom. Primjenom informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) i elektroničkih usluga (e-usluga) potiče se gospodarski rast kroz povećanje zapošljavanja u sektorima koji se bave e-rješenjima, ubrzanjem poslovanja s javnom upravom te podizanjem



kvalitete zaposlenih kroz primjenu IKT-a. S ciljem poboljšanja korisničkog iskustva, javna uprava nastoji omogućiti jednostavan pristup upravnim postupcima, pružiti usluge putem interneta te potaknuti sve sudionike na sudjelovanje u stvaranju digitalne države.

**LITERATURA**

1. Aryal, M. (2018). What Is E-Governance? What Is TheType Of E-Governance?. ICT FRAME, dostupno na: <https://ictframe.com/what-is-e-governance-what-is-the-type-of-e-governance/>
2. FINA InfoBIZ (n.d.), dostupno na: <https://www.fina.hr/poslovne-informacije-i-analize/info.biz>
3. Hrvatski sabor (2023). Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine (NN 2/2023), dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023\\_01\\_2\\_17.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_01_2_17.html)
4. Ministarstvo uprave RH (2017). [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija\\_e-Hrvatska\\_2020.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf)
5. Schumpeter, J. A. (2015). What is Public Administration ? – Meaning and its Definition. Management study Guide, dostupno na: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm>
6. Srića, V. i Muller, J. (2001). Put k elektroničkom poslovanju. Zagreb: Sinergija
7. Šimović, V., Maletić, F. i Afrić, W. (2010). Osnove informatike – uvod. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
8. Voogd, M. (2007). E-Service Delivery. VNG International, dostupno na: <http://www.bibalex.org/Search4Dev/files/443057/480509.pdf>

*Summary***ANALYSIS OF THE USE OF e-SERVICES IN THE BUSINESS OF  
COMPANIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA***Professional paper*

*Availability, efficiency and use of different business and public e-services in business have a positive effect on the development of entrepreneurship, while at the same time increasing the efficiency of public administration and entrepreneurial support institutions, which results in higher public revenues. A survey on a sample of 154 respondents investigated whether and which e-services companies in the Republic of Croatia use in business and business decision-making. Using statistical methods, it was examined and analyzed which factors and in what way influence the use of commercial and public e-services in the operations of companies in the Republic of Croatia and how this is reflected in their operations. The purpose of the paper is to point out the importance of synergistic action of the public and business sectors and the importance of developing effective commercial and public services and their implementation in business operations and public administration.*

**Keywords:** *analysis; e-services; company; public revenues; business decision-making.*

**RAD NA IZDVOJENOM MJESTU RADA***Stručni rad*

**Edita Tolušić**, dipl. iur., univ. spec. admin. publ., naslovni v. pred. <sup>1</sup>

*Rad na izdvojenom mjestu rada je rad kod kojeg radnik ugovoreni posao obavlja od kuće ili u drugom prostoru slične namjene dogovorenom između radnika i poslodavca, a koji nije prostor poslodavca. Takav način rada iziskuje specifične obveze i prava poslodavca prema radnicima koji rade na izdvojenom mjestu rada kao i obveze i prava samih radnika. Rad na izdvojenom mjestu rada, odnosno rad od kuće intenzivnije se počeo koristiti tijekom 2020. godine za vrijeme epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 (koronavirusom), a njegova primjena nastavila se i kasnije. Stoga je cilj rada prikazati obveze i prava poslodavaca i radnika prilikom rada na izdvojenom mjestu rada. Nadalje, kako bi se utvrdile eventualne promjene u stavovima radnika glede takvog načina rada te prednosti i nedostaci istog, provest će se empirijsko istraživanje na prigodnom uzorku radnika Veleučilišta u Virovitici, a rezultati istraživanja će se usporediti s istim takvim istraživanjem provedenim 2021. godine na istoj instituciji. Prikupljeni podaci analizirat će se standardnim znanstvenim metodama te će se donijeti zaključci u skladu s rezultatima istraživanja.*

**Ključne riječi:** *izdvojeno mjesto rada, prava i obveze, prednosti, nedostaci*

---

<sup>1</sup> Edita Tolušić, dipl.iur., univ.spec.admin.publ., naslovni v.pred., Veleučilište u Virovitici, e-mail: edita.tolusic@vuv.hr

## 1. UVODNO

Rad na izdvojenom mjestu rada nije novi oblik rada, naše zakonodavstvo poznaje ga godinama iako u obliku jedne zakonske odredbe, ali nije bio često korišten mehanizam. Intenzivnije se počeo koristiti tijekom 2020. godine za vrijeme epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 (koronavirusom). Prema istraživanju koje je proveo Eurofound<sup>2</sup>, u predpandemijskoj 2019. godini tek 3% zavisnih radnika uobičajeno je radilo od kuće, dok je 2020. godine spomenuti udio narastao na čak 34% onih koji su se izjasnili da su isključivo radili od kuće. Nadalje, rezultat istog istraživanja Eurofounda procjenjuje da bi čak 37% zavisnih radnika u EU moglo svoje poslove obavljati od kuće odnosno na daljinu; dakle više od 34% koliko ih se 2020. godine stvarno obavljalo (Vlada Republike Hrvatske, 2022.). Poslovanje u okolnostima epidemije imalo je i pozitivne strane jer brojni poslodavci i radnici spoznavši prednosti takvog rada, nastavljaju i dalje raditi na taj način. U skladu s tim trendom i naš zakonodavac je izmjenama i dopunama Zakona o radu iz 2022. godine (Narodne novine, broj: 151/22) detaljnije utvrdio okolnosti rada na izdvojenom mjestu, kao i prava i obveze poslodavaca i radnika, a koji će se prikazati u ovom radu. Nadalje, kako bi se utvrdile eventualne promjene u stavovima radnika glede takvog načina rada te prednosti i nedostaci istog, provest će se empirijsko istraživanje na prigodnom uzorku radnika Veleučilišta u Virovitici, a rezultati istraživanja će se usporediti s istim takvim istraživanjem provedenim 2021. godine na istoj instituciji te će se iznijeti zaključci.

## 2. RAD NA IZDVOJENOM MJESTU RADA

Prema izmjenama i dopunama Zakona o radu iz 2022. godine (Narodne novine, broj: 151/22) rad na izdvojenom mjestu rada definiran je kao rad kod kojeg radnik ugovoreni posao obavlja od kuće ili u drugom prostoru slične namjene dogovorenom između radnika i poslodavca, a koji nije prostor poslodavca. Za

---

<sup>2</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

razliku od rada na daljinu kod kojeg se rad uvijek obavlja putem informacijsko-komunikacijske tehnologije i u kojem radnik može sam odrediti mjesto rada i po svojoj volji mijenjati ga, kod rada na izdvojenom mjestu rada poslodavac je uvijek upoznat s lokacijom gdje se rad obavlja (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, 2023.c). Rad na izdvojenom mjestu rada može se obavljati kao stalan, privremen ili povremen, kako su radnik i poslodavac ugovorili, a ograničenje obavljanja poslova na taj način odnosi se na poslove koji su zakonom određeni kao poslovi s posebnim uvjetima rada i poslove na kojima, ni uz primjenu mjera zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, nije moguće zaštititi radnika od štetnih utjecaja. Glede obveznog sadržaja ugovora o radu za slučaj rada na izdvojenom mjestu rada, prema Zakonu o radu (Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23), pored podataka koji mora sadržavati svaki ugovor o radu, mora sadržavati i dodatne podatke o:

1. organizaciji rada koja omogućava dostupnost radnika i njegov neometani pristup poslovnom prostoru te informacijama i profesionalnoj komunikaciji s ostalim radnicima i poslodavcem, kao i trećima u poslovnom procesu; to bi značilo da poslodavac ne smije onemogućiti radniku npr. da dođe u poslovne prostorije radi preuzimanja dokumentacije ili sudjelovanja na poslovnom sastanku (Antoljak, 2023.). Prema mišljenju Ministarstva rada i mirovinskog sustava (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, 2023.a) ugovor o radu može sadržavati i odredbe o tome na koji način je radnik dužan biti dostupan poslodavcu tijekom radnog vremena, npr. upotrebom službenog mobitela, e-maila.

2. načinu evidentiranja radnog vremena; poslodavac može sam voditi evidenciju ili zadužiti radnika za redovito vođenje evidencije, ali je pritom dužan kontrolirati navedeno. U svakom slučaju sadržaj evidencije propisan je Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima (Narodne novine, broj: 73/17).

3. sredstvima rada za obavljanje poslova koje je poslodavac dužan nabaviti, instalirati i održavati odnosno uporabi vlastitih sredstava rada radnika, ako ih koristi, te naknadi troškova u vezi s tim kao što su npr. troškovi popravka, potrošnog materijala.

4. naknadi troškova nastalih zbog obavljanja posla, koje je poslodavac dužan naknaditi radniku ako je rad ugovoren kao stalan ili kada razdoblje rada tijekom jednog kalendarskog mjeseca traje duže od sedam radnih dana, osim ako kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu nije ugovoreno povoljnije.

5. načinu ostvarivanja prava na sudjelovanje radnika u odlučivanju, jednako kao i za ostale zaposlene kod toga poslodavca; navedeno bi se odnosilo na pravo radnika na sudjelovanje na skupu radnika, kao i pravo radnika da sudjeluje u izborima za Radničko vijeće, bilo da bira ili da bude biran u Radničko vijeće.

6. trajanju rada koje može biti stalno, privremeno radi pojave nekih okolnosti (npr. trudnoća) ili povremeno (npr. jedan dan u tjednu), odnosno o načinu utvrđivanja trajanja takvog rada. Dakle, poslodavac i radnik nisu dužni u ugovoru o radu navesti točan podatak o početku i završetku rada na izdvojenom mjestu rada, već mogu predvidjeti način na koji će se to odrediti, što može biti odgovarajući akt poslodavca (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, 2023.b).

Iznimno, radnik i poslodavac mogu dogovoriti rad na izdvojenom mjestu rada bez izmjene ugovora o radu i to u slučaju nastanka izvanrednih okolnosti uslijed epidemije bolesti, potresa, poplave, ekološkog incidenta i sličnih pojava, a radi nastavka poslovanja te zaštite zdravlja i sigurnosti radnika i drugih osoba. Ako bi takav rad trajao duže od od 30 dana, počevši od dana nastanka izvanredne okolnosti, poslodavac je radniku dužan ponuditi sklapanje ugovora o radu s obveznim sadržajem ugovora o radu u slučaju rada na izdvojenom mjestu rada.

### 3. OBVEZE I PRAVA POSLODAVCA

Poslodavci imaju specifične obveze i prava prema radnicima koji rade na izdvojenom mjestu rada, a sukladno Zakonu o radu (Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23). Prvenstveno, takvi radnici ne smiju biti diskriminirani u odnosu na radnike koji rade u prostoru poslodavca; plaća i druga materijalna prava radnika koji rade na izdvojenom mjestu rada ne smiju biti utvrđena u manjem iznosu od plaće radnika koji radi na istim ili sličnim poslovima u prostoru poslodavca, odnosno druga prava iz radnog odnosa ili u vezi s radnim odnosom koja radnik ostvaruje ne smiju biti utvrđena u manjem opsegu od onoga koji je utvrđen za radnika koji radi na istim ili sličnim poslovima u prostoru poslodavca. Također, pobliže određivanje načina obavljanja poslova u pogledu količine posla i rokova izvršenja posla mora biti usklađeno s pravom radnika na korištenje prava na dnevni, tjedni i godišnji odmor. Kao što je već rečeno, poslodavac je dužan radniku nadoknaditi troškove nastale zbog obavljanja posla u iznosu utvrđenom kolektivnim ugovorom ili ugovorom o radu. U praksi se najčešće taj iznos kreće u visini neoporezivih mogućnosti (Šarić i Milčić, 2023.). Prema članku 7. Pravilnika o porezu na dohodak (Narodne novine, broj: 10/17, 128/17, 106/18, 80/19, 1/20, 74/20, 138/20, 1/21, 102/22, 112/22, 156/2, 1/23, 3/23, 56/23, 143/23) novčana paušalna naknada za podmirivanje troškova radnika za rad na izdvojenom mjestu rada predviđa se u iznosu do 4,00 eura po danu, a najviše do 70,00 eura mjesečno. Utvrđivanje naknade po danu znači da poslodavac mora voditi evidenciju o broju dana koje radnik radi na izdvojenom mjestu rada. Radnik ne mora dokazivati da su nastali troškovi ni koja vrsta troškova, naknada je određena u paušalnom iznos, znači ne ovisi o stvarnim troškovima radnika (Zuber, 2023.). Isto tako, dužnost je poslodavca osigurati zaštitu privatnosti te osigurati rad na siguran način i način koji ne ugrožava sigurnost i zdravlje radnika kada je prema naravi posla i veličini rizika za život i zdravlje radnika procijenjenog u skladu s propisima o zaštiti na radu na izdvojenom mjestu rada to moguće. Dakle, poslodavci trebaju provesti opća



pravila prevencije (npr. izraditi procjenu rizika) te primjenjivati opća pravila zaštite na radu, zaštite od mehaničkih opasnosti, udara električne energije i slično (Šarić i Milčić, 2023.). Poslodavac ima pravo ući u dom radnika ili u neki drugi prostor koji nije prostor poslodavca radi održavanja opreme ili provođenja unaprijed utvrđenog nadzora vezanog uz uvjete rada radnika, ali samo i ako je to ugovoreno između radnika i poslodavca i samo u vrijeme koje je dogovorio s radnikom. Dakle, ako nema dogovora, poslodavac ne smije ući u dom radnika, što je odraz Ustavne odredbe o nepovredivosti doma (Vidas, 2023.) Budući da se rad na izdvojenom mjestu rada temelji na dogovoru, odnosno suglasnoj volji radnika i poslodavca za takvim načinom rada i međusobnom povjerenju, nije za očekivati da će radnik onemogućiti poslodavcu ulazak u prostor doma, a s druge strane kod poslova s malim rizicima radi provođenja obveza iz područja zaštite na radu, nije čak ni nužan fizički ulazak u dom radnika već se ista može provesti i na drugi način, npr. elektroničim zapisima (Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, 2023.d).

#### **4. OBVEZE I PRAVA RADNIKA**

Radnici koji rade na izdvojenom mjestu rada također, prema Zakonu o radu (Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23), imaju određene obveze i prava prema poslodavcima; prvenstveno, dužni su pridržavati se sigurnosnih i zdravstvenih mjera u skladu s posebnim propisima. Radnicima koji rade u prostoru poslodavca dana je mogućnost, radi usklađivanja radnih i obiteljskih obveza te osobnih potreba, tražiti od poslodavca izmjenu ugovora o radu kojim bi se ugovorio rad na izdvojenom mjestu rada na određeno vrijeme u sljedećim slučajevima: zaštite zdravlja uslijed dijagnosticirane bolesti ili utvrđenog invaliditeta; trudnoće ili roditeljskih obveza prema djeci do navršene osme godine života i pružanja osobne skrbi koja je, zbog ozbiljnog zdravstvenog razloga, potrebna članu uže obitelji ili je potrebna osobi koja s radnikom živi u istom kućanstvu. Radnici mogu tražiti da, i prije isteka vremena na koje je rad na izdvojenom mjestu rada ugovoren, posao ponovo obavljaju u prostoru

poslodavac. Poslodavac je dužan razmotriti prethodno navedene zahtjeve radnika, dakle mora ih sagledati uzimajući u obzir potrebe radnika i potrebe organizacije rada, te se u slučaju pozitivnog rješavanja zahtjeva sklapa izmjena ugovora o radu. U slučaju odbijanja zahtjeva ili usvajanja zahtjeva s odgodom početka primjene, poslodavac je dužan radniku dostaviti obrazloženi pisani odgovor u razumnom roku, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnesenog zahtjeva.

## **5. PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA NA IZDVOJENOM MJESTU RADA**

Istraživanje o prednostima i nedostacima rada na izdvojenom mjestu rada (rada od kuće) provedeno je u ožujku 2024. godine putem google online obrasca na prigodnom uzorku 32 zaposlenika Veleučilišta u Virovitici te je stopa povrata odgovora iznosila 81%. Upitnik je sadržavao 6 pitanja tematski podijeljenih u 3 cjeline: socijalno-demografske karakteristike, prednosti i nedostaci rada od kuće i percepcija ispitanika o daljnjem radu i učinkovitosti rada. Prosječan ispitanik ženskog je spola sa završenim prijediplomskim i/ili diplomskim stručnim ili sveučilišnim studijem. Rezultati istraživanja pokazuju kako u najvećoj mjeri ispitanici smatraju da je najznačajnija prednost rada od kuće: lakše usklađivanje obiteljskih i poslovnih obveza, činjenica da nema gubitka vremena na putovanje na posao i s posla, te vremenska fleksibilnost obavljanja poslova. Nasuprot tome, kao ograničavajuće čimbenike, odnosno nedostatke rada od kuće navode: nedostatak odgovarajuće opreme i sredstava za rad, slabiju komunikaciju s kolegama s posla i nedostatak sastanaka uživo, te težu koncentraciju na posao. Što se tiče stava o učinkovitosti obavljanja posla od kuće naspram rada u prostoru poslodavca, većina ispitanika (81%) smatra da je učinkovitost obavljanja posla od kuće jednaka ili veća u odnosu na rad u prostoru poslodavca. Isto tako, većina ispitanika (69%) je stava da želi raditi od kuće, 23% ispitanika ne želi raditi od kuće, dok je 8% neodlučnih.

Usporede li se rezultati istog istraživanja koje je provela Tolušić (2021.) među zaposlenicima Veleučilišta u Virovitici, može se zaključiti da se stav ispitanika glede prednosti i nedostataka rada od kuće nije promijenio. Glede njihovog stava o učinkovitosti rada od kuće; 2021. godine nešto manji je postotak ispitanika (57%) smatrao da je učinkovitost obavljanja posla od kuće jednaka i veća naspram obavljanja posla u prostoru poslodavca. Međutim, značajna je promjena u stavovima ispitanika glede njihove želje za radom od kuće; dok je 2021. godine većina ispitanika (57%) bila stava da ne želi nastaviti raditi od kuće, istraživanje iz 2024. godine rezultiralo je stavom da većina ispitanika (69%) želi raditi od kuće.

## 6. ZAKLJUČAK

Rad na izdvojenom mjestu rada, iako nije novi oblik rada, nije često korišten mehanizam prije epidemije COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 (koronavirusom). Za vrijeme epidemije postao je učestalo korišten način rada radi zaštite radnika i sprječavanje širenja zaraze na radnom mjestu i gdje god je bilo moguće prema vrsti poslova, poslodavci su koristili takav način rada, a radnici su odjednom promijenili tradicionalan način rada. Takvo poslovanje imalo je i pozitivne strane jer rad od kuće nastavlja se i dalje te je zakonodovac izmjenama i dopunama Zakona o radu iz 2022. godine detaljnije utvrdio okolnosti rada na izdvojenom mjestu, kao i prava i obveze poslodavaca i radnika te sadržaj ugovora o radu za slučaj rada na izdvojenom mjestu rada. Prema rezultatima istraživanja o prednostima i nedostacima rada na izdvojenom mjestu rada (rada od kuće) kao najznačajnije prednosti ističu se lakše usklađivanje obiteljskih i poslovnih obveze, te bolje upravljanje vremenom. Nasuprot tome, kao ograničavajuće čimbenike, odnosno nedostatke rada od kuće ističu se: nedostatak odgovarajuće opreme i sredstava za rad, smanjena socijalna interakcija te teža koncentracija na posao poradi ukućana. Usporede li se ovi rezultati s istim takvim istraživanjem koje je provela Tolušić (2021.) značajna je promjena u stavovima ispitanika glede njihove želje za radom od kuće; dok je 2021. godine većina ispitanika (57%) bila stava da ne želi nastaviti raditi od kuće,

istraživanje iz 2024. godine rezultiralo je stavom da većina ispitanika (69%) želi raditi od kuće. Takvu promjenu stava mogla je uzrokovati činjenica da je rad od kuće 2020. godine uveden naglo, u izvanrednim okolnostima za vrijeme epidemije COVID-19 te su zaposlenici rad od kuće doživjeli kao nužnost radi zaštite života i zdravlja ljudi i kao veliku promjenu u odnosu na višegodišnju tradiciju i naviku obavljanja posla u prostoru poslodavca. Sada, nakon tri godine, rad od kuće više se ne veže uz izvanredne okolnosti epidemije i bez obzira na njegove nedostatke, doživljava se kao rad koji ima istu ili veću učinkovitost nego rad u prostoru poslodavca, rad na koji su se zaposlenici već navikli i koji ima svoje prednosti osobito glede lakšeg usklađivanja obiteljskih i poslovnih obveza.

**LITERATURA**

1. Antoljak, D. (2023.), "Rad na izdvojenom mjestu rada i rad na daljinu", diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, dostupno na: <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/islandora/object/pravo%3A5183/datastream/PDF/view> (08.02.2024.)
2. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (2023.a), "Definiranje vezano uz „organizaciju rada“ u ugovoru o radu na izdvojenom mjestu rada", dostupno na <https://uznr.mrms.hr/definiranje-vezano-uz-organizaciju-rada-u-ugovoru-o-radu-na-izdvojenom-mjestu-rada/> (13.2.2024.)
3. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (2023.b), "Način ugovaranja trajanja rada na izdvojenom mjestu", dostupno na <https://uznr.mrms.hr/nacin-ugovaranja-trajanja-rada-na-izdvojenom-mjestu/> (13.2.2024.)
4. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (2023.c), „Razlika rada na daljinu od rada na izdvojenom mjestu rada“, dostupno na: <https://uznr.mrms.hr/razlika-rada-na-daljinu-od-rada-na-izdvojenom-mjestu-rada/> (12.2.2024.)
5. Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (2023.d), "Ulazak u dom radnika", dostupno na <https://uznr.mrms.hr/ulazak-u-dom-radnika/> (13.2.2024.)
6. Pravilnik o porezu na dohodak, Narodne novine, broj: 10/17, 128/17, 106/18, 1/19, 80/19, 1/20, 74/20, 1/21, 102/22, 112/22, 156/2, 1/23, 56/23, 143/23
7. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima, Narodne novine, broj: 73/17
8. Šarić, D., Milčić, I. (2023.), „Rad na izdvojenom mjestu i rad na daljinu“, Računovodstvo i financije, Zagreb, 4/2023., stranice: 109-114
9. Tolušić, E., (2021.), "Prednosti i nedostaci rada od kuće tijekom epidemije COVID-19", Zbornik radova 11. međunarodne konferencije Razvoj javne uprave, Veleučilište Lavoslav Ružička Vukovar, Vukovar, stranice: 460-465
10. Vidas, I., (2023.), "Zahtjev radnika za rad od kuće i organizacija takvog rada", dostupno na <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/zahtjev-radnika-za-rad-od-kuce-i-organizacija-takvog-rada-54975> (13.2.2024.)
11. Vlada Republike Hrvatske (2022.), Nacrt konačnog prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, dostupno na <https://vlada.gov.hr/sjednice/171-sjednica-vlade-republike-hrvatske-37433/37433> (12.2.2024.)
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, Narodne novine, broj: 151/22
13. Zakon o radu, Narodne novine, broj: 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23
14. Zuber, M. (2023.), „Naknada troškova radniku koji radi na izdvojenom mjestu rada“, Računovodstvo i financije, Zagreb, 3/2023., stranice: 83-87

*Summary***REMOTE WORK***Professional paper*

*Remote work refers to a practice where an employee carries out their contracted duties from home or in another agreed-upon space of similar purpose, which is distinct from the employer's premises. Remote work involves specific obligations and rights for both the employer and the remote workers. Remote work, also known as work from home, became increasingly common in 2020 during the COVID-19 epidemic caused by the SARS-CoV-2 virus (coronavirus), and its application has continued thereafter. Thus, the aim of this paper is to outline the obligations and rights of employers and workers in remote work settings. Furthermore, in the order to assess possible changes in employees' attitudes towards remote work and its advantages and disadvantages, an empirical study on a representative sample of employees of Virovitica University of Applied Sciences will be conducted, comparing the results with the same study conducted in 2021 at the same institution. Data obtained will be analyzed using standard scientific methods, and conclusions based on the research findings will be drawn.*

**Keywords:** *advantages, disadvantages, remote work, rights and obligations*

**ULOGA STRATEŠKE NABAVE U ODRŽAVANJU KONKURENTNOSTI  
EUROPSKIH TVRTKI KROZ PRAĆENJE I SMANJENJE  
ENERGETSKIH TROŠKOVA**

*Stručni rad*

doc. dr. sc. **Matej Galić**, prof. struč. stud.<sup>1</sup>

**Tomislav Horvat**, mag. oec.<sup>2</sup>

**Saša Peranić**, bacc. oec.<sup>3</sup>

*Strateška nabava ima zadatak konstantno napredovati, učiti, aktivno pratiti troškove i pronalaziti načine kako ih optimizirati, posebno troškove energenata. Kroz rad će se prikazati način funkcioniranja strateške nabave u europskom energetskom okviru, s obzirom da su većina srednjih i velikih tvrtki u Republici Hrvatskoj zbog svoje tržišne orijentacije usmjerenja na europsko tržište i moraju znati na koji način funkcionirati u navedenom sustavu. Konkurentnost se može ostvariti aktivnom internom kontrolom procesa nabave, suradnjom s pomoćnim službama (kontrola kvalitete, interna kontrola, pravna služba). Upravo kontrola kvalitete i pravna služba pomažu podizanju konkurentnosti nabavnog poslovanja s kontrolom pravnih i regulatornih utjecaja na nabavu robe i usluga. Posebni naglasak će se usmjeriti na troškove energetike, električnu energiju i prirodni plin. Usporediti će se potencijalni troškovi tvrtki koje pasivno promatraju cijene i oslanjaju se na fiksne ili zajamčene cijene te usporediti prilike koje iskorištavaju tvrtke koje nabavljaju energente na temelju tržišnih uvjeta. Kroz kratki troškova na godišnjoj razini proizvodnih tvrtki će na praktičan način pokazati koliko je moguće uštediti ako se prati tržište i pokaže razumijevanje europskog energetskog tržišta.*

**Ključne riječi:** *strateški menadžment nabave, energetika, konkurentnost, europski okvir*

---

<sup>1</sup> doc. dr. sc. Matej Galić, prof. struč. studija, Veleučilište s pravom javnosti Baltazar, mgalic@bak.hr

<sup>2</sup> Tomislav Horvat, mag. oec., Mesna industrija Ravlić d.o.o., thorvatt@gmail.com

<sup>3</sup> Saša Peranić, bacc. oec., Ministarstvo financija, carinska uprava, speranic@gmail.com

## 1. UVOD

Inflacija troškova sredinom 2023. je zahvatila sva područja gospodarstva i tržišta, stanovništvo, industriju i državne sektore. Optimizacija i kontrola troškova je postala značajnija više nego ikada u povijesti poslovanja. Gotovo je nemoguće postići uštede i stagnaciju porasta cijena, zbog konstantnih geopolitičkih događanja koja se događaju u periodu od 2022-2024. godine. Energenti su faktor koji se pokazao jedan najvećih pokretača velikih troškova bilo kojeg poslovanja, bez obzira promatramo li prirodni plin, električnu energiju ili naftu. Vlasnici i voditelji svih privatnih ili javnih tvrtki se svakodnevno suočavaju s nestabilnosti na tržištu po pitanju opskrbe i cijena energenata, traže alternativna rješenja za trenutne opskrbljivače ili se pokušavaju osigurati dugoročnim ugovorima s trenutnim opskrbljivačima. Ovisno o odlukama, razgovara se o uštedama ili povećanjima troškova, što u konačnici utječe na poslovne rezultate i cijene plasiranja gotovih proizvoda ili usluga. Direktna korelacija između navedenih energenata će jasno biti prikazana, uz kratka objašnjenja na koji način pojedina tržišta funkcioniraju. Koautor ovoga rada bio je zaposlenik jednog od vodećih poduzeća za opskrbu prirodnim plinom na tržištu Republike Hrvatske te će određene zaključke i informacije biti iznošene na temelju prijašnjih istraživanja i iskustava na koji način energentski sektori funkcioniraju. Uz navedeno i mogućnosti praćenja tržišta, specifičnosti burzi pojedinih energenata te što je ključno kod odlučivanja o ugovorima na kratkoročno ili dugoročno vrijeme po pitanju opskrbe energentima. Događanja na velikim europskim energetske burzama se direktno prelijevaju na uvjete koji opskrbljivači nude svojim klijentima, realno je u početku zaključiti da tržište Republike Hrvatske nije izolirano i ne može samostalno funkcionirati, odnosno biti energetske neovisno. Ugovaranje opskrbe energentima često spada pod nabavnu djelatnost, ovisno o organizaciji pojedine tvrtke. Kontinuirano praćenje geopolitičke situacije postaje važna svakodnevna aktivnost koja donosi podlogu za kratkoročne i dugoročne odluke po pitanju procjene rasta ili pada cijene



energenata. Svi energenti su u međusobnoj korelaciji i svakodnevno međusobno utječu na cijene. Početni osvrt na europsku pravnu regulativu, kroz pregled primjera literature sličnih istraživanja će biti prikazano i prokomentirano, ali uz fokusiranje i na utjecaj obnovljivih izvora energije.

## **2. STRATEŠKA NABAVA U REGULATORNIM OKVIRIMA**

Jedan od najvažnijih aspekata je tretman kapitalnih troškova. Usporedba učinkovitosti ima za cilj usporedbu učinkovitosti pojedinačnih operatora sustava u odnosu na granicu proizvodnje. (Schweinsberg i suradnici, 2011). Prvenstveno su Schwinsberg i suradnici razmatrali utjecaj troškova operatora transportnih sustava energenata na formiranje konačne cijene. Opskrbljivači moraju koristiti transportne sustave, a troškovi transporta određenih energenata su sastavni dio troškova. Osnovni zaključak je da sve zemlje EU imaju regulatorna tijela koja direktno utječu na cijene transportnog sustava, formiraju regulatorni okvir u kojemu sudjeluju svi sudionici tržišta energenata.

Obnovljivi izvori energije su sve više zastupljeni na energentskom tržištu i značajno utječu na formiranje cijena. Veliki utjecaj je na tržište električne energije zbog velike primjene solarnih panela. Opcije su da su pravni ili fizički subjekti proizvode električnu energiju putem solarnih panela za pokriće vlastitih potreba za električnom energijom, isključivo na navedeni način proizvode električnu energiju ili kombinacija prethodne dvije opcije, ovisno o količini i snazi solarnih panela.

Zemlje moraju postaviti jasne i ambiciozne ciljeve za decentraliziranu proizvodnju obnovljive energije do 2030. i 2050. (u skladu s politikama Europske energetske unije). Nakon što se prevladaju zakonske prepreke, potrebno je riješiti financijske, tehnološke i organizacijske prepreke putem politika koje pomažu zajednicama da razviju nove poslovne modele, kao i pristupačne i pristupačne sheme upravljanja potražnjom (Inês i suradnici, 2020).

Kako proizvođači obnovljive energije postaju značajni igrači na energetskim tržištima, potrebno je veće sudjelovanje na tržištima električne energije i

uravnoteženju kako bi se potaknula ukupna troškovna učinkovitost sustava i usmjerilo učinkovite investicijske odluke. Međutim, ako su operateri vjetroelektrana koji preuzimaju odgovornosti za uravnoteženje izloženi nekonkurentnim cijenama za uravnoteženje, samo pravilnim dizajnom tržišta električne energije može se izbjeći neopravdano kažnjavanje zbog promjenjive i neupravljive prirode vjetra. Stoga je trgovanje blizu stvarnog vremena osobito važno jer se predviđanja proizvodnje značajno poboljšavaju bliže vremenu proizvodnje. U tom smislu, postojanje unutar dnevnih tržišta je neophodno kako bi se smanjili troškovi balansiranja za vjetrogeneratore i smanjile potrebe za podrškom (González i suradnici, 2016).

Obnovljivi izvori energije su sigurno kao opcija postale imperativ u brojnim energentskim strategijama većine razvijenih zemalja, međutim ovisnost o fosilnim gorivima i tradicionalnim energentima je i dalje prisutna. Posebno se može istaknuti prirodni plin, koji kao energent služi kao energent za proizvodnju električne energije, energent za grijanje kućanstava i industrije te prirodni plin služi u proizvodnji kao pogonsko gorivo za brojne strojeve. Europsko tržište se u pravilu opskrbljivalo plinom iz Rusije, Norveške i sjeverne Afrike.

Energetska kriza značajno utječe na ekonomske, političke i ekološke čimbenike društva. Rusija opskrbljuje gotovo polovicu uvoza plina Europske unije i 40% njezine ukupne potrošnje plina u 2021., prijeteci energetske sigurnosti i pristupačnosti. Energetski učinkoviti uređaji, tehnologije pametnih zgrada i sustavi obnovljive energije poput solarne i geotermalne mogu smanjiti otpad. Tehnologije pametnih mreža kao što su odziv na potražnju i dinamičko određivanje cijena mogu optimizirati korištenje energije. Ovaj višesektorski pristup stvara prilike za održivi rast. Kako bismo postigli održivu i otpornu budućnost, potreban nam je sustavni pristup koji prepoznaje da su smanjenje potražnje za energijom i promicanje obnovljivih izvora energije samo dio rješenja (Farghali i suradnici, 2023.).

Nakon početka rata u Ukrajini i galopirajućeg rasta cijene energenata, posebno prirodnog plina, početna alternativa se pronašla u opskrbi putem LNG terminala. U nekoliko mjeseci se izuzetno velika količina plina iz Rusije počela nadomještati LNG brodovima koji su dolazili iz brojnih zemalja. Cijeli transportni sistem se počeo prilagođavati, kao i energetska tržišta. Za sve potrošače je navedena alternativa donijela sigurnost opskrbe, ali i smirivanje cijena energenata. Pri tome se podrazumijeva vraćanje cijene plina prije energetske krize uzrokovane ratom u Ukrajini.

Industrijska energetska učinkovitost glavni je element promjene gospodarstva u pogledu poboljšane održivosti. Za industrijsku tvrtku, smanjenje energetske proračuna ostvaruje se primjenom energetske učinkovitih alata, revizijama uštede energije, kontrolom opterećenja i energetske učinkovitijim radnjama i mjerama. Uklanjanje postojećih tržišnih prepreka i neadekvatnosti sprječava vještu krajnju upotrebu energetske pregleda (Al Momani, 2023).

Promatrajući industrijsku proizvodnju, gotovo sve tvrtke značajan udio svojih troškova svrstavaju u kategoriju troškova energenata. Korištenje prirodnog plina u proizvodnim ciklusima, brojni proizvodni strojevi koji za sobom povlače veliku potrošnju električne energije, grijanje ili hlađenje pogona za sobom donose i velike troškove. Industrija u svim zemljama EU želi biti sve više zaštićena od rizika nestabilnosti na energetskom tržištu. Intervencije države ukoliko dođe do drastičnih skokova u cijeni su više nego poželjne, a posebno je korisno da svaka država (članica EU) ima vlastite strategije energetske sigurnosti usklađene s krovnim strategijama na razini EU.

Studija predlaže poslovne modele koji bi mogli poboljšati sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u zajednicama obnovljive energije u Europi: dugoročni ugovori o kupnji lokalne obnovljive energije između malog i srednjeg poduzeća i njegovog dobavljača električne energije ili lokalnog poduzetnika; ugovori o najmu i servisiranju energetske infrastrukture koje tradicionalni dobavljači električne energije nude skupini geografski bliskih malih i srednjih poduzeća;

agregator usluge koje uključuju agregaciju fleksibilnosti potražnje i olakšavanje peer-to-peer trgovanja, koje su potencijalno razvile međunarodne tehnološke tvrtke kao rješenja „bijele oznake“ i koje nude energetske zadruga ili lokalne tvrtke (Petrovich; 2023.).

### 3. EUROPSKO TRŽIŠTE PRIRODNOG PLINA

Tržište prirodnog plina ima svoje karakteristike i kompleksno bi bilo proučavati detalje cijelog sustava. Za ugovaratelje opskrbe prirodnim plinom u tvrtkama, najvažnije je razumjeti osnove plinskog energetskog sustava i okvirni način formiranja cijene na tržištu. Opskrbljivači na tržištu nude usluge opskrbe prirodnim plinom za određene periode ugovorenih razdoblja, često se pozivajući na cijene na određenim burzama te spot i futures cijene na istima. Najvažnije burze na teritoriju kontinentalne Europe su nizozemska, austrijska i talijanska burza. Navedene zaključke donosimo na temelju iskustva jednog od koautora, koji je određeni period svoje profesionalne karijere bio zaposlenik jedne od vodećih energetske tvrtke u Republici Hrvatskoj. U određenim periodima mađarska, češka, njemačka i rumunjska burza imaju određene utjecaje, ali zbog manjeg volumena trgovanja padaju pod direktan utjecaj primarnih burza. Za ugovaratelje usluge opskrbe prirodnim plinom, važno je znati koje burze njihovi opskrbljivači prate za formiranje cijene. U Republici Hrvatskoj, većina opskrbljivača prati primarno austrijsku burzu, spot i futures cijene. Spot cijene su kratkoročne cijene, često za dan unaprijed potrošnje ili nekoliko dana, dok se futures cijene odnose na mjesečne cijene, kvartalne u budućnost i godišnje. Odličan primjer je činjenica da se mogu ugovoriti cijene opskrbe i cijelu iduću kalendarsku godinu, na temelju cijene na burzi koja se formira na temelju ponude i potražnje upravo za prirodni plin u navedenom periodu. Slika 1. prikazuje kretanje cijene prirodnog plina u €/Mwh, za period od 2021-2024, upravo u periodu neočekivanih skokova u cijeni prirodnog plina koja je direktno utjecala na sve potrošače.

**Slika 1.** Kretanje cijene prirodnog plina na nizozeskoj burzi TTF 2021-2024

Izvor: Web stranica Trading Economics

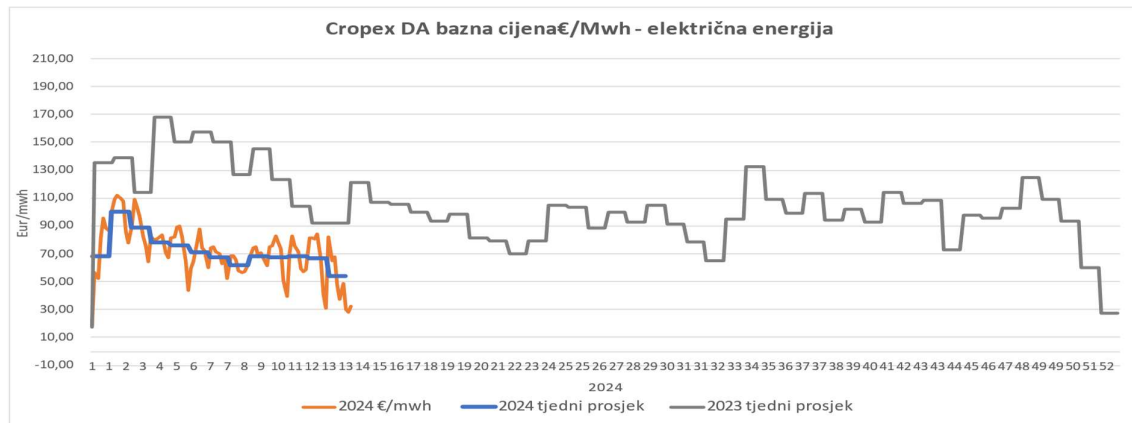
(<https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas>), 05.04.2024

Ukoliko se promatra slika 1. sa stajališta određene tvrtke koja treba uslugu opskrbe prirodnim plinom, ovakav rast cijena djeluje izrazito zabrinjavajući. Primjer izračuna troškova - tvrtke koje su krajem 2021. godine ugovorili dugoročne cijene opskrbe prirodnim plinom su u značajnoj mjeri profitirale, dogovarajući cijenu u iznosu oko 30,00-40,00€/Mwh, dok tvrtke koje su dogovarale kratkoročne ugovore, po dan unaprijed ili mjesečnim cijenama, plaćale u određenim perioda prirodni plin u rasponu od 150,00-250,00 €/Mwh. Ukoliko tvrtka mjesečno troši oko 500,00 Mwh, jasni je zaključak da je porast troškova iznosio između 45.000,00-105.000,00€ što je veliki skok u troškovima, koji nitko nije mogao predvidjeti prilikom budžetiranja godine. Upravo u navedenom periodu porasta energenata su brojne države intervenirala brojnim paketima subvencija tvrtkama i kućanstvima, povlaštenim cijenama i brojnim drugim potporama. Ozbiljna nabava, koja direktno pregovara s opskrbljivačima prirodnog plina mora redovno pratiti kretanje cijena na energetskim tržištima, utjecaj kretanja cijene nafte, geopolitičku situaciju i klimatske promjene.

Zanimljivost praćenja klimatskih promjena se čini općenita, ali jednostavan primjer je praćenje topljenja snijega u Alpama. Ukoliko dođe do manje količine snijega u Alpama i nepravilnog topljenja u proljetnim mjesecima, velike Europske rijeka na području središnje Europe i Italije će bilježiti niske vodostaje, što u konačnici donosi nisku produktivnost hidroelektrana. Manjak količina na području električne energije će se nadoknađivati povećanom proizvodnjom u elektranama na prirodni plin, što će rezultirati većom potražnjom i povećanjem cijena.

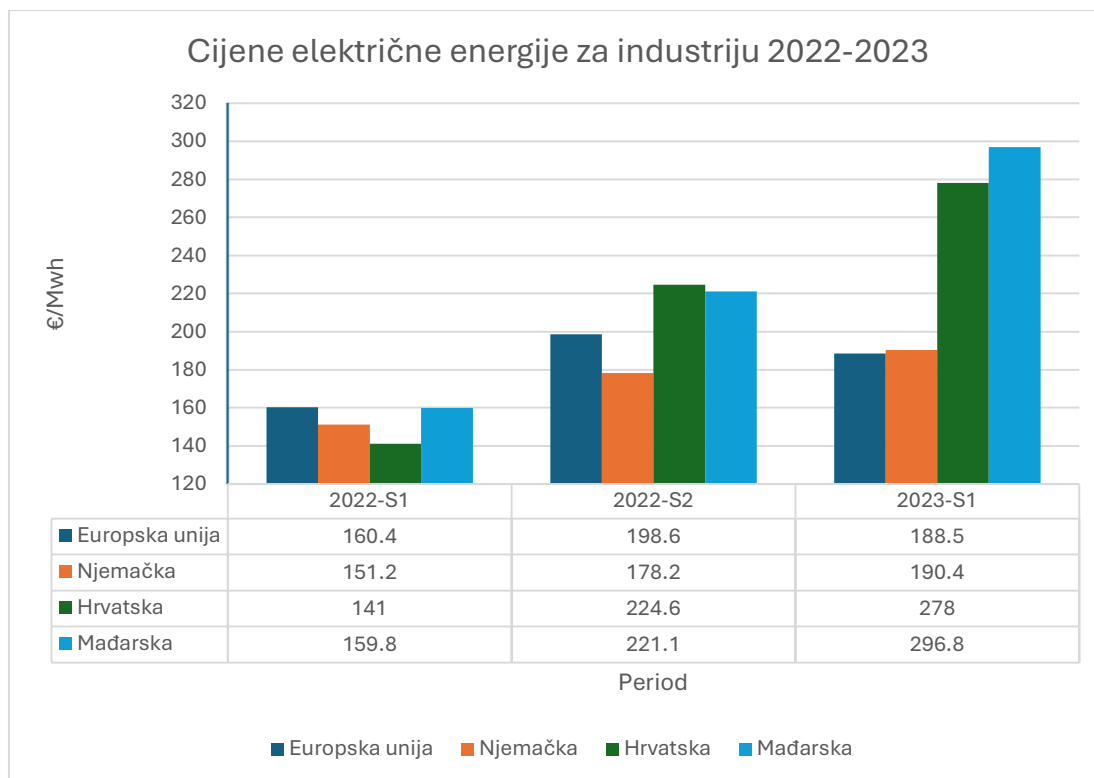
#### **4. TRŽIŠTE RH ELEKTRIČNE ENERGIJE I CROPEX BURZA – BAZA ZA PREGOVORE**

Tržište električne energije prema većini pokazatelja zaista prati kretanja na tržištu prirodnog plina i obratno, ali jasno je i spomenuto da oba tržišta svoja kretanja baziraju na općenito tržištu, geopolitičkoj situaciji, špekulacijama na burzi i prirodi. Za razliku od kretanja cijena prirodnog plina, kretanja električne energije se mogu pratiti i na hrvatskoj burzi Cropex. Direktnu korelaciju ima s likvidnijom mađarskom burzom Hudem. Ugovaranje opskrbe električnom energijom se može bazirati i na hrvatskoj burzi, uz određene multiplikatore ili dodatke. Slika 2. prikazuje prosječna kretanja cijena na tjednoj bazi u 2023. godini, te dnevna i prosječna tjedna kretanja cijena u 2024. godini. Možemo zaključiti da navedene cijene spadaju u spot kategoriju cijena.

**Slika2.** Cropex bazna cijena po tjednima 2023-2024

Izvor: Cropex (<https://www.cropex.hr/hr/trgovanja/dan-unaprijed-trziste/rezultati-dan-unaprijed-trzista.html>), 05.04.2024

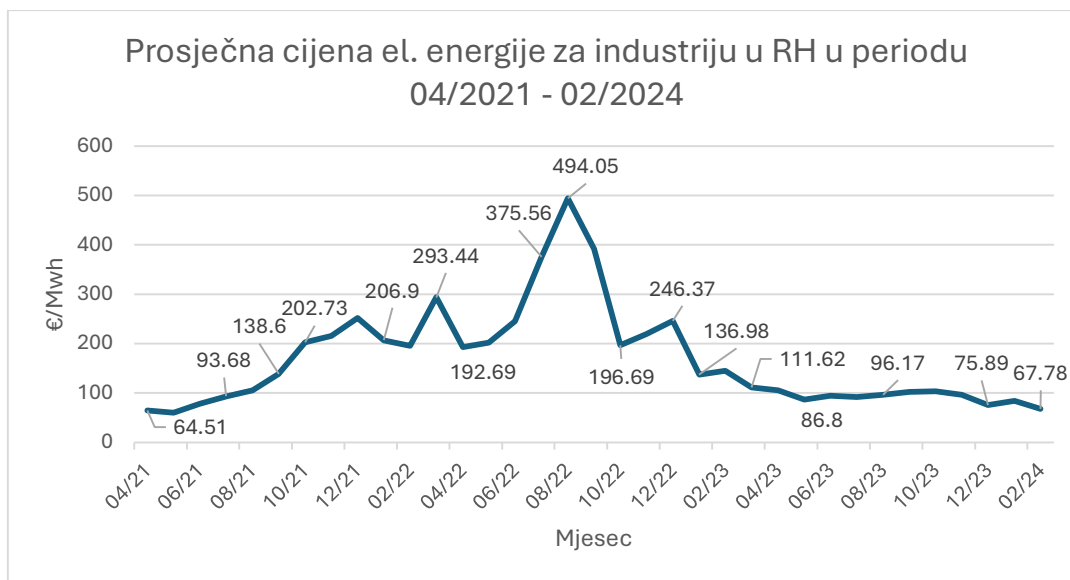
Promatrajući kretanja cijena na Cropex burzi kroz 2023. i 2024. godinu, mogu se vidjeti značajna odstupanja na tjednim razinama, koja je teško bilo predvidjeti. S gledišta tvrtke koja se bavila ugovaranjem opskrbe prirodnim plinom, izuzetno dobar potez je bilo ugovaranje plina prema dnevnom tržištu, odnosno kratkoročnim spot cijenama. Posebno se navedena odluka potvrđuje za prvi kvartal 2024. godine, gdje se vidi jasan pad cijena električne energije. Ukoliko je tvrtka zbog svoje sigurnosti ugovarala opskrbu plinom na godišnjoj razini početkom 2023. godine, sigurno je ugovorena cijena bila u rasponu 130,00-140,00€/Mwh, dok je cijena na spot tržištu u 2024. bila u rasponu od 70,00-90,00€/Mwh. Slika 3. prikazuje cijene električne energije za industriju, u periodu od 2022-2023 na razini Europske unije, te za Njemačku, Hrvatsku i Mađarsku.

**Slika 3.** Cijene električne energije za industriju 2022-2023

Izvor: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>), 07.04.2024

Porast cijena je jasno vidljiv na prethodnoj slici, ali je vidljivo da je došlo do većeg porasta cijena u Hrvatskoj i Mađarskoj, nego na razini EU ili u Njemačkoj. Cijene su gotovo ravnomjerno počele rasti, ali je Njemačko tržište energenata bolje odgovorilo na potencijalne troškove i Njemačka je uspjela osigurati bolje tržišne uvjete industrijskim potrošačima nego što su to uspjele Hrvatska i Mađarska. Navedene zemlje imaju veću ovisnost o većim burzama, većim zemljama proizvođačima energenata te postoji određeni trošak dovoza i skladištenja energenata koji direktno utječu na cijene. Slika 4. prikazuje prosječno kretanje cijene električne energiju za industriju u periodu od 04/2021-02/2024 godine.



**Slika 4.** Prosječna cijena el. energije za industriju u RH u periodu 2021-2024

Izvor: Statista (<https://www.statista.com/statistics/1314518/croatia-monthly-wholesale-electricity-price/>), 05.04.2024

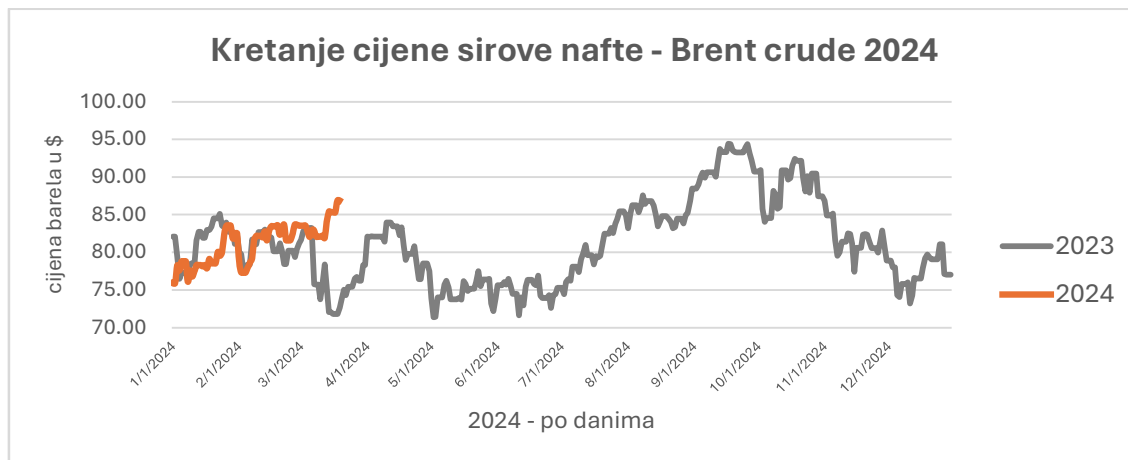
Prethodnu sliku možemo povezati sa slikom 1. na kojoj se jasno vidi da je vrhunac cijene prirodnog plina zabilježen u periodu 08/2022 godine, a ista situacija se dogodila s električnom energijom. Navedeno dokazuje da nabava mora aktivno pratiti cijene električne energije na relevantnim burzama i cijene električne energije, isto na relevantnim burzama. Sve navedeno je pokazatelj da javno dostupni podaci mogu donijeti jasnu sliku prošlog, trenutnog i određene naznake budućeg kretanja energenata i tako pomoći kod planiranja troškova i pregovora s opskrbljivačima.

## 5. KRETANJE CIJENA SIROVE NAFTE I CIJENA DIESELA ZA INDUSTRIJU U RH

Ukoliko se određene strukture nabavnih djelatnosti ne susreću s pregovorima i nabavom prirodnog plina i električne energije, nabava diesela ili nafte je sigurno stavka koja ne može zaobići nabavni sektor. Jedini od energenata kojeg možemo vidjeti u materijaliziranom, opipljivom obliku, kojega industrija može samostalno skladištiti i na temelju promjena cijena planirati potrošnju,

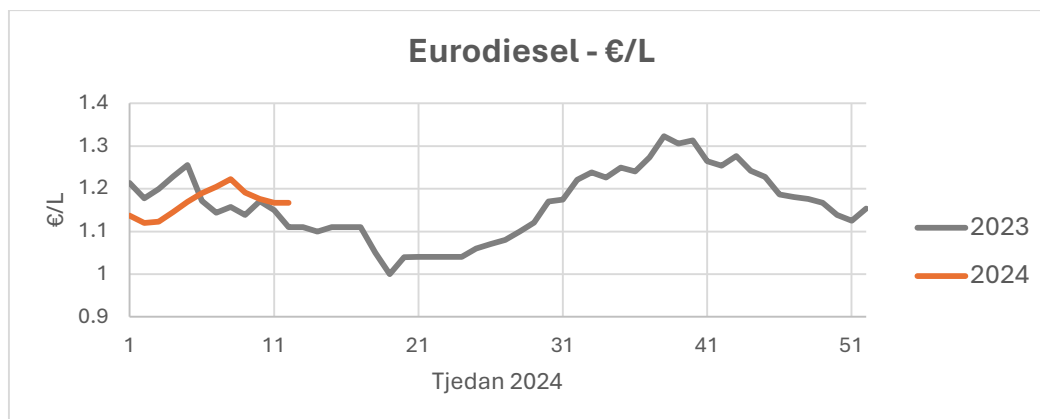
nabavu i skladištenje. Lako se može povezati i s osobnom potrošnjom, veliki broj kućanstava ima i dva automobila, što govori da su jako dobro upoznati s troškovima benzina, diesela ili općenito naftnih derivata. Slika 5. prikazuje kretanje brend crude indexa, jednog od najrelevantnijih indeksa za praćenje cijene nafte.

**Slika 5.** Brent crude indeks – cijena sirove nafte 2023-2024



Izvor: ICIS web stranica (<https://www.ice.com/products/219/Brent-Crude-Futures/data?marketId=5430849&span=1>), 02.04.2024

U prethodnim poglavljima je jasno spomenuto da su cijene prirodnog plina, električne energije i nafte u određenim korelacijama, međusobno se isprepliću na tržištu zbog brojnih razloga. Osnova za nabavnu djelatnost koja se aktivno bavi praćenjem, nabavkom i skladištenjem naftnih derivata je praćenje kretanja indeksa, jer upravo kroz promjene cijene barela sirove nafte dolazimo do osnovnih zaključaka o kretanju cijene benzina i diesela. Potrebno je zaključke uzeti s rezervom, jer navedeni indeks nije jedini uvjet za predviđanje cijene. Tablica 6. prikazuje cijene kretanja diesela za industriju na području Republike Hrvatske, u razdoblju od 2023-2024.

**Slika 6.** Cijena eurodiesela za industriju 2023-2024

**Izvor:** istraživanje autora

Uspoređujući sliku 5. sa slikom 6. određenu povezanost možemo jasno vidjeti. Jasan je zaključak da indeks nafte ima veće oscilacije tijekom mjeseca, dok cijena diesela ne prati jasno navedene promjene. Očigledno je da distributeri naftnih derivata čekaju razvoj situacije i pokazivanje jasnih trendova pada ili rasta cijena nafte. Cijene nafte na globalnom tržištu nisu pod kontrolom regulatornih tijela, ovisi o ponudi i potražnji. U Republici Hrvatskoj trenutno ne postoji direktna intervencija regulatornih tijela ili vlade na cijenu naftnih derivata za industriju, odnosno industrija samostalno djeluje na tržištu te nabavlja prema tržišnim cijenama od distributera. U ovom slučaju se ne promatra diesel za poljoprivrednike, odnosno plavi diesel, koji je izdvojena kategorija i potrebno je navedeni posebno razmatrati.

## 6. ZAKLJUČAK

Izuzetno bitan uvjet za povećanje konkurentnosti na tržištu je kontroliranje troškova. Značajan element u formiranju troškova su energenti – prirodni plin, električna energija i nafta (naftni derivati). Ozbiljna strateška nabava aktivno kontrolira svoje troškove, što u slučaju energenata podrazumijeva praćenje zakonskih okvira, subvencije, cijene energenata na relevantnim tržištima. Uz navedeno, aktivno praćenje vlastitih troškova kao podloga za pregovore vezane za nove ugovore s opskrbljivačima. Kroz rad je

prikazana jasna korelacija između spomenutih energenata, gdje se kroz tržišne prilike, geopolitičku situaciju može jasno povezati rast ili pad cijena kod svih energenata. Tržište Republike Hrvatske je izrazito malo u usporedbi s većim europskim zemljama, ovisimo o cijenama na više likvidnim burzama i teško samostalno možemo formirati određene cijene na tržištu. Strateška nabava u točno određenom trenutku mora prepoznati isplativost dogovaranja cijena na spot ili futures tržištima, ovisno o isplativosti i tržišnim prilikama. Odlični partnerski odnosi s opskrbljivačima ili analitičarima energetskog sektora mogu donijeti određene informacije koje mogu pomoći prilikom donošenja odluke. Zaključak je da u konačnici nitko ne može znati u kojem smjeru će se kretati troškove energenata, ali praćenjem, planiranjem i strateškim pristupom nabava može smanjiti rizike i velike troškove poslovanja.

**LITERATURA:**

1. Al Momani, D., Al Turk, Y., Abuashour, M.I., Khalid, H.M., Muyeen, S.M., Tha'er, O.S., Said, Z. and Hasanuzzaman, M., 2023. Energy saving potential analysis applying factory scale energy audit–A case study of food production. *Heliyon*, 9(3).
2. Cropex, <https://www.cropex.hr/hr/trgovanja/dan-unaprijed-trziste/rezultati-dan-unaprijed-trzista.html> (pristupljeno 05.04.2024)
3. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat> (pristupljeno 07.04.2024)
4. Farghali, M., Osman, A.I., Mohamed, I.M., Chen, Z., Chen, L., Ihara, I., Yap, P.S. and Rooney, D.W., 2023. Strategies to save energy in the context of the energy crisis: a review. *Environmental Chemistry Letters*, 21(4), pp.2003-2039.
5. González, J.S. and Lacal-Aránegui, R., 2016. A review of regulatory framework for wind energy in European Union countries: Current state and expected developments. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 56, pp.588-602.
6. ICIS web stranica, <https://www.ice.com/products/219/Brent-Crude-Futures/data?marketId=5430849&span=1> (pristupljeno 02.04.2024)
7. Inês, C., Guilherme, P.L., Esther, M.G., Swantje, G., Stephen, H. and Lars, H., 2020. Regulatory challenges and opportunities for collective renewable energy prosumers in the EU. *Energy policy*, 138, p.111212.
8. Petrovich, B. and Kubli, M., 2023. Energy communities for companies: Executives' preferences for local and renewable energy procurement. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 184, p.113506.
9. Schweinsberg, A., Stronzik, M. and Wissner, M., 2011. Cost benchmarking in energy regulation in European countries. *Final report, WIK-consult*.
10. Statista, <https://www.statista.com/statistics/1314518/croatia-monthly-wholesale-electricity-price/> (pristupljeno 05.04.2024)
11. Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas> (pristupljeno 05.04.2024)

*Summary*

**THE ROLE OF STRATEGIC PROCUREMENT IN MAINTAINING THE  
COMPETITIVENESS OF EUROPEAN COMPANIES THROUGH  
MONITORING AND REDUCING ENERGY COSTS**

*Professional paper*

*Strategic procurement has the task of constantly progressing, learning, actively monitoring costs and finding ways to optimize them, especially energy costs. The work will show how European strategic procurement functions in the energy framework, given that most medium and large companies in the Republic of Croatia are focused on the European market due to their market orientation and must know how to function in the aforementioned system. Competitiveness can be achieved by active internal control of the procurement process, cooperation with other departments (quality control, internal control, legal service). It is quality control and legal services that help to increase the competitiveness of the procurement business with the control of legal and regulatory influences on the procurement of goods and services. Special emphasis will be placed on the costs of energy, electricity and natural gas. It will compare the potential costs of companies that passively observe prices and rely on fixed or guaranteed prices and compare the opportunities that companies that purchase energy based on market conditions take advantage of. Through short costs at the annual level of production companies, it will be shown in a practical way how much it is possible to determine if the market is followed and to show an understanding of the European energy market.*

**Keywords:** *strategic procurement management, energy, competitiveness, European framework*

## DEVIJANTNO PONAŠANJE ZAPOSLENIKA U RADNOM OKRUŽENJU

*Stručni rad*

**Drago Pupavac**, dr.sc. dipl.oec, prof.struč.studija<sup>1</sup>

*Krađe, vrijeđanje, uznemiravanje, sabotiranje posla, širenje glasina, varanje, svađanje, zabašavanje, kvarenje međuljudskih odnosa neki su od oblika devijantnog ponašanja. Premda je većina zaposlenika dobra, uvijek će biti i netko koji će raditi kontraproduktivne stvari. Sukladno tome, u radu se elaboriraju vrste radnog ponašanja, oblici neprihvatljivog ponašanja, pokazatelji problematičnih zaposlenika i osobine produktivnih nasuprot osobinama neproduktivnih zaposlenika. Rezultati istraživanja temelje se na deskriptivnoj metodi, komparativnoj metodi, metodama analize i sinteze i metodama indukcije i dedukcije. Glavni nalaz ovoga rada upućuje na važnost eliminiranja kontraproduktivnog ponašanja s ciljem povećanja proizvodnosti rada. Na kraju rada navedene su preporuke koje mogu poslužiti menadžerima svih razina kako bi eliminirali neproduktivne oblike ponašanja.*

**Ključne riječi:** *zaposlenici, radno ponašanje, devijantno ponašanje, pokazatelji, kontrola*

### 1. UVOD

Ponašanja zaposlenika u organizaciji mogu se podijeliti u dvije široke skupine. Prvu skupinu čine poželjna produktivna ponašanja koja menadžment nastoji učvrstiti, dok drugu skupinu čine devijantna (nepoželjna) kontraproduktivna ponašanja koja menadžment želi reducirati, preduprijeti, eliminirati. Istraživanja devijantnih oblika ponašanja u organizacijama novijeg

---

<sup>1</sup>Drago Pupavac, dr.sc. dipl.oec, prof.struč.studija, Veleučilište u Rijeci, e-mail: drago.pupavac@veleri.hr

su datuma. Devijantna ponašanja voljna su ponašanja zaposlenika koja imaju štetne posljedice po organizaciju i druge zaposlenike.

Svrha i cilj ovog istraživanja jest pronaći primjerene odgovore na sljedeća pitanja:

- Koje su vrste radnog ponašanja?
- Koje su vrste devijantnog ponašanja?
- Kako prepoznati devijantno ponašanje?
- Koje su temeljne razlike između proizvodnih i neproizvodnih zaposlenika?
- Kako postupati s neproizvodnim zaposlenicima?

## 2. VRSTE RADNOG PONAŠANJA

U znanstvenoj literaturi o organizacijskom ponašanju najčešće se obrađuje pet vrsta ponašanja povezanih s poslom, i to (cf. sliku 1):

Slika 1. Vrste ponašanja povezane s poslom



Izvor: Priredio autor prema: McShane, S., Von Glinow, M. (2010). *Organizational Behaviour*, McGraw Hill/Irwin, New York, p.17.



**1. Izvršavanje radnih zadataka.** Izvršavanje radnih zadataka odnosi se na ciljno usmjereno ponašanje zaposlenika koje podupire ostvarivanje organizacijskih ciljeva. Da bi se procijenila razina izvršavanja radnih zadataka svakog zaposlenika, nužno je razviti standarde uspješnosti. Na radnom mjestu zaposlenik često obavlja više radnih zadataka te o njihovom cjelokupnom obavljanju ovisi njegov doprinos organizaciji.

**2. Pokazivanje građanskih dužnosti.** Organizacije ne mogu postići primjerenu konkurentnost, proizvodnost rada, zadovoljstvo potrošača i ostvarivanje interesa svih svojih dionika ako zaposlenici izvršavaju samo svoje formalne obveze. Zaposlenici moraju biti uključeni u organizacijsko građansko ponašanje kroz suradnju i pomoć svojim radnim kolegama i stvaranje ugodne radne klime. Pokazivanje građanskih dužnosti može biti usmjereno prema pojedincima ili prema organizaciji. Usmjerenost prema pojedincima označava spremnost da se pomogne kolegama u rješavanju radnih problema, spremnost dijeljenja resursa, spremnost zamjene radnih smjena i sl. Usmjerenost prema organizaciji označava pridonosenje jačanju ugleda organizacije u javnosti, poduzimanju određenih akcija da se pomogne organizaciji da izbjegne moguće probleme, davanju prijedloga za unapređenje poslovanja i podrške uvođenju promjena.

**3. Kontraproduktivno ponašanje zaposlenika.** Organizacijsko ponašanje kao znanstvena disciplina zainteresirano je za proučavanje svih oblika ponašanja na radnom mjestu, uključujući i tamnu stranu radnog ponašanja poznatijeg pod nazivom kontraproduktivno ili devijantno ponašanje. Kontraproduktivno ponašanje dobrovoljno je ponašanje zaposlenika koje može imati izravne ili neizravne negativne učinke po organizaciju. Uključuje neprimjerene oblike ponašanja kao što su zlostavljanje drugih zaposlenika, prijetnje, izbjegavanje izvršavanja radnih zadataka, sabotaze na radu, krađe itd. Organizacije u kojima je u većoj mjeri raširen ovakav oblik ponašanja ostvaruju značajnu nižu razinu proizvodnosti rada.

**4. Pridruživanje i ostajanje u organizaciji.** Organizacije nastoje postići kvantitativnu i kvalitativnu usklađenost zaposlenika sa stvarnim potrebama. Cilj im je privući što veću grupu kvalificiranih ljudi zainteresiranih za određeni posao. Privlačenje kvalificiranih zaposlenika i njihovo zadržavanje u organizaciji dobiva sve veće značenje u uvjetima ekonomije znanja. Organizacije zapošljavaju ljude radi ostvarivanja poslovnih ciljeva, izbjegavanja nedostatka radne snage i izgradnje vizionarskih timova.

Sistematsko uvođenje u posao olakšava dovršavanje profila i prilagodbu zaposlenika poduzeću i ljudima. Relativno malim ulaganjima u ovu aktivnost moguće je osigurati veću stopu ostanka u organizaciji. Spremnost za fluktuaciju najveća u ranim fazama zapošljavanja. Organizacije s visokom stopom fluktuacije suočene su s visokim troškovima zamjene zaposlenika koji napuštaju poduzeće. Kad zaposlenik napusti poduzeće, s njim odlazi i jedan dio znanja, što često rezultira smanjenom proizvodnosti rada i nižom kvalitetom pruženih usluga.

**5. Redovitost na poslu.** Organizacije svakodnevno vode brigu o tome da zaposlenici rade prema rasporedu. Loši vremenski uvjeti, gužve u prometu, prometne nezgode objašnjavaju jedan dio izostanaka. Ostali izostanci vezuju se uz motivaciju. Nezadovoljstvo poslom i stresni radni uvjeti pogoduju većoj odsutnosti s posla.

### **3. OBLICI NEPRIHVATLJIVOG PONAŠANJA**

U nastavku se daje pregled neprimjerenih oblika ponašanja zaposlenika koji mogu biti predmetom disciplinskih mjera i otkaza ugovora o radu:

**Neharmoničan odnos u radu s drugima, uključujući radne kolege, kupce, podređene ili nadređene.** Primjeri ovakvog neprimjerenog ponašanja jesu zlonamjerno ogovaranje i širenje glasina, kreiranje loših međuljudskih odnosa, ometanje drugih zaposlenika na poslu, uznemiravanje drugih ili bilo koji drugi oblik diskriminatornog ponašanja.

**Neposluh.** Namjerno propuštanje ili odbijanje slijeđenja uputa izdanih od kontrolora ili pretpostavljenih.

**Zanemarivanje sigurnosnih propisa i propisa o zaštiti na radu.** Nemaran odnos ili namjerno postupanje suprotno usvojenoj sigurnosnoj politici poduzeća i/ili propisanim procedurama.

**Uklanjanje ili neovlašteno rukovanje imovinom.** Uklanjanje bilo koje imovine poslodavca ili klijenata bez posebnog pisanog dopuštenja. Ovo uključuje i neovlaštenu uporabu opreme i imovine poslodavca za osobnu uporabu ili ostvarivanje dobiti.

**Kockanje.** Kockanje bilo koje vrste za vrijeme radnog vremena na imovini poslodavca ili klijenata, uključujući i on-line igre na sreću.

**Droge.** Uporaba, distribucija, proizvodnja, nabava, prodaja iligelanih droga strogo je zabranjena.

**Alkohol.** Zabranjeno je biti pod utjecajem alkohola ili drugih opojnih sredstava za vrijeme radnog vremena i u radnim prostorijama poslodavca, osim ako to poslodavac nije izričito odobrio. Nadređeni može uputiti zaposlenika koji pokazuje znakove i simptome zlorabe alkohola na program pomoći zaposlenicima.

**Posjedovanje vatrenog oružja.** Zabranjeno je neovlašteno posjedovanje opasnih i ilegalnih vatrenih sredstava, vatrenog oružja i eksploziva u radnim prostorijama poslodavca.

**Ozljeđivanje ili prijetnje ozljeđivanjem.** Tipičan primjer za ovu vrstu devijantnog ponašanja jest fizičko ozljeđivanje nekog od radnih kolega ili prijetnja ozljeđivanjem, uništavanje imovine ili vandalizam bilo koje vrste.

**Neopravdano izostajanje s posla ili kašnjenje na posao.** Propust zaposlenika da se javi na posao, da se javi na vrijeme ili da se vrati na posao s pauze, sastanka ili da napusti posao za vrijeme radnog vremena bez odobrenja. Ovdje se ubrajaju i druga neprimjerena ponašanja kao što su spavanje na poslu, trošenje vremena i dangubljenje.

**Propusti u zaštiti interesa poduzeća.** Primjeri neprimjerenog ponašanja ove vrste jesu propusti zaposlenika u zaštiti interesa poslodavca, propusti u zaštiti povjerljivih projekata, dokumenata ili drugih poslovnih informacija. Ovdje se uključuju i druga neprimjerena ponašanja koja se odnose na falsificiranje ili krivo interpretiranje podataka i materijalnih informacija važnih za poslovanje organizacije. Unošenje lažnih podataka u poslovne knjige, izdavanje lažnih putnih naloga, pisanje nepostojećih prekovremenih radnih sati, isplata nezaslužanih nagrada i sl. neki su od oblika ove vrste ponašanja.

**Kršenje ugovora o tajnosti podataka.** Poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese. Podaci koji se smatraju poslovnom tajnom ne smiju se priopćavati niti činiti dostupnim neovlaštenim osobama. Profesionalnu tajnu predstavljaju podaci o osobnom ili obiteljskom životu stranaka koje saznaju svećenici, odvjetnici, zdravstveni i socijalni djelatnici, i druge službene osobe u obavljanju svog poziva.

**Neovlaštena prodaja knjiga i drugih predmeta u organizaciji.** Posredovanje, prikupljanje ili prodaja stvari u u svoj ili za tuđi račun za vrijeme radnog vremena i na radnom mjestu spadaju u skupinu neprimjerenih ponašanja izuzev ako su odobrena od strane ovlaštenih osoba.

**Agresivno ponašanje (tjelesno i/ili verbalno).** Agresivno ponašanje može biti fizičko (guranje, udaranje) i verbalno (vikanje, tračanje, ponižavanje, neutemeljene kritike). U Sjedinjenim Američkim Državama svaki drugi radnik pretrpi neki oblik verbalne agresije, svaki šesti je seksualno uznemiravan, a 5 % pretrpi fizički napad.

**Kriminalna ponašanja.** Bilo koje djelo ili propust koje se može smatrati kriminalnim u svojoj naravi (kažnjiva ponašanja).

#### 4. POKAZATELJI PROBLEMATIČNOG PONAŠANJA ZAPOSLENIKA

Pokazatelji ponašanja problematičnih zaposlenika mogu se podijeliti u dvije skupine. Prva skupina pokazatelja odnosi se na fizičke pokazatelje i promjene, a druga na radni učinak i promjene u ponašanju (cf. tablicu 1).

<b>Fizički pokazatelji i promjene</b>	
Loša osobna higijena	Crvene oči, širenje zjenica, nagli pokreti očiju
Pospanost	Gubljenje interesa za izgled
Teškoće u radu	Nemir
Problemi s koordinacijom	Oštećenje govora
Drhtavica	Stalno curenje nosa
<b>Učinak i promjene ponašanja</b>	
<b>Povećani izostanci s posla</b>	<b>Povećani izostanci na poslu</b>
Neopravdani izostanci	Česti izostanci s radnog mjesta
Prekomjerno bolovanje	Česti odlasci na toalet
Nevjerojatne izlike za izostanke	Česte pauze
Veća stopa izostanaka	Dugački ručkovi
Pretjerana kašnjenja	Tjelesni bolovi na poslu
Ponedjeljak/petak obrazac izostanaka s posla	
<b>Problemi s koncentracijom/konfuznost</b>	<b>Niža kvaliteta posla/efikasnosti</b>
Obavljanje posla zahtijeva više vremena i veći napor.	Smanjeno zanimanje za obavljanje posla.
Često sanjarenje	Učestale pogreške
Da se lako omesti	Povećana nepažnja
	Loša kvaliteta odluka

Posao/projekti traju duže Propušta izvršavanje u predviđenim rokovima Nemogućnost ispunjavanja radnih zahtjeva Poteškoće u izvršavanju složenijih zadataka Poteškoće pri prisjećanju uputa o radu	Smanjen output Povećano trošenje vremena i materijala
<b>Povremena odstupanja od propisanih standarda</b> Široki raspon u proizvodnosti rada Varijacije u kvaliteti rada	<b>Povećanje broja nesreća</b> Povećanje nesreća na radu Povećanje nesreća izvan mjesta rada
<b>Smanjene socijalnih vještina</b> Pretjerano reagiranje na kritike Velike promjene raspoloženja Razdražljivost Pritužbe kupaca Izbjegavanje kolega	<b>Neobično ponašanje</b> Bizarne akcije na poslu. Izljevi ljutnje Emocionalni ispadi Fizičko nasilje Dolazak/odlazak na posao u izmijenjenom stanju

Izvor: Priredio autor prema: Mitchel, B., Gamlem, C. (2017). The Big Book of HR, The Career Press, NJ, USA, pp. 329-330.

## 5. OSOBINE PRODUKTIVNIH VS. NEPRODUKTIVNIH ZAPOSLENIKA

Produktivnost je mjera unaprjeđenja procesa proizvodnje. Izražava se relativnim odnosom *inputa* i *outputa*. Produktivnost je temelj uspjeha poduzeća. Sukladno tome, produktivnost rada zaslužuje puno pozornost menadžmenta. Kako bi potaknuli zaposlenike na veću produktivnost rada nužno je poznavati osobine produktivnih i neproduktivnih zaposlenika (cf. tablicu 2).

Tablica 2. Osobine produktivnih vs. neproduktivnih zaposlenika

<b>Osobine produktivnih zaposlenika</b>	<b>Osobine neproduktivnih zaposlenika</b>
Postavljaju prava pitanja	Odugovlače ili kasne u izvršavanju važnih radnih zadataka
Postavljaju ciljeve i postižu rezultate	Stalno smišljaju izlike i izgovore
Traže povratnu informaciju o svom radu	Stalno prigovaraju
Otvoreni za učenje	Ne poduzimaju inicijative

Izvor: priredio autor prema: <https://upraise.io/blog/traits-of-an-unproductive-employee-5-of-motivated-ones/> (pristup: 13.01.2024.)

**Odugovlačenje ili kašnjenje u izvršavanju važnih radnih zadataka.** Uobičajeno odugovlačenje ili odgađanje u izvršavanju važnih radnih zadataka može se lako uočiti. Ako se zaposlenik fokusira na manje bitne zadatke koji dodaju malu vrijednost obavljenom poslu, za pretpostaviti je da odugovlači. Jednostavnije je prepustiti se rutinskim aktivnosti nego se usredotočiti na aktivnosti koje zahtijevaju odgovornosti i više koncentracije. Takvi zaposlenici vjeruje da mogu obaviti važan zadatak u nekoj kasnijoj fazi. Iako je u redu s vremena na vrijeme uzeti pauzu od teških zadataka, ako se to događa redovito, učinak zaposlenika sigurno će biti ispod očekivanog.

*Kako postupati? Odredite treba li zaposleniku bilo kakva pomoć (vođenje) u izvršavanju važnih zadataka. Potaknite ih da naprave dobru raspodjelu između lakših i težih zadataka.. Pomozite im da složeni zadatak raščlane na podzadatke čije izvršavanje zahtijeva manje znanja i vještina te se pobrinite da započnu s izvršavanjem zadatka čim prije.*

**Stalno smišljaju izlike i izgovore.** Nije nužno da se svaki put mora ostvariti zadani cilj. Organizacije u kojima se prakticiraju rastezljivi ciljevi to dopuštaju. Ali kada zaposlenici počnu redovito smišljati isprike za ne ostvarivnje ciljeva, tada to zavrjeđuje pozornost menadžmenta. Potrebno je utvrditi razloge takvog ponašanja. Takvi pojedinci uvijek nađu načina da krivnju za ne izvršavanje zadatah ciljeva prebace na druge, umjesto da preuzmu odgovornost i postanu bolji u svom poslu.

*Kako postupati? Možda je zaposlenicima potrebna pomoć da bi ostvarili zadane ciljeve. Pružite im je. Ako netko stalno sumnja u vlastite sposobnosti, ne samo da ne ostvaruje svoje individualne ciljeve nego dovodi u pitanje i ostvarivanje organizacijskih ciljeva. Takvi zaposlenici propuštaju iskoristiti vlastiti potencijal. Strah od neuspjeha može spriječiti pojedince da preuzmu veće odgovornosti. Dajte im do znanja da je u redu pokušati i ne uspjeti, ali da se nemar ne može tolerirati. Čak i neuspjesi mogu poslužiti kao lekcija za uspjeh sljedeći put.*

**Stalno prigovaraju.** Neprijeporana je činjenica da uvijek postoji netko tko nije zadovoljan kako se stvari odvijaju u organizaciji? Ove se osobe često na nešto žale. S njihovog motrišta nikada ništa nije u redu. Osim što takav negativan stav može utjecati na njihov pojedinačni radni učinak, istodobno može negativno utjecati na sve zaposlenike u njihovom radnom okruženju. Nitko ne voli raditi u negativnom radnom okruženju.

*Kako postupati? Razgovarajte s tim zaposlenicima i pokušajte otkriti uzrok ili uzroke njihovog neslaganja (nezadovoljstva). Ako se iz takvog ponašanja kriju neke od neriješenih pritužbi, onda ih odmah treba riješiti. Istaknite da su aktivna i konstruktivna nastojanja da se uvjeti u organizaciji poprave poželjna te da je*



*zadaca svakog zaposlenika sudjelovati u izgradnji pozitivne organizacijske klime.*

**Ne poduzimaju inicijativu.** Neki pojedinci nikad ne poduzimaju nikakvu inicijativu, čak niti kada je to njihovim radnim timovima najpotrebnije. Njihova uloga u timu nije nadopunjujuća, već prosto uloga promatrača. Oni će ispuniti svoje obveze na donjoj granici proizvodnosti rada. Organizacija od njih ne može očekivati puno u budućnosti. Poslovanje suvremenih organizacija ovisno je o kreativnom i inovativnom ponašanju zaposlenika.

*Kako postupati? Kreirajte sustav nagrađivanja u kojemu će zaposlenici biti nagrađeni i u kojem će im se odati priznanje za iznalaženje kreativnih ili inovativnih alternativa rješavanju uobičajenih problema. Potaknite zaposlenike da daju sve od sebe i zauzvrat javno odajte priznanje njihovom trudu. Tako ćete ohrabiriti i usmjeriti ponašanje i ostalih zaposlenika da istražuju mogućnosti rješavanja problema.*

Produktivni i visoko angažirani zaposlenici također pokazuju nekoliko osobina po kojima ih je lako razlikovati od ostalih. Neke su očite i poželjno je da ih oponašaju oni koji žele postati bolji u onome što rade.

**Postavljaju prava pitanja.** Prva i najvažnija stvar koju ti pojedinci čine je da postavljaju sva prava pitanja. Nemaju problema postavljati pitanja iz straha da će biti ismijani ili ispasti neznalice. Da bi posao obavili ispravno, moraju biti sigurni da znaju sve o njemu. Tek kada im je potpuno jasno što se od njih očekuje, prelaze na sljedeći korak.

**Postavljaju ciljeve i postiže rezultate.** Ovi zaposlenici postavljaju sebi mjerljive ciljeve i imaju jasnu definiciju uspješno ili neuspješno obavljenog posla.

Provjeravaju napredak ostvarivanja svojih ciljeva te tako prate vlastiti rezultat i mogućnost da se postavljeni ciljevi ostvare u za to predviđenom roku.

**Traže povratne informacije.** Povratna veza je svaka informacija koju zaposlenici dobivaju o posljedicama svoga rada. Korektivne povratne informacije unaprjeđuju sposobnost zaposlenika da ispravno riješe određeni poslovni zadatak i unaprijede svoj radni učinak. Pozitivne povratne informacije motiviraju buduće ponašanje zaposlenika. Izvori povratnih informacija mogu biti: 1) društveni – nadređeni, suradnici, klijenti i svi oni koji osiguravaju informacije o njihovom radnom učinku; 2) nedruštveni – računalo, sam posao.

**Posvećeni učenju.** Neki zaposlenici pokazuju stalnu želju za učenjem, vlastitim razvojem i povećanjem svojih znanja i vještina za određeni posao. Posvećenost učenju omogućuje im da prihvate poslove i izazove koje drugi ne bi htjeli, niti smjeli. Budućnost organizacija koja je sve teže predvidljiva leži na ovoj kategoriji zaposlenika.

## 6. ZAKLJUČAK

Devijantno ili kontraproduktivno ponašanje namjerno je ponašanje zaposlenika koje je u suprotnosti s organizacijskim ciljevima i izravno ili neizravno je usmjereno protiv interesa organizacije. Upravljanje devijantnim ponašanjem iznimno je važno kako bi se isto prepoznalo, preveniralo i otklonilo. Premda je većina zaposlenika produktivna, uvijek će biti i onih koji će se kontraproduktivno ponašati. Uspješno upravljanje devijantnim ponašanjem zahtjeva poznavanje oblika takvog ponašanja kao i njegovih pokazatelja. Pokazatelji devijantnog ponašanja zaposlenika mogu se podijeliti u dvije skupine. Prvu, čine fizički pokazatelji i promjene, a drugu, promjene u ponašanju i radnom učinku. U organizacijama je potrebno stvoriti organizacijsku kulturu netolerantnu prema svim oblicima devijantnog ponašanja. Rezultat devijantnog ponašanja je smanjena produktivnost rada čime se narušava konkurentnost

organizacije. U borbi protiv devijantnog ponašanja nužno je uspostaviti kontrolni mehanizam.

Neproductivan rad ne mora nužno biti povezan s devijantnim oblicima ponašanja. Neproductivni zaposlenici pokazuju sljedeće osobine: odugovlače ili kasne u izvršavanju važnih radnih zadataka, stalno smišljaju izlike i izgovore, stalno prigovaraju i pokazuju odsustvo inicijative. Za razliku od njih productivni zaposlenici postavljaju prava pitanja, ostvaruju postavljene ciljeve, traže povratne informacije i posvećeni su učenju. Neproductivnim zaposlenicima često je potrebna pomoć kolega ili nadređenih. Strah od neuspjeha često može biti kočnica ostvarivanju njihovih radnih potencijala. Sukladno tome, treba ih ohrabriti da preuzmu odgovornost i inicijativu, motivirati kroz atraktivan sustav nagrađivanja te prepoznati i ukloniti razloge njihovog nezadovoljstva.

**LITERATURA**

1. Baboselac-Marić, M., Zadro Omrčen, K. (2019). Nepoželjna organizacijska ponašanja - što znamo i što možemo? Polic. sigur. Zagreb, Vol. 28, No 3, pp. 376 – 400.
2. Priredio autor prema: McShane, S., Von Glinow, M. (2010). Organizational Behaviour, McGraw Hill/Irwin, New York.
3. Pupavac, D. (2017). Osnove organizacijskog ponašanja, Veleučilište u Rijeci, Rijeka.
4. Robins, S., Judge, T. (2009). Organizacijsko ponašanje, Mate, d.o.o., Zagreb,
5. Mitchel, B., Gamlem, C. (2017). The Big Book of HR, The Career Press, NJ, USA.
6. <https://upraise.io/blog/traits-of-an-unproductive-employee-5-of-motivated-ones/> (pristup: 13.01.2024.)

*Summary***DEVIANT BEHAVIOR OF EMPLOYEES IN THE WORKING  
ENVIRONMENT***Professional paper*

*Stealing, insulting, harassing, sabotaging work, spreading rumors, cheating, arguing, slacking off, spoiling interpersonal relationships are some of the forms of deviant behavior. Although most employees are good, there will always be someone who does counterproductive things. Accordingly, the paper elaborates on types of work behavior, forms of unacceptable behavior, indicators of problematic employees, and characteristics of productive versus unproductive employees. The research results are based on the descriptive method, the comparative method, the methods of analysis and synthesis, and the methods of induction and deduction. The main finding of this paper indicates the importance of eliminating counterproductive behavior to increase labor productivity. At the end of the paper, some recommendations can serve managers of all levels to eliminate unproductive forms of behavior.*

**Keywords:** *employees, work behavior, deviant behavior, indicators, control*



---

**JAVNE POLITIKE  
I  
INFORMACIJSKO DRUŠTVO**

---

## PRIMJENA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE U POSTUPKU IZRADE PRAVNIH PROPISA

*Prethodno priopćenje*

**Paula Šamanić, mag. iur.<sup>1</sup>**

*U ovom radu istražuju se suvremena tehnološkijska rješenja za unaprjeđenje postupka izrade pravnih propisa. Primjenom usporedne metode analizira se na koji način informacijski sustavi i umjetna inteligencija mogu povećati učinkovitost postupka izrade propisa i pojednostaviti posao službenicima u javnoj upravi koji izrađuju nacрте zakona i drugih propisa. Na početku se analizira njemački softver eNorm za obradu teksta, koji se već gotovo dva desetljeća koristi kao pomoć pri sastavljanju nacрта propisa. U radu se zatim obrađuje slovenski informacijski sustav MOPED, koji je trenutno u završnoj fazi razvoja i predstavljen je kao integrirani sustav namijenjen podršci u različitim fazama postupka donošenja i izrade propisa. Naposljetku se istražuju funkcionalnosti i značajke softvera LEOS, razvijenog od strane Europske komisije, koji predstavlja novu generaciju alata za izradu propisa, primjenjujući najnovija dostignuća u području umjetne inteligencije. Zaključno, ukazuje se na prednosti primjene informacijskih sustava i umjetne inteligencije za postizanje veće kvalitete zakonodavstva, što ujedno predstavlja važan element pravne sigurnosti.*

**Ključne riječi:** *izrada pravnih propisa, informacijski sustavi, umjetna inteligencija.*

---

<sup>1</sup> Paula Šamanić, mag.iur., Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, e-mail: psamanic@uniri.hr

## 1. UVOD

Izrada pravnih propisa predstavlja složenu i odgovornu društvenu djelatnost kojom se uređuju odnosi između subjekata u društvu. Ovu djelatnost prvenstveno obavljaju tijela državne uprave, ali i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnom ovlasti i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Budući da se primjenom propisa na konkretno činjenično stanje, upravnim aktima i sudskim presudama pojedincima dodjeljuju neka prava ili nameću obveze, važno je da oni budu kvalitetno izrađeni kako bi se ostvarilo načelo pravne sigurnosti (Đerđa i Antić, 2017:94).<sup>2</sup>

Izrada kvalitetnih propisa cilj je svake države, međutim to nije nimalo jednostavan zadatak, posebno u današnje vrijeme kada su društveni odnosi sve složeniji te je potreba za pravnom regulacijom sve prisutnija (Đerđa, 2019:114).

---

<sup>2</sup> U pravnoj teoriji ne postoji jedinstvena definicija kvalitete propisa. Često se u literaturi kao standard mjerenja kvalitete propisa navodi njegova djelotvornost (eng. *efficacy*). Prema Mousmouti i Maderu, djelotvornost je značajan faktor za kvalitetu jer odražava koliko dobro propis ostvaruje željene ciljeve (Mousmouti, 2012 i Mader, 2001). Ipak, dio autora koji prednost daje djelotvornosti kao krajnjem cilju propisa, naglašava da se kvaliteta propisa može podijeliti na nekoliko podciljeva. Primjerice, Xanthaki karakteristike kvalitete propisa prikazuje u obliku piramide. Tako se na vrhu piramide nalazi njegova djelotvornost, koja se odnosi na sposobnost propisa da postigne svoj namjeravani cilj. U tom smislu kvalitetno zakonodavstvo je ono koje postiže svoje namijenjene ciljeve bez neželjenih nuspojava. Odmah ispod djelotvornosti nalazi se učinkovitost propisa (eng. *effectiveness*), koja ukazuje na to u kojoj se mjeri adresati pridržavaju propisa. Na predzadnjoj razini piramide nalazi se efikasnost ili ekonomičnost propisa (eng. *efficiency*), koja pokazuje koliko dobro propis postiže svoju namijenjenu svrhu na najučinkovitiji mogući način s ekonomskog stajališta, odnosno birajući sredstva koja će postići svrhu propisa s najnižim troškovima. Na istoj razini kao i efikasnost, nalaze se jasnoća, preciznost te nedvosmislenost propisa, dok su jednostavnost korištenog jezika u propisu i korištenje rodno neutralnog jezika smješteni na dnu piramide (Xanthaki, 2010). Konačno, dio autora osporava prevelik naglasak na djelotvornosti te ističe, kao jednako važnim, i neke druge karakteristike pri definiranju kvalitete zakonodavstva. Primjerice, Florijn kao zahtjeve za kvalitetu zakonodavstva, uz djelotvornost navodi i korisnost, pravnu ispravnost, jednostavnost, jasnoću, pristupačnost, sposobnost izvršenja i provedbe, prikladnost zakonodavnog instrumenta te ravnotežu između troškova i koristi (Florijn, 2008). S druge strane, Bar-Siman-Tov smatra da definicije kvalitete zakonodavstva ne bi trebale biti ograničene samo na djelotvornost, efikasnost i učinkovitost ili na tehničku kvalitetu propisa, kao što su jasnoća, jednostavnost, razumljivost i sistematičnost propisa. Umjesto toga, on naglašava važnost načela vladavine prava, kao i ustavnih ograničenja zakonodavstva, što uključuje između ostalog načelo proporcionalnosti. Ovo načelo zahtijeva da odredbe propisa budu prikladne za postizanje legitimnog cilja, odnosno da ne postoji manje restriktivno sredstvo za postizanje tog cilja te da budu razmjerne, što znači da koristi od propisa moraju nadmašiti „štetu“ koja se nanosi pravima pojedinaca (Bar-Siman-Tov, 2018).



Jedan od razloga tome je zasigurno i razvoj novih tehnologija koje postaju predmet zakonodavstva. Naime, javlja se potreba za pravnom regulacijom nekih novih pitanja, kao što su vlasništvo podataka, odgovornost za autonomne sustave, pitanje pravne osobnosti umjetne inteligencije i sl. (Oster, 2021:101). U takvom složenom okruženju, važnu ulogu imaju redaktori koji oblikuju sadržaj propisa. Redaktori moraju imati visoku razinu stručnosti, kao i širok opseg znanja, s obzirom na složenost i specifičnost materije koju uređuju. Uz to, budući da propisi moraju biti napisani preciznim jezikom, kako bi bili jasni i nedvosmisleni, redaktor treba imati visoku razinu pravne stručnosti i sposobnost da kompleksne ideje izrazi na razumljiv način. Upravo iz razloga složenosti zadaće izrade propisa, razvijaju se informacijski alati kojima se nastoji olakšati posao redaktorima. Stoga, tehnologija koja se javlja kao novo područje pravne regulacije, istovremeno djeluje na zakonodavstvo i u suprotnom smjeru, tako da i ono samo postaje predmetom digitalizacije (Oster, 2021:102).

Hrvatski redaktori prilikom izrade propisa još uvijek koriste isključivo Microsoft Word, koji se u današnje doba brzog tehnološkog razvoja pokazuje neadekvatnim. Osim toga, u literaturi se često skreće pozornost na nomotehničke pogreške sadržane u hrvatskim propisima, poput nedosljednog korištenja pravne terminologije, neispravnog upućivanja, sadržajno netočnih odredbi, antinomija itd.<sup>3</sup> Ovakvi nedostaci mogu predstavljati zapreku u razumijevanju i primjeni propisa, što vodi pravnoj nesigurnosti i protivi se vladavini prava (Đerđa, 2019:116). Ipak, primjenom informacijske tehnologije mogu se izbjeći pogreške i manjkavosti, koje mogu nastati prilikom izrade propisa. Stoga je cilj ovog rada istražiti suvremena tehnologijska rješenja, koja mogu pomoći redaktorima i unaprijediti postupak izrade propisa u Hrvatskoj.

---

<sup>3</sup> O ovome vidi: Đerđa i Antić, 2017, Đerđa, 2019, Đerđa i Šamanić, 2022 i Šikić, 2023.

## 2. RAZVOJ INFORMACIJSKIH TEHNOLOGIJA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA

Već u 60-im godinama prošlog stoljeća, znanstvena zajednica i praktičari prepoznali su ulogu informacijske tehnologije u pružanju podrške i unaprjeđenju procesa zakonodavstva. Ipak, provedba ove ideje u praksi odvijala se dosta sporo.<sup>4</sup> Značajan pomak dogodio se tek krajem 90-ih godina, kada dolazi do razvoja legimatike kao novog interdisciplinarnog područja, koje integrira pravnu i informatičku znanost s ciljem poboljšanja izrade zakonodavstva.<sup>5</sup> Počelo se intenzivnije raditi na razvoju informacijskih alata za izradu propisa, temeljenih na programima za obradu teksta, kao što su Microsoft Word i Apache OpenOffice. Takvi alati omogućavaju korisnicima da prošire osnovne funkcionalnosti standardnih programa za obradu teksta i prilagode ih specifičnim potrebama izrade nacрта propisa. Njihova glavna zadaća je pomoći redaktoru da nacrt propisa bude izrađen u skladu s nomotehničkim pravilima. Jedan od prvih takvih alata u Europi je softver LegisWrite, koji se od 1996. godine koristi u Europskoj komisiji za izradu i prevođenje službenih akata Komisije. Glavna

---

<sup>4</sup> Primjer jednog od prvih projekata u nastojanjima da se informacijska tehnologija koristi za unaprjeđenje zakonodavnog procesa bio je QWIK-DRAFT sustav, razvijen 1974. godine u Virginiji, SAD. Ovaj sustav za obradu teksta nudio je tada revolucionarne mogućnosti za jednostavnije i brže izrađivanje nacрта zakona, njihove izmjene, pohranjivanje i ispisivanje (Voermans, 1995:12-13).

<sup>5</sup> U području legimatike, mogu se izdvojiti dva temeljna pristupa u razvoju pravnih informacijskih sustava: informacijski orijentiran pristup i pristup temeljen na umjetnoj inteligenciji. U informacijski orijentiranom pristupu, pravni i zakonodavni procesi rješavanja problema smatraju se informacijskim problemima. Informacijski sustavi izgrađeni prema informacijski orijentiranom pristupu pomažu korisnicima sustava obradom i pružanjem točnih informacija za rješavanje specifičnih problema s kojima se susreću. S druge strane, u pristupu temeljenom na umjetnoj inteligenciji, pravni i zakonodavni procesi rješavanja problema smatraju se procesima razmišljanja koji zahtijevaju znanje. U sustavima temeljenim na umjetnoj inteligenciji, nastoji se predstaviti znanje potrebno za rješavanje određenog pravnog ili zakonodavnog problema i modelirati ga na način koji omogućava računalnom sustavu da "razmišlja". Stoga, sustavi umjetne inteligencije mogu (djelomično) rješavati pravne probleme "obrađenim" pravnim razmišljanjem (Voermans, 2002:127).

značajka ovog softvera je standardizacija strukture pravnih akata te pomoć u njihovu oblikovanju.<sup>6</sup>

Noviji pristup u razvoju informacijskih alata za izradu propisa temelji se na korištenju XML (*Extensible Markup Language*) formata. Glavna prednost informacijskih alata temeljenih na XML formatu je standardizacija strukture dokumenta, koja olakšava obradu i analizu informacija, što nije moguće putem standardnih alata za upravljanje dokumentima. To, između ostalog, znači da se svaka promjena u dokumentu može pratiti, što povećava odgovornost i transparentnost samog postupka izrade propisa. Osim toga, XML format je kompatibilan s različitim softverskim alatima, što olakšava integraciju i obradu pravnih dokumenata. Također, korištenje XML-a omogućava automatizaciju različitih koraka u procesu izrade propisa, poput konverzije dokumenata u različite formate (npr., HTML za web, PDF za tiskanje) i integraciju s bazama podataka i drugim informacijskim sustavima. Glavna prednost XML formata je da se podaci i tekstovi koji su jednom uneseni, mogu ponovno koristiti. To omogućuje da se podaci lako prenose, dijele i ponovno koriste u različitim aplikacijama, sustavima i kontekstima (Schwartz i suradnici, 2023:9-10).<sup>7</sup>

Posljednjih nekoliko godina, predmet zanimanja znanstvene zajednice postaje primjena umjetne inteligencije u izradi propisa. Budući da su posljednja

---

<sup>6</sup> O softveru LegisWrite vidi više u: Europska Komisija, 2018.

<sup>7</sup> Neke države već koriste XML uređivače teksta, kao podršku u određenim segmentima zakonodavstva. Npr. u Estoniji se koristi Vexpro, desktop XML uređivač, koji služi za izradu pročišćenih verzija propisa. U bliskoj budućnosti planira se njegova upotreba i za izradu novih nacrti propisa. Također, u Nizozemskoj se uvodi Wetseditor, web XML uređivač teksta, koji je razvijen od strane Ministarstva pravosuđa, a koji će služiti za izradu izmjena i dopuna propisa. Glavni cilj i korist Wetseditora je što će korisnici uvijek imati uvid u stvarnom vremenu u učinke izmjena propisa. Korisnik može učitati postojeći propis u aplikaciju, izmijeniti tekst, a zatim generirati novi pročišćeni tekst, što znatno smanjuje vrijeme i potencijalne pogreške. Kako bi se postigla ova visoka razina funkcionalnosti, Wetseditor se temelji na vlasničkom web uređivaču XML-a te na web aplikaciji koja podržava razmjenu podataka s bazom podataka, značajke za interakciju sa strukturom, automatsku formulaciju izmjena, itd. Interoperability solutions for European Public Administrations, LEOS Legislative editing open software, final results, [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA\\_LEOS\\_Final\\_Results\\_Final\\_Version.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA_LEOS_Final_Results_Final_Version.pdf) (29.3.2024.)

dva desetljeća obilježena značajnim napretkom u primjeni umjetne inteligencije u različitim područjima, primjerice u medicini, razvoju lijekova, energetici, financijskom sektoru, prometu, sigurnosti itd., postavlja se pitanje njezine primjene i u području zakonodavstva. Još početkom ovog stoljeća, neki autori zaključuju da je teško u potpunosti automatizirati proces izrade zakonodavstva pomoću umjetne inteligencije, budući da to uključuje previše različitih i složenih vrsta razmišljanja i znanja (Voermans, 2002:127-128). Naime, zakoni i drugi propisi često obuhvaćaju kompleksna pitanja i zahtijevaju duboko razumijevanje različitih područja, od pravnih načela do specifičnih situacija u društvu. Ipak, mnogi se slažu da umjetna inteligencija može biti korisna u pojedinim dijelovima tog procesa, odnosno da integracija umjetne inteligencije unutar naprednih softvera za uređivanje, može olakšati stvaranje zakonodavstva visoke kvalitete i pružiti vrijednu pomoć donositeljima politike i redaktorima u njihovim složenim zadacima (Schwartz i suradnici, 2023:5-6).

### 3. SOFTVER eNorm

Kao dio inicijative za bolju regulaciju, njemačko Savezno ministarstvo pravosuđa razvilo je 2005. godine softver eNorm, kojim se i danas koriste redaktori za tehničku potporu u izradi nacrtu zakona i drugih propisa.<sup>8</sup> Ovaj se softver temelji na pravilima za izradu propisa sadržanim u Zajedničkom poslovniku saveznih ministarstava i Priručniku o izradi nacrtu propisa.<sup>9</sup> Kao dodatak Microsoft Wordu, softver olakšava i poboljšava rad redaktora, pružajući brojne korisne funkcionalnosti.

---

<sup>8</sup> Softver LegisWrite poslužio je kao osnova za razvoj njemačkog softvera eNorm. Danas eNorm koristi većina saveznih ministarstava i parlamentarni odbori u saveznom parlamentu, ali i neke savezne države. Koristi se za različite vrste pravnih akata, npr. za prijedloge zakona, drugih propisa, parlamentarnu komunikaciju, ugovore, amandmane i za stvaranje pročišćenih tekstova.

<sup>9</sup> Savezna Vlada je Zajedničkim poslovnikom saveznih ministarstava (njem. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*), između ostaloga, uredila postupanje ministarstava pri izradi nacrtu zakona i drugih propisa. Savezno ministarstvo pravosuđa donijelo je Priručnik o izradi nacrtu propisa (njem. *Handbuchs der Rechtsförmlichkeit*), koji detaljno upućuje redaktora na tehniku izrade nacrtu zakona, kako bi bio dobro strukturiran te imao jasno i razumljivo značenje. Vidi Đerđa i Šamanić, 2022.

Prije samog početka izrade nacrtu propisa, redaktor može izabrati niz predložaka dokumenata za nove propise ili za izmjene i dopune postojećih. Ovi predlošci sadrže sve potrebne dijelove koje mora sadržavati propis, raspoređene ispravnim redoslijedom kako bi bili u skladu s Priručnikom. Softver može i automatski generirati formalnu strukturu propisa, osiguravajući da sadržaj propisa bude logično i pregledno raspoređen u strukturne dijelove (odjeljke, poglavlja, paragrafe, stavke itd.). Također, strukturni dijelovi teksta se automatski numeriraju i povezuju internim linkovima, što olakšava navigaciju i razumijevanje strukture nacrtu. Sva upućivanja unutar teksta nacrtu propisa automatski se usklađuju, osiguravajući da su upućivanja na pojedine dijelove unutar teksta točna i ažurirana, čime se smanjuje mogućnost pogrešaka. Tako se klikom na odredbu koja upućuje, odmah preusmjerava na povezani paragraf ili stavak. Uz to, sva upućivanja u tekstu automatski se ažuriraju prilikom izmjena numeracije ili strukture nacrtu. Dakle, ako redaktor izmijeni broj paragrafa ili ga premjesti unutar dokumenta, sva upućivanja na taj paragraf automatski će se osvježiti i uskladiti s izvršenom promjenom.

Nadalje, softver automatski izrađuje tablicu sadržaja, koja se dinamički ažurira kako se dokument mijenja, pružajući tako brz i jednostavan pregled strukture i sadržaja propisa.<sup>10</sup> Jedna od naprednijih funkcija softvera je automatska izrada nacrtu obrazloženja, koji prati strukturu teksta propisa. Na taj se način štedi vrijeme i osigurava da se obrazloženje precizno i sistematski povezuje sa svakim dijelom teksta propisa. Tako primjerice, svaki put kad se doda, izbriše ili premjesti odjeljak, odgovarajući dijelovi u odjeljku s objašnjenjima automatski se ažuriraju. To osigurava konzistentnost i preciznost između propisa i njegovih objašnjenja. Sve ovo povećava efikasnost analize i

---

<sup>10</sup> Sukladno njemačkom Priručniku, svaki opširniji zakon treba imati tablicu sadržaja. Tablica sadržaja olakšava pregled i snalaženje prilikom primjene zakona. Ovo osobito vrijedi za zakone koji osim podjele na paragrafe imaju podjelu na odjeljke, poglavlja ili dijelove. Pregled sadržaja pretpostavlja da svaka klasifikacijska jedinica zakona ima naziv. S druge strane, kod kratkih i jednostavno strukturiranih zakona (do otprilike 20 paragrafa), tablica sadržaja nije potrebna (Savezno ministarstvo pravosuđa Savezne Republike Njemačke, 2008).

uređivanja propisa, smanjujući mogućnost pogrešaka i olakšavajući razumijevanje veze između različitih dijelova propisa.<sup>11</sup>

Kako bi se osiguralo da nacrt propisa ne sadrži formalne pogreške, softver eNorm provjerava kvalitetu teksta propisa. Za većinu pogrešaka pronađenih tijekom provjere, postoji poveznica na odgovarajuće upute u Priručniku, omogućujući na taj način redaktorima da brzo pristupe informaciji kako ispraviti identificirane probleme. U tekstu propisa se primjerice provjerava jesu li naslovi paragrafa korišteni na dosljedan način kroz cijeli nacrt propisa, provjerava se struktura paragrafa da bi se utvrdilo sadrži li više stavaka nego što je preporučeno, identificiraju se preduge rečenice ili rečenice s previše riječi, provjerava se postoji li dosljednost i ispravnost u izmjenama i dopunama propisa, provjerava se jesu li kratice ispravno korištene, jesu li datumi i brojevi ispravno označeni itd. (Savezno ministarstvo pravosuđa Savezne Republike Njemačke, 2008).

Naposljetku, treba spomenuti da je softver eNorm povezan sa središnjom bazom saveznog zakonodavstva Juris, što pomaže u pravilnom citiranju propisa. Naime, redaktor ima pristup pročišćenim verzijama propisa, što omogućuje pristup trenutno važećim verzijama zakona i drugih propisa, čime se olakšava upućivanje i usklađivanje s važećim pravnim okvirom. Tako se citiranje pravnih propisa uz pomoć Jurisove baze podataka saveznog zakonodavstva može direktno provjeriti i ažurirati.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Interoperability solutions for European Public Administrations, LEOS Legislative editing open software, final results, [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA\\_LEOS\\_Final\\_Results\\_Final\\_Version.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA_LEOS_Final_Results_Final_Version.pdf) (29.3.2024.)

<sup>12</sup> Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, Bundesministerium der Justiz, Bundesanzeiger, Jahrgang 60, Ausgegeben am Mittwoch, dem 22. Oktober 2008, Nummer 160a. [https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR\\_node.html](https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR_node.html). (20.3.2024.)

#### 4. MODULARNI OKVIR ZA PRIPREMU ELEKTRONIČKIH DOKUMENATA (MOPED)

U Sloveniji se posljednjih nekoliko godina razvija novo informacijsko rješenje za podršku u izradi propisa - Modularni okvir za pripremu elektroničkih dokumenata (MOPED).<sup>13</sup> Ovaj sustav omogućit će pripremu nacrtu propisa i popratnih materijala u multifunkcionalnom, uvijek dostupnom i kontroliranom okruženju, u zapisima koji su strojno čitljivi i koje računalo može pročitati i obraditi (Masten, 2022:91). Sustav MOPED zamijenit će postojeći Registar propisa u kojem trenutno formalno započinje postupak pripreme i donošenja svakog propisa.<sup>14</sup> Također, bit će povezan i s komunikacijsko-dokumentacijskim sustavom informatičke podrške pripremi propisa, koji pokriva sve bitne korake u procesu usvajanja propisa unutar Vlade Republike Slovenije.<sup>15</sup> Sustav MOPED modularno je dizajniran, što znači da ima nekoliko modula u kojima korisnici pripremaju različite sadržajne elemente potrebne u svakoj fazi postupka izrade propisa.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> MOPED (slo. *Modularno Ogrodje za Pripravu Elektronskih Dokumentov*) razvija Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo u sklopu projekta eZakonodaja, kao koncept jedinstvenog digitalnog okruženja koje objedinjuje različite projekte usmjerene na cjelovitu i sustavnu digitalnu transformaciju procesa planiranja, pripreme, usvajanja, objavljivanja i evaluacije zakonodavstva u Republici Sloveniji. Vidi Masten, 2022 i GOV.SI, eZakonodaja, <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/ezakonodaja/> (21.3.2024.)

<sup>14</sup> Registar propisa je jedan od sustava na strani poslužitelja Pravnog informacijskog sustava Republike Slovenije (PISRS) (vidi: <http://www.pisrs.si/Pis.web/>). Unosom specifičnih podataka o zakonodavnom aktu, nacrtu zakona ili propisa u Registar, dodjeljuje se jedinstveni identifikacijski kod koji prati nacrt zakona ili propisa sve do objave u službenom glasilu. Takav skup podataka omogućuje da se nacrt zakona ili propisa, zajedno sa svim povezanim dokumentima, evidentira, obrađuje i pohranjuje u bilo kojem drugom informacijskom sustavu koji podržava izradu, usvajanje i objavljivanje zakonodavstva. Osim toga, Registar čuva i druge informacije, kao što su pravna osnova za usvajanje zakona ili propisa, datum usvajanja, datum stupanja na snagu i datum primjene, korelacije između zakona i propisa, tijela odgovorna za usvajanje, informacije o pravnim aktima EU koji se trebaju implementirati ili provoditi nacrtom zakona ili propisa itd.

<sup>15</sup> Komunikacijsko-dokumentacijski sustav informatičke podrške pripremi propisa (slo. *Sistem informacijske podpore priprave predpisov* – IPP) kroz portal eDemokracija omogućuje javnosti da se uključi u pripremu nacrtu zakona i propisa. GOV.SI., Informatizacija zakonodajnih postupkov, <https://www.gov.si/teme/informatizacija-zakonodajnih-postupkov/> (21.3.2024.)

<sup>16</sup> Prije svakog modula i podmodula prikazuje se oznaka (X ili ✓), koja redaktoru ukazuje je li ispunio sve što se od njega zahtjeva.

Jedan od modula u sustavu MOPED je modul za vremensku procjenu postupka izrade propisa. U ovom su modulu, ovisno o vrsti propisa (npr. zakon, uredba, pravilnik) te vrsti postupka (hitni postupak ili redoviti postupak), određeni specifični zadaci koji se moraju obaviti. Uz svaki zadatak navedeno je preporučeno trajanje, koje služi kao smjernica za planiranje.<sup>17</sup> Stupac "Krajnji početni rok" automatski se generira na temelju unesenih planiranih trajanja zadataka. Ovaj rok pokazuje najkasniji datum kada korisnik mora započeti s određenim zadatkom kako bi se cijeli proces donošenja propisa mogao završiti unutar rokova predviđenih poslovnicima i do željenog datuma objave ili stupanja na snagu propisa. Ovaj modul je koristan jer pruža fleksibilnost i strukturiran pristup u planiranju, omogućavajući korisnicima da učinkovito upravljaju s vremenom i resursima tijekom složenog procesa donošenja propisa.<sup>18</sup>

Nadalje, MOPED ima napredan web uređivač teksta s integriranim pravilima za izradu propisa sadržanim u Nomotehničkim smjernicama.<sup>19</sup> Također, ima mogućnost pretraživanja zakonodavstva EU i Republike Slovenije tijekom izrade nacrt propisa, što korisnicima olakšava upućivanje i usklađivanje s postojećim aktima EU i slovenskim propisima. Tekst pravnog akta EU ili nacionalnog propisa prikazuje se u zasebnom prozoru uz radni dokument, omogućavajući lakše uspoređivanje i analizu. U pogledu pravnih akata EU, redaktor može dok sastavlja nacrt propisa istovremeno izraditi tablicu usklađenosti akta EU s prijedlogom nacionalnog propisa.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Korisnici mogu prilagoditi ovo trajanje unoseći ga u stupac "Planirano trajanje", ali ne mogu odrediti vrijeme kraće od minimalnog propisanog trajanja.

<sup>18</sup> Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo, MOPED – modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov.

<sup>19</sup> Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo (2018), Nomotehnične smernice, [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne\\_smernice-2018.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf). (21.3.2024.).

<sup>20</sup> Na kraju procesa izrade automatski se generira izjava o usklađenosti na temelju unesenih podataka u tablicu usklađenosti (Služba vlade za zakonodavstvo, MOPED – modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov).



Zanimljivo je spomenuti i modul koji će služiti za izvođenje procjene financijskih učinaka propisa na gospodarstvo, provedbom testa na malo i srednje poduzetništvo (MSP test). Glavne prednosti MSP testa uključuju povećanu transparentnost zakonodavstva, usporedbu različitih regulatornih alternativa, pripremu kvalitetnih osnova za donositelje političkih odluka te jedinstvenost i usporedivost rezultata, omogućavajući redaktorima da se u potpunosti usredotoče na unos sadržaja.<sup>21</sup>

Sustav MOPED trenutno se nalazi u posljednjoj fazi razvoja svoje osnovne verzije te se planira postupno implementirati u postupak izrade propisa. Uvođenjem sustava modul po modul, počevši s pilot-projektima zakonodavstva, želi se pažljivo testirati i prilagođavati sustav prije šire upotrebe. Ovim pristupom nastoji se omogućiti temeljita evaluacija uspješnosti i smanjenje potencijalnih rizika, osiguravajući da sustav MOPED efikasno odgovara potrebama zakonodavnog procesa.<sup>22</sup>

## 5. SOFTVER LEOS

LEOS je softver otvorenog koda, koji je razvila Europska komisija s ciljem pojednostavljenja postupka izrade akata Unije.<sup>23</sup> Prvi prototip softvera razvijen je 2015. godine, a nakon uspjeha prototipa, od 2018. godine LEOS je u pilotskoj fazi u kojoj se testira i evaluira u operativnijem okruženju. Softver je predstavljen odabranim skupinama korisnika iz institucija EU, agencija i tijela, kao i iz država članica. Softver LEOS ima besplatan pristup i korištenje pod javnom licencijom

---

<sup>21</sup> Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo, MOPED – modularno ogrodje za pripremo elektronskih dokumentovi i Stop birokraciji, Vpeljana presoja učinkov predpisov na gospodarstvo, <https://www.stopbirokraciji.gov.si/novice/vpeljana-presoja-ucinkov-predpisov-na-gospodastvo> (21.3.2024.).

<sup>22</sup> Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo, Digitalisation of the implementation, notification, and infringement process in Slovenia.

<sup>23</sup> LEOS (*Legislative Editing Open Softver*) je softver koji se razvija pod inicijativom Interoperabilna Europa Europske komisije za pojačanu politiku interoperabilnosti javnog sektora, financiran programom Digitalna Europa (DIGITAL). Razvija ga Opća uprava Europske komisije za informatiku s ciljem poboljšanja učinkovitosti, transparentnosti i kolaborativnih aspekata procesa izrade zakonodavstva.

Europske unije (EUPL) te se potiče države članice da ga testiraju u svojim nacionalnim tijelima. Stoga su neke države već implementirale LEOS u postupku izrade vlastitog zakonodavstva.<sup>24</sup> Time se želi procijeniti funkcioniranje softvera u stvarnim scenarijima, identificirati bilo kakve probleme ili ograničenja te prikupiti povratne informacije od korisnika, kako bi se poboljšala funkcionalnost i upotrebljivost. Ovaj pristup potiče kolaborativno okruženje gdje se poboljšanja i nove značajke kontinuirano integriraju u sustav, osiguravajući njegovu evoluciju kako bi zadovoljio potrebe korisnika. Cilj je uvesti korištenje LEOS-a za sve akte u Europskoj komisiji do 2025 godine.<sup>25</sup>

Softver LEOS kombinira naprednu tehnologiju umjetne inteligencije s ljudskim nadzorom, podržavajući izradu dokumenata koristeći Akoma Ntoso XML formate.<sup>26</sup> To omogućava preciznije i učinkovitije uređivanje akata Unije, uz

---

<sup>24</sup> Npr. španjolsko Ministarstvo predsjedništva, odgovorno za kvalitetu izrade španjolskih zakona (sadašnje Ministarstvo predsjedništva, pravosuđa i odnosa s *Cortesima*), 2020. godine implementiralo je LEOS, prilagodivši ga vlastitim nacionalnim potrebama. Proces implementacije uključivao je postavljanje LEOS-a u razvojno i predproduksijsko okruženje, integraciju s bazom podataka i upraviteljem sadržaja te prilagodbu softvera španjolskoj zakonodavnoj tradiciji kroz nove predloške, prezentacijske stilove i elemente Akoma Ntoso. U budućnosti se planira proširiti upotreba LEOS-a na druga ministarstva. European Commission, joinup, User from Spain: LEOS will help us make the drafting of legal texts more efficient, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/news/leos-reuse-story-user-spain> (21.3.2024.)

<sup>25</sup> European Commission, joinup, LEOS team looking back at 2022, it is not an end but the basis of a new beginning, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/news/leos-team-looking-back-2022> (21.3.2024.)

<sup>26</sup> Akoma Ntoso je standard koji pomaže u digitalizaciji i organizaciji pravnih dokumenata poput zakona, zapisnika s rasprava, presuda i sl., na način koji omogućava računalima da "čitaju" i razumiju te dokumente. Ovaj standard koristi XML jezik za označavanje različitih dijelova dokumenata, čineći ih lakše pretraživima i analiziranim. Akoma Ntoso omogućava da se pravni dokumenti organiziraju na jasan i strukturiran način. To znači da svaki dio dokumenta, primjerice članak ili stavak, dobiva svoju oznaku koja ga čini prepoznatljivim za softvere. Time se omogućava razvoj naprednih softvera koji mogu koristiti te informacije, npr. za pretragu, analizu ili automatsko generiranje sadržaja. Osim što omogućava organizaciju, Akoma Ntoso također omogućava provjeru značenja (semantike) dokumenata, tj. osigurava da je sadržaj logičan i u skladu s određenim pravnim pravilima. Zahvaljujući standardizaciji, dokumenti postaju interoperabilni, što znači da ih različiti sustavi mogu lako razmjenjivati i koristiti bez potrebe za konverzijom ili prilagođavanjem. Akoma Ntoso, [http://www.akomantoso.org/?page\\_id=25](http://www.akomantoso.org/?page_id=25) (21.3.2024.). To znači da dokumenti izrađeni u jednoj instituciji mogu biti lako razmijenjeni, pregledani i dalje obrađeni u drugim institucijama, zadržavajući pritom svoju strukturu i značenje. Ova sposobnost je posebno važna u kontekstu EU,

istovremeno smanjenje mogućnosti za ljudske pogreške, te povećanje produktivnosti. Jedna od temeljnih prednosti LEOS-a je što podržava online suradnju među više dionika u izradi propisa. Omogućuje stavljanje komentara, prijedloga i zajedničko uređivanje nacrtu akta u stvarnom vremenu, što je posebno korisno u kontekstu složenog zakonodavnog postupka u Uniji. Uz to, LEOS ima i brojne druge napredne funkcionalnosti kojima olakšava izradu nacrtu propisa. Između ostalog, pruža pravnu provjeru s obzirom na sadržaj nacrtu propisa, provjeravajući ispravnost upućivanja, citiranja propisa, dosljednost korištenih pojmova i terminologije, korištenje kratica i sl. Također, LEOS pruža i lingvističku podršku predlažući ispravne jezične formulacije u odredbama, može detektirati odstupanja između različitih jezičnih prijevoda i sl. Kao softver utemeljen na umjetnoj inteligenciji, LEOS može automatski izraditi neke dijelove nacrtu akta, npr. prijelazne i završne odredbe, a može primjerice i samostalno izraditi pročišćeni tekst propisa. Uz to, LEOS pruža i pravnu pomoć tako što primjerice prepoznaje formulacije u odredbama koje bi mogle stvoriti nenamjerne dvosmislenosti.<sup>27</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

Neke države, uključujući i Europsku uniju, prepoznale su značaj primjene tehnologije u području zakonodavstva. Primjerice, Njemačka već skoro dva desetljeća koristi softver za podršku u izradi propisa, koji kao dodatak Microsoftu Wordu olakšava i poboljšava rad redaktorima. Također, susjedna Slovenija prepoznala je potrebu za naprednijom informacijskom podrškom u procesu izrade propisa te bi uskoro trebala započeti s pilot-projektima za implementaciju novog web sustav za podršku različitim fazama zakonodavnog postupka.

---

gdje zakonodavstvo mora proći kroz različite razine pregleda i odobravanja, često uključujući različite jezike i pravne sustave. O standardu Akoma Ntoso vidi više u Palmirani, M. i Vitali, F., 2011 i Koniaris, M. i suradnici, 2016.

<sup>27</sup> European Commission, joinup, LEOS is a web tool to support the legislative drafting in the EU with online collaboration, version control, and co-editing. It utilises Akoma Ntoso XML schema. It is an EC solution, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation> (21.3.2024.)

Europska unija planira od 2025. godine započeti s korištenjem novog softvera, koji se temelji na umjetnoj inteligenciji i trenutno predstavlja najnapredniji softver u području izrade zakonodavstva.

Sva spomenuta tehnologijska rješenja za izradu propisa, od onih najjednostavnijih koji služe kao dodatak Microsoft Wordu do onih naprednijih, zasnovanih na umjetnoj inteligenciji, ubrzavaju izradu nacрта propisa i neizravno doprinose poboljšanju njihove kvalitete tako što usmjeravaju pažnju redaktora na pravila za izradu propisa. Primjerice, brojnim funkcionalnostima poput davanja predložaka strukture propisa, provjere sadržaja, upozoravanja na pogreške u tekstu propisa, predlaganja ispravnih formulacija i sl., pomažu redaktoru u načinu izražavanja sadržaja pravne norme, osiguravajući da one budu jasne, precizne i nedvosmislene, što utječe na samu kvalitetu propisa. Sofisticiraniji softveri, temeljeni na umjetnoj inteligenciji mogu čak identificirati potencijalne nekonzistentnosti, pojednostaviti analizu velikih količina pravnih podataka te racionalizirati proces oblikovanja propisa omogućujući brzo i točno donošenje odluka. Međutim, važno je naglasiti da tehnologija, iako je iznimno korisna, ne može zamijeniti ljudsku ekspertizu i odgovornost u kreiranju propisa. Stoga je ključno da postupak izrade propisa ostane u rukama dobro osposobljenih stručnjaka, s odgovarajućim znanjima, vještinama i kompetencijama, dok tehnologija može poslužiti kao pomoć u njihovu radu.

Zaključno, Hrvatska bi trebala razmotriti implementaciju naprednih tehnologijskih rješenja po uzoru na druge države i Europsku uniju, s ciljem postizanja kvalitetnijeg zakonodavstva i pružanja pomoći donositeljima politika i redaktorima u njihovim složenim zadacima. Primjena softvera LEOS mogla bi predstavljati ekonomičan i učinkovit način za poboljšanje procesa izrade propisa u Hrvatskoj. To bi bio ključan korak naprijed, ne samo za efikasniju izradu propisa, već i za jačanje pravne sigurnosti i povjerenja u postupak izrade i donošenja propisa.

**LITERATURA**

1. Bar-Siman-Tov, I. (2018), „*תורת החקיקה וגבולות החקיקה* Legisprudence and the Limits of Legislation“, SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3050846> (29.3.2024.)
2. Derđa, D. i Antić, T. (2017), „Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, vol. 38, str. 93-128.
3. Derđa, D. (2019), „Kvaliteta propisa upravnog prava u Hrvatskoj: ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, vol. 40, str. 113-145.
4. Derđa, D. i Šamanić, P. (2022), „Pravila izrade pravnih propisa u hrvatskom i usporednom pravu“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 3, vol. 43, str. 717-735.
5. Florijn, N. (2008), „Quality of Legislation: A Law and Development Project“, u: *Lawmaking for Development, Explorations into the theory and practice of international legislative projects*, Arnscheidt, J., van Rooij, B. i Otto J.M. (ur.), Leiden: Leiden University Press, str. 75-89.
6. Koniaris, M., Papastefanatos, G. i Vassiliou, Y. (2016), „Towards Automatic Structuring and Semantic Indexing of Legal Documents“, u: *Proceedings of the 20th Pan-Hellenic Conference on Informatics*, New York: Association for Computing Machinery, str. 1-6.
7. Mader, L. (2001), „Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation“, *Statute Law Review*, br. 2, vol. 22, str. 119-131, <https://core.ac.uk/download/pdf/85212314.pdf> (29.3.2024.)
8. Masten, A. P. (2022), „eZakonodaja v Republiki Sloveniji: kdo, kaj, kako, zakaj“, u: *Slovenska pravna konferenca 18. in 19. november 2021. »Ustvarjajmo povezani«* – Zbornik, Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, str. 89-95.
9. Mousmouti, M. (2012), „Operationalising Quality of Legislation through the Effectiveness Test“, *Legisprudence*, br. 2, vol. 6, str. 191-205.
10. Oster, J. (2021), „Code is code and law is law - the law of digitalization and the digitalization of law“, *International Journal of Law and Information Technology*, br. 2, vol. 29, str. 101-117.
11. Palmirani, M. i Vitali, F. (2011), „Akoma-Ntoso for legal documents“, u: *Legislative XML for the Semantic Web, Principles, Models, Standards for Document Management*, Sartor, G., Palmirani, M., Francesconi, E. i Biasiotti, M. A. (ur.), Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer, Law, Governance and Technology Series, vol. 4, str. 75-100., <https://hdl.handle.net/1814/18715> (29.3.2024.)
12. Schwartz, E., Bar-Siman-Tov, I. i Gelbard, R. (2023), *Design Principles for Integrated Legislation Drafting Environment*, SSRN, <https://ssrn.com/abstract=4556959> (29.3.2024.)
13. Šikić, M. (2023), „O nekim terminološkim pitanjima u uređenju žalbe u Zakonu o općem upravnom postupku (odgoda pravnih učinaka ili izvršenja rješenja, zamjena i/ili izmjena rješenja)“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, vol. 60, str. 309-322.
14. Voermans, W. J. M. (1995), *Sturen in de mist...maar dan met radar: Een onderzoek naar praktisch haalbare vormen van computerondersteuning bij het ontwerpen van regelgeving*, Tilburg University, Schoordijk Instituut, <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/363980/83116.pdf> (29.3.2024.)

15. Voermans, W. J. M. (2002), „Rationality in Legislation by Employing Informatics?“, u: *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Luc J. Wintgens (ur.), Oxford, Portland Oregon: Hart Publishing, str.127-136.
16. Xanthaki, H. (2010), „Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?“, *Legisprudence*, br. 4, vol. 2, str. 111-128.
17. Europska Komisija (2018), *LegisWrite, User Guide*, [https://commission.europa.eu/system/files/2019-05/legiswrite\\_user\\_guide\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2019-05/legiswrite_user_guide_en.pdf) (29.3.2024.)
18. Savezno ministarstvo pravosuđa Savezne Republike Njemačke (2008), *Handbuchs der Rechtsförmlichkeit*, *Bundesanzeiger*, [https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR\\_node.html](https://www.bmj.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HDR_node.html) (29.3.2024.)
19. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo (2018), *Nomotehnične smernice*, [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne\\_smernice-2018.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf). (21.3.2024.)
20. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo, *MOPED – modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov*
21. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodavstvo, *Digitalisation of the implementation, notification, and infringement process in Slovenia*
22. *Mrežni izvori:*
23. Akoma Ntoso, [http://www.akomantoso.org/?page\\_id=25](http://www.akomantoso.org/?page_id=25) (21.3.2024.)
24. European Commission, joinup, LEOS team looking back at 2022, it is not an end but the basis of a new beginning, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/news/leos-team-looking-back-2022> (21.3.2024.)
25. European Commission, joinup, LEOS is a web tool to support the legislative drafting in the EU with online collaboration, version control, and co-editing. It utilises Akoma Ntoso XML schema. It is an EC solution, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation> (21.3.2024.)
26. European Commission, joinup, User from Spain: LEOS will help us make the drafting of legal texts more efficient, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/justice-law-and-security/solution/leos-open-source-software-editing-legislation/news/leos-reuse-story-user-spain> (21.3.2024.)
27. GOV.SI, *eZakonodaja*, <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/ezakonodaja/> (21.3.2024.)
28. GOV.SI, *Informatizacija zakonodajnih postopkov*, <https://www.gov.si teme/informatizacija-zakonodajnih-postopkov/> (21.3.2024.)
29. *Interoperability solutions for European Public Administrations, LEOS Legislative editing open software, final results*, [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA\\_LEOS\\_Final\\_Results\\_Final\\_Version.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2012-05/ISA_LEOS_Final_Results_Final_Version.pdf) (29.3.2024.)
30. *Stop birokraciji, Vpeljana presoja učinkov predpisov na gospodarstvo*, <https://www.stopbirokraciji.gov.si/novice/vpeljana-presoja-ucinkov-predpisov-na-gospodarstvo> (21.3.2024.)

*Summary***USING INFORMATION TECHNOLOGY IN THE PROCESS OF  
DRAFTING LEGISLATION***Preliminary communication*

*This article analyses modern technological solutions to improve the process of drafting legislation. Using a comparative methodology, it analyses how information systems and artificial intelligence can improve the efficiency of the legislative drafting process and simplify the work of public administration officials who draft laws and other regulations. It begins by analysing the German text editing software eNorm, which has been used for almost two decades to support the drafting of legislation. The article then looks at the Slovenian information system MOPED, which is currently in the final stages of development and is presented as an integrated system to support the various stages of the process of adopting and drafting regulations. Finally, the functions and features of the LEOS software developed by the European Commission will be analysed, which represents a new generation of tools for drafting legislation using the latest advances in artificial intelligence. In conclusion, the advantages of using information systems and artificial intelligence to achieve a higher quality of legislation, which is also an important element of legal certainty, are emphasised.*

**Keywords:** *drafting legislation, information systems, artificial intelligence.*

# SIGURNOSNI RIZICI KORIŠTENJA DIGITALNIH TEHNOLOGIJA U E- UPRAVI

*Stručni rad*

**Tea Livić**, mag. oec.<sup>1</sup>

dr. sc. **Ivan Livaja**, v. pred.<sup>2</sup>

**Marko Pavelić**, mag. ing. inf. et comm. techn., pred.<sup>3</sup>

*U digitalnoj transformaciji javnih institucija, implementacija e-uprave postaje ključna za unaprjeđenje interakcije građana s vladom. Sustav e-Građani u Hrvatskoj predstavlja središnje mjesto za pružanje informacija i usluga javnog sektora, ali istovremeno je izložen raznim cyber prijetnjama, posebice phishing kampanjama. Ovaj rad analizira prijetnje informacijskoj sigurnosti sustava e-Građani, s naglaskom na phishing, kroz pregled sustava, identifikaciju prijetnji i analizu primjera napada. Nadalje, uspoređuju se primjeri phishinga iz drugih europskih zemalja poput Danske i Finske, ističući globalnu prirodu cyber prijetnji. Kroz analizu tih slučajeva, naglašava se važnost sigurnosnih protokola i edukacije korisnika u zaštiti digitalnih javnih usluga.*

**Ključne riječi:** *e-Građani, e-uprava, informacijska sigurnost, phishing, cyber prijetnje*

---

<sup>1</sup> Tea Livić, mag. oec., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, 22000 Šibenik, e-mail: tea.livaic@vus.hr

<sup>2</sup> Dr. sc. Ivan Livaja, v. pred., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, 22000 Šibenik, e-mail: ivan.livaja@vus.hr

<sup>3</sup> Marko Pavelić, mag. ing. inf. et comm. techn., pred., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, 22000 Šibenik, e-mail: marko.pavelic@vus.hr

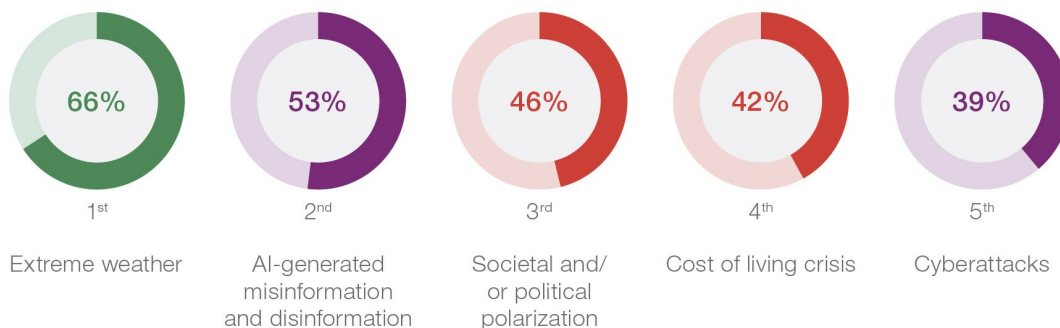


## 1. UVOD

Informacijska sigurnost sustava javnih institucija predstavlja ključan aspekt u digitalnoj transformaciji modernih državnih sustava. U eri digitalizacije i tehnološkog napretka 21. stoljeća, sve više se pažnje posvećuje implementaciji e-uprave kako bi se modernizirale vlade i omogućila bolja interakcija građana s javnim sektorom. Sustav e-Građani, kao integralni dio e-uprave, predstavlja središnje mjesto za sve informacije i usluge javnog sektora u Hrvatskoj (e-Građani, 2024). Kroz pružanje bolje isporuke državnih usluga građanima, unaprijeđenu interakciju s poduzećima te osnaživanje građana putem pristupa informacijama, sustav e-Građani nastoji učiniti interakciju s vladom praktičnijom, transparentnijom i jeftinijom.

Međutim, isto tako važno je naglasiti da se informacijska sigurnost sustava e-Građani nameće kao imperativ u tom procesu. Zaštita privatnosti podataka, prevencija cyber napada i osiguranje pouzdanosti informacijske infrastrukture postaju ključni elementi u održavanju povjerenja građana u sustav e-uprave. Prema istraživanju provedenom u Global Risks Reportu za 2024. godinu ukazuje na informacijsku sigurnost kao ključni faktor u suzbijanju globalnih prijetnji. S obzirom na to da cyber napadi zauzimaju značajno mjesto među pet najvjerojatnijih rizika. Nadalje, kriza troškova života (42%) i cyber napadi (39%) ostaju glavne brige u općem izgledu i pojavljuju se kao jedna od tri najvažnije brige za vladine i privatne sektorske sudionike.

Slika 1. Globalni rizici



Izvor: Global Risks Report 2024, World Economic Forum

Prednosti povezane s e-upravom ogledaju se ne samo u poboljšanoj koordinaciji politika i efikasnijoj dostavi usluga, već i u osiguravanju visokih standarda informacijske sigurnosti. Implementacija sigurnosnih protokola, kontinuirano praćenje ranjivosti sustava te educiranje korisnika postaju neophodni koraci u očuvanju integriteta i pouzdanosti sustava e-Građani.

Cilj ovog rada je istražiti i analizirati prijetnje informacijskoj sigurnosti sustava e-Građani, posebice fokusirajući se na phishing kampanje. Kroz pregled sustava e-Građani, identifikaciju prijetnji te analizu primjera phishing napada u Hrvatskoj i drugim europskim zemljama poput Danske i Finske, cilj je pružiti dublje razumijevanje izazova s kojima se suočavaju javne institucije u digitalnom okruženju. Kroz ovo istraživanje, želimo doprinijeti unapređenju svijesti o cyber prijetnjama te potaknuti daljnje napore u osiguravanju sigurnosti digitalnih platformi javne uprave.

## 2. PREGLED SUSTAVA E-GRAĐANI

Projekt Vlade RH (Ministarstvo uprave, 2013, str. 3) kojim se želi omogućiti komunikacija građana s javnim sektorom na jednom mjestu na internetu, putem portala koji će objediniti informacije o radu Vlade i ministarstava, informacije o javnim uslugama te omogućiti siguran pristup elektroničkim uslugama

korištenjem elektroničkog identiteta posredstvom jedne ili više prihvatljivih vjerodajnica za elektroničku identifikaciju (npr. Korisničko ime/zaporka, token, digitalni certifikat i sl.). Na portalu e-Građani, 2022. godine bilo je dostupno više od 100 digitalnih javnih usluga. Sustav je u listopadu 2022. imao 1,7 milijuna korisnika što je rast od 30 % u godinu i pol dana. Broj korisnika je porastao zbog redizajna sustava koji je unaprijedio korisničku perspektivu (engl. *user experience*) te korištenje učinio jednostavnijim i intuitivnijim, dok je COVID pandemija primorala sve građane da putem portala e-Građani aktiviraju digitalne COVID propusnice i putne potvrde zbog lakšeg kretanja. Konačno, popisivanje stanovništva u 2021. godine omogućilo je samostalno (digitalno) popisivanje članova kućanstva pa je i to bio motiv za korištenje sustava e-Građana (NN 2/2023).

Portal e-Građani trenutno koristi 1.854.715 građana (Tablica 1.), te su građani od početka rada sustava do danas pristupili više od 97.218.288 puta različitim elektroničkim uslugama od 01.lipnja 2014. do 31.siječnja 2024. godine.

Tablica 1. Korisnici sustava e-Građani po županijama

Naziv Županije	Broj jedinstvenih korisnika <sup>4</sup>	Udjel (%) <sup>5</sup>
Nepoznato	342	0,02%
Ličko-senjska	16.810	0,91%
Požeško-slavonska	23.104	1,25%
Virovitičko-podravska	25.063	1,35%
Bjelovarsko-bilogorska	38.081	2,05%
Šibensko-kninska	38.130	2,06%
Koprivničko-križevačka	41.185	2,22%
Karlovačka	44.325	2,39%
Međimurska	46.837	2,53%
Brodsko-posavska	49.572	2,67%

<sup>4</sup> Broj jedinstvenih korisnika - broj e-Građana koji su se barem jednom autentificirali kroz NIAS na neku od e-usluga, pri čemu se županija određuje prema mjestu prebivališta korisnika.

<sup>5</sup> Udjel (%) - omjer broja korisnika u pojedinoj županiji u odnosu na ukupni broj svih korisnika.

Dubrovačko-neretvanska	51.659	2,79%
Krapinsko-zagorska	54.388	2,93%
Vukovarsko-srijemska	54.730	2,95%
Sisačko-moslavačka	57.575	3,10%
Zadarska	69.337	3,74%
Varaždinska	75.059	4,05%
Istarska	104.030	5,61%
Osječko-baranjska	108.421	5,85%
Zagrebačka	135.186	7,29%
Primorsko-goranska	147.134	7,93%
Splitsko-dalmatinska	192.048	10,35%
Grad Zagreb	481.699	25,97%
<b>UKUPNO</b>	<b>1.854.715</b>	<b>100,00%</b>

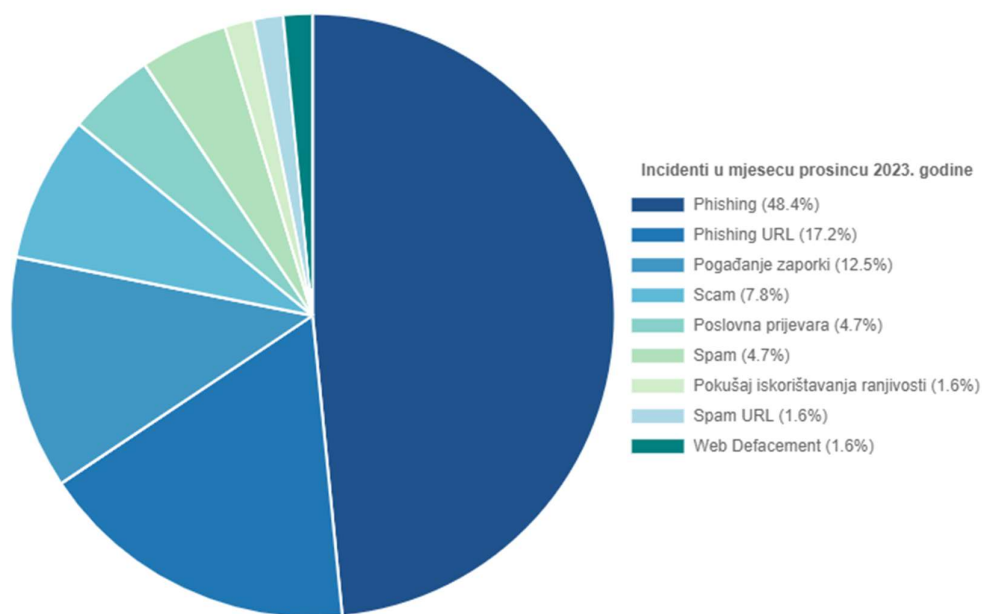
Izvor: Portal otvorenih podataka, <https://data.gov.hr/ckan/dataset/e-gradjani-statistika>

### 3. PRIJETNJE INFORMACIJSKOJ SIGURNOSTI U SUSTAVU E-GRADJANI

Prema izvješću Nacionalnog CERT-a, u veljači 2023. godine primijećene su prijevare putem lažnih e-poruka koje su imitirale sustav e-Građani, s ciljem krađe bankovnih podataka. U tim porukama se obećavala novčana pomoć, a žrtvama se sugeriralo da skeniraju QR kod koji ih je vodio na lažnu stranicu za prijavu bankovnih podataka. Napadači su se predstavljali kao Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, nudeći lažne financijske pogodnosti kako bi privukli žrtve. Korištenjem QR koda umjesto izravnih poveznica, imitirali su legitimne institucije i usluge te stvarali privid hitnosti kako bi žrtve brzo reagirale. S obzirom na tu prijetnju, dodatne mjere opreza bile su nužne kako bi se zaštitila informacijska sigurnost e-Građani, uključujući provjeru adresa e-pošte, oprez pri primanju neočekivanih financijskih ponuda, izbjegavanje skeniranja QR kodova iz sumnjivih poruka te pažljivo provjeravanje URL adresa prije unošenja osobnih podataka.-

Mail s adrese info@egradani.com predstavljao se kao službeni mail sustava e-Građani, što nije bilo istinito. Primatelje su upozorili da je riječ o prijevari te da ne otvaraju poruku niti koriste poveznice unutar nje. Lažna poruka nudila je nepostojeću pomoć u stanovanju, navodeći lažne zakone i prava. Uključivala je QR kod koji je vodio na lažnu web stranicu sustava e-Građani s domenom e-gradani.web.app, umjesto službene domene gov.hr. Na toj lažnoj stranici simulirano je sučelje za pristupanje korisničkom računu putem vjerodajnica banaka, s potpisom Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (e-Građani, 2023).

Slika 2. Statistika računalno-sigurnosnih incidenata prema CERT-u



Izvor: CERT, <https://www.cert.hr/statistika/>

Phishing (varijanta engleske riječi za pecanje, *fishing*) je vrsta socijalnog inženjeringa koja se odnosi na prijevare u kojima napadač lažnim predstavljanjem i naizgled legitimnim zahtjevom pokušava potencijalnu žrtvu natjerati da učini nešto u njihovu korist. Riječ je o kriminalnoj aktivnosti. Koristeći razne načine manipulacije, kriminalci od korisnika pokušavaju

prikupiti povjerljive podatke (korisnička imena, lozinke, podaci s kreditnih kartica i sl.) kako bi ostvarili financijsku korist. U pravilu, phishing poruke prenose se putem elektroničke pošte koja navodi korisnika da klikne poveznicu koja ga vodi na stranice zlonamjernog Web poslužitelja (CERT, 2023). Napadi poput phishinga ne samo da prijete sigurnosti pojedinaca već i integritetu javnih sustava, uključujući sustav e-Građani. Stoga je važno ne samo educirati građane o rizicima phishinga, već i osigurati sigurnost samih digitalnih platformi, kao što je naglašeno u Strategiji digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine. Osim toga, potrebno je kontinuirano nadograđivati protumjere kako bi se ojačala sigurnost digitalnih javnih usluga i spriječili potencijalni napadi na sustav e-Građani.

Prema Strategiji digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, značajan fokus bit će usmjeren na promociju i osiguranje sigurne upotrebe digitalnih javnih usluga. To uključuje edukaciju građana i poslovnih subjekata putem promidžbenih kampanja, društvenih mreža te edukativnih programa. Poseban naglasak bit će na osposobljavanju službenika za upućivanje korisnika na korištenje digitalnih usluga, posebno starijih građana. Cilj iz Strategije, da barem 80 % građana koristi digitalno identifikacijsko sredstvo, također je prioritet. Poticat će se korištenje elektroničke osobne iskaznice (eID) radi omogućavanja pristupa svim funkcionalnostima sustava e-Građani, te korištenje javnog elektroničkog identiteta za gospodarske aktivnosti.

#### **4. PRIMJERI IZ EUROPSKE UNIJE**

Prema globalnom izvještaju Ujedinjenih naroda (eng. *United Nations eGovernment Development Survey 2023*) koji sadrži pregled stanja i usporedno prati razvoj e-uprave u 193 države članice UN, Danska se našla na prvom, a Finska na drugom mjestu (Republika Hrvatska je na 44. mjestu). No, čak se i najrazvijenije e-uprave Finske i Danske suočavaju se s problemom phishing kampanja, što ukazuje na globalnu prirodu ove cyber prijetnje.

Danski slučaj phishinga (Faglige Seniorer, 2023) predstavlja složen i sofisticiran napad na korisnike platforme borger.dk, koja pruža širok spektar usluga i informacija građanima Danske. U ovom slučaju, korisnici su primili lažne e-poruke koje su se pretvarale da su službene poruke s borger.dk, navodeći ih da potvrde osobne podatke kako bi očuvali sigurnost svojih korisničkih računa. E-poruke su bile vrlo uvjerljivo oblikovane, s logotipom borger.dk i jezikom koji je bio vrlo sličan pravim porukama s platforme. Kriminalci su koristili manipulativne tehnike kako bi nagovorili korisnike da kliknu na poveznicu koja ih je vodila na lažnu web stranicu, gdje su tražili osjetljive informacije poput osobnih podataka i bankovnih informacija. Ovakve phishing kampanje predstavljaju ozbiljnu prijetnju sigurnosti osobnih podataka građana, stvarajući rizik od krađe identiteta i financijskih gubitaka.

U finskom slučaju (Suomi, 2023), korisnici su također bili ciljani phishingom putem lažnih poruka koje su se predstavljale kao poruke s platforme Suomi.fi, koja pruža digitalne usluge građanima Finske. U ovom slučaju, korisnici su primili poruke koje su ih pozivale da kliknu na poveznicu radi prijave na lažnu web stranicu koja je imitirala Suomi.fi. Ova kampanja phishinga bila je usmjerena na krađu osobnih podataka korisnika, a poruke su bile dizajnirane tako da izgledaju vrlo slično pravim porukama s platforme Suomi.fi. Kao i u danskom slučaju, kriminalci su pokušali iskoristiti manipulaciju i obmanu kako bi prevarili korisnike da otkriju osjetljive informacije, poput osobnih identifikacijskih brojeva i bankovnih podataka. Ova prijetnja naglašava potrebu za jačanjem sigurnosnih mjera i kontinuiranom edukacijom građana o prepoznavanju i sprječavanju phishing kampanja.

## 5. ZAKLJUČAK

U današnjem digitalnom dobu, sve češće se susrećemo s prijevarama u kojima prevaranti koriste identitet javnih institucija kako bi ostvarili svoje ciljeve. Primjerice, lažne e-poruke koje se predstavljaju kao poruke Porezne uprave mogu

obavijestiti primatelje o navodno odobrenom povratu poreza, ali za isplatu istog potrebno je kliknuti na sumnjive poveznice ili skenirati QR kod. Slično tome, pojedinci se mogu naći meta prijevare putem e-poruka koje navodno dolaze od tijela javne vlasti poput Ministarstva ili HZZO-a. U tim porukama se građanima obećava isplata pomoći ili povrat troškova, ali je uvjet za ostvarivanje tih prava klik na poveznicu ili skeniranje QR koda, što zapravo može dovesti do gubitka osobnih podataka ili novčanih sredstava. Čak i Policijska uprava nije pošteđena takvih prijevera, gdje se građanima šalju lažne e-poruke optužujući ih za kaznena djela te tražeći njihovo očitovanje putem sumnjivih poveznica ili QR kodova u određenom vremenskom roku.

Primjeri Finske i Danske jasno pokazuju da čak i najrazvijenije e-uprave nisu imune na prijetnje phishing kampanjama. Ovi slučajevi naglašavaju globalnu prirodu cyber prijetnji te potrebu za kontinuiranim unapređenjem sigurnosnih mjera i edukacijom korisnika. Usprkos visokoj razini digitalne zrelosti ovih država, phishing napadi predstavljaju ozbiljan rizik za sigurnost osobnih podataka građana i integritet digitalnih javnih usluga.

Zaključno, ovaj rad doprinosi povećanju svijesti javnosti o zlonamjernim cyber napadima na javne institucije, posebice kroz analizu ranjivosti informacijske sigurnosti sustava e-uprave. Kroz istraživanje primjera prijevera i napada, ističemo važnost kontinuiranog unapređenja sigurnosnih mjera i educiranja korisnika o rizicima i prepoznavanju prijetnji. Uvođenje preventivnih i reaktivnih mjera te suradnja sa stručnjacima iz područja kibernetičke sigurnosti ključni su koraci u zaštiti integriteta sustava e-uprave i osiguravanju povjerenja građana u digitalne javne usluge. Kroz daljnje istraživanje i implementaciju sigurnosnih politika, možemo ojačati otpornost sustava na napade i pridonijeti održivoj digitalnoj transformaciji javnog sektora.



**LITERATURA**

1. CERT (2023). *E-GRADANI SUSTAV SE KORISTI ZA NOVU QR PHISHING KAMPANJU!*. Nacionalni CERT (28. veljače). Dostupno na: <https://www.cert.hr/upozorenje-e-gradani-sustav-se-koristi-za-novu-qr-phishing-kampanju/> (pristupljeno 11.02.2024.)
2. CERT (2024). Preuzeto sa: <https://www.cert.hr/statistika/> (pristupljeno 11.02.2024.)
3. CERT. Phishing, <https://www.cert.hr/phishing/> (pristupljeno 11.02.2024.)
4. e-Građani (2023). *info@egradani.com nije službeni mail sustava e-Građani. e-Građani* (16. veljače) Dostupno na: <https://gov.hr/hr/info-egradani-com-nije-sluzbeni-mail-sustava-e-gradjani/2479> (pristupljeno 11.02.2024.)
5. *e-Građani* (2024). Dostupno na: <https://gov.hr/> (pristupljeno 11.02.2024.)
6. Faglige Seniorer, Dostupno na: <https://fagligsenior.dk/2023/07/13/advarsel-falsk-mail-fra-borger-dk-kan-koste-dig-dyrt/> (pristupljeno 13.02.2024.)
7. Ministarstvo uprave (2013). Program razvoja elektroničkih usluga. Dostupno na: [https://gov.hr/UserDocsImages/Dokumenti//Program\\_razvoja\\_elektronickih\\_usluga.pdf](https://gov.hr/UserDocsImages/Dokumenti//Program_razvoja_elektronickih_usluga.pdf) (pristupljeno 13.02.2024.)
8. *Portal otvorenih podataka* (2023). Dostupno na: <https://data.gov.hr/ckan/dataset/e-gradjani-statistika> (pristupljeno 11.02.2024.)
9. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine (Narodne Novine 2/2023). Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023\\_01\\_2\\_17.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_01_2_17.html) (pristupljeno 07.02.2024.)
10. Suomi.fi, Dostupno na: <https://www.suomi.fi/news/watch-out-for-scam-messages-pretending-to-be-from-suomi-fi-do-not-click-on-the-links-in-the-message> (pristupljeno 13.02.2024.)
11. World Economic Forum (2024). *Global Risks Report*. Dostupno na: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/> (pristupljeno 13.02.2024.)

*Summary***SECURITY RISKS OF USING DIGITAL TECHNOLOGIES IN E-  
GOVERNMENT***Professional paper*

*In the digital transformation of public institutions, the implementation of e-government becomes crucial for improving citizens' interaction with the government. The e-Gradani system in Croatia represents a central hub for providing information and services of the public sector, but it is simultaneously exposed to various cyber threats, particularly phishing campaigns. This paper analyzes the threats to the information security of the e-Gradani system, with an emphasis on phishing, through a review of the system, identification of threats, and analysis of example attacks. Furthermore, examples of phishing from other European countries such as Denmark and Finland are compared, highlighting the global nature of cyber threats. Through the analysis of these cases, the importance of security protocols and user education in protecting digital public services is emphasized.*

**Key words:** *e-Gradani, e-Government, information security, phishing, cyber threat*

## PROGRAMSKO FINANCIRANJE VISOKOG OBRAZOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ: ANALIZA NOVOG MODELA I EUROPSKIH TRENDOVA

*Pregledni rad*

doc. dr. sc. **Ines Matić Matešković**<sup>1</sup>

**Ivan Belaj**, mag. iur., v. pred.<sup>2</sup>

*Politike financiranja visokog obrazovanja igraju ključnu ulogu u ostvarivanju strateških ciljeva i prioriteta visokog obrazovanja kao javne službe od važnosti za društvenu zajednicu te utječu na autonomiju sveučilišta, kvalitetu obrazovanja i učinkovitost sustava visokog obrazovanja. U diskusijama o politikama financiranja visokog obrazovanja na europskoj razini, sve veća važnost pridaje se povezivanju javnog financiranja s učinkovitošću visokih učilišta te se programsko financiranje koristi kao uobičajeni model financiranja visokog obrazovanja u razvijenim zemljama i procjenjuje učinkovitim za postizanje relevantnosti i izvrsnosti u sustavima znanosti i visokog obrazovanja. U Republici Hrvatskoj programsko financiranje je uvedeno kao ključna promjena putem novog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti koji je stupio na snagu u listopadu 2022. godine, dok je sadržaj programskih ugovora te postupak njihova zaključivanja detaljnije uredila Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta koja je stupila na snagu krajem srpnja 2023. godine. Ovo istraživanje analizira normativni okvir nedavno uvedenog modela financiranja visokog obrazovanja u Hrvatskoj te*

---

<sup>1</sup> Doc. dr. sc. Ines Matić Matešković, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, Rijeka, e-mail: ines.matic@pravri.uniri.hr

<sup>2</sup> Ivan Belaj, mag. iur., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Ulica Blage Zadre 2, Vukovar, e-mail: ivan.belaj@vevu.hr

*pruža komparativni prikaz identificirajući trendove financiranja visokog obrazovanja u europskim zemljama relevantnim za hrvatski kontekst.*

**Ključne riječi:** *programski ugovori, financiranje visokog obrazovanja, javne službe, visoka učilišta*

## 1. UVOD

Programski ugovori novi su model financiranja javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta te je uvođenje takvog modela financiranja u Republici Hrvatskoj jedna od najvećih reformi u resoru znanosti i visokog obrazovanja u posljednje vrijeme. Cilj ove reforme je osigurati učinkovito i odgovorno upravljanje javnim visokim učilištima i javnim znanstvenim institutima uz istovremeno zadržavanje njihove financijske autonomije i stabilnosti. Model programskih ugovora osnova je za uvođenje sustava financiranja znanosti i visokog obrazovanja prema načelu učinkovitosti, uz istovremeno određivanje smjera razvoja visokog obrazovanja u skladu s nacionalnim strateškim odrednicama, kao i odrednicama strategije Europa 2020 - Europske strategije za pametan, održiv i uključiv rast<sup>3</sup> (Dragija, 2015).

Promjena modela financiranja javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj, uvedena Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti<sup>4</sup> te Uredbom o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj<sup>5</sup>, označava važan korak prema modernizaciji sustava financiranja visokog obrazovanja, ali i otvara

---

<sup>3</sup> Europa 2020 – Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast, Europska komisija, 2010., [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije//Europa%202020%20strategija%20\(engl.\).pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije//Europa%202020%20strategija%20(engl.).pdf), (datum učitavanja 26. ožujka 2024. godine.)

<sup>4</sup> Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine br. 119/22. (dalje u tekstu: ZVOZD).

<sup>5</sup> Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 78/23. (dalje u tekstu: Uredba).

brojna pitanja, počevši od onog o pravnoj prirodi tako uređenog programskog ugovora i stvarnoj nadležnosti suda u slučaju spora. Slijedom toga, u nastavku rada pruža se analiza normativnog okvira te osnovnih karakteristika pravne prirode programskog ugovora prema hrvatskom zakonodavstvu, imajući na umu važnost ovoga pitanja.

Nadalje, u drugom dijelu rada pruža se komparativna analiza modela programskog financiranja u Austriji, Norveškoj i Slovačkoj, s ciljem usporedbe učinkovitosti komparativnih rješenja, a polazeći od pretpostavke da je kvalitetan sustav visokog obrazovanja ključna pretpostavka razvoja svakog društva te da se modeli financiranja visokog obrazovanja razlikuju od države do države, pokazujući konstantnost potrage za modelom financiranja koji je krojen po mjeri pojedinog sustava visokog obrazovanja i znanosti te koji doprinosi ostvarenju specifičnih prioritetnih ciljeva koje si države postavljaju.

## **2. NORMATIVNI OKVIR UGOVORA O PROGRAMSKOM FINANCIRANJU U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Člankom 99. ZVOZD-a iz 2022. godine propisano je da se višegodišnje financiranje javnog visokog učilišta odnosno javnog znanstvenog instituta sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske utvrđuje programskim ugovorom koji se sastoji od osnovne, izvedbene i razvojne proračunske komponente koje se utvrđuju u postupku pregovaranja koji se, na poziv Ministarstva znanosti i obrazovanja (dalje u tekstu: Ministarstvo), vodi između navedenog Ministarstva i javnog visokog učilišta odnosno javnog znanstvenog instituta. Sadržaj programskog ugovora, način izračuna proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokovi sklapanja programskog ugovora, postupak utvrđivanja ciljeva i pripadajućih pokazatelja te postupak praćenja i vrednovanja provedbe programskih ugovora utvrđeni su Uredbom koja je donesena u srpnju 2023. godine.

*Ratio legis* donošenja ovog normativnog okvira financiranja visokog obrazovanja i znanosti u Republici Hrvatskoj proizlazi iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026.,<sup>6</sup> konkretno reforme C3.2.R1 usmjerene na reorganizaciju javnog istraživačkog sektora koja treba dovesti to povećanja kvalitete i međunarodne vidljivosti javnog istraživačkog sektora, ciljanih istraživanja i jačeg utjecaja znanosti na daljnji razvoj inovacija, gospodarstva i društva, što uključuje i donošenje novog pravnog i financijskog okvira usmjerenog na financiranje temeljem ostvarenih rezultata.<sup>7</sup>

Programski ugovor s javnim visokim učilištem, odnosno javnim znanstvenim institutom prema ZVOZD-u i Uredbi zaključuje se u postupku pregovaranja između Ministarstva i javnog visokog učilišta, odnosno javnog znanstvenog instituta, a temeljem poziva koji upućuje Ministarstvo i uz koji podnosi nacrt programskog ugovora koji sadrži osnovnu proračunsku komponentu<sup>8</sup> u godišnjem iznosu koji će se financirati u razdoblju važenja programskog ugovora te popis pokazatelja ishoda kojima se prati ostvarivanje

---

<sup>6</sup> Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Vlade Republike Hrvatske, srpanj 2021., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (datum učitavanja 26. ožujka 2024.)

<sup>7</sup> U suvremenom kontekstu, politike financiranja visokog obrazovanja imaju ključnu ulogu u oblikovanju strategija koje odgovaraju na izazove i prioritete visokog obrazovanja kao bitne javne službe. Osim što utječu na autonomiju sveučilišta, te politike igraju ključnu ulogu u određivanju kvalitete obrazovanja i učinkovitosti cjelokupnog sustava visokog obrazovanja. Posebno u europskom kontekstu, primjećuje se sve veći naglasak na vezi između javnog financiranja i postignutih rezultata visokih učilišta, gdje se programsko financiranje ističe kao preferirani model u razvijenim zemljama. Usporedivi modeli financiranja postoje u Austriji, Norveškoj, Slovačkoj. Vidi *infra* IV.

Proračun i financiranje na temelju učinka u visokom obrazovanju izdanak je reforme javne uprave i usluga koje se često povezuju s pojmom novog javnog upravljanja. Financiranje prema učinku temelji se na konceptu *input-output* (ili resursi-rezultati) modela usluga gdje usluge trebaju financirati vladine agencije u smislu izlaznih pokazatelja. Danas su "mnoge europske zemlje implementirale neki oblik [induciranog odozgo prema dolje] financiranja temeljenog na učinku" u visokom obrazovanju (Jonkers i Zacharewicz, 2016: 18).

<sup>8</sup> Članak 8., stavak 4. Uredbe: Iznos osnovne proračunske komponente javnog visokog učilišta odnosno javnog znanstvenog instituta utvrđuje se temeljem povijesnih podataka o broju zaposlenih nastavnika, znanstvenika i suradnika, temeljem prijedloga razvoja javnog visokog učilišta odnosno javnog znanstvenog instituta te troškova iz članka 5. stavka 1. ove Uredbe koji se financiraju sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske u godini koja prethodi početku pregovora o sklapanju programskog ugovora.

strateških ciljeva.<sup>9</sup> Temeljem navedenog poziva, javno visoko učilište, odnosno javni znanstveni institut u zadanom roku podnosi prijedlog razvojne<sup>10</sup> i izvedbene<sup>11</sup> proračunske komponente u skladu sa svojom autonomijom te samostalno procjenjujući ambicioznost aktivnosti i pokazatelja koji moraju biti u skladu s institucijskom strategijom razvoja, analizom sadašnjih i budućih snaga, slabosti, prilika i prijetnji te strateškim i posebnim ciljevima koje Uredba propisuje u članku 4.<sup>12</sup> Na ovaj način zakonodavac nastoji postići personalizirani pristup prema svakom javnom visokom učilištu, odnosno javnom znanstvenom institutu te potaknuti njihovo institucionalno profiliranje, osnažiti strateški dijalog između Ministarstva i institucija visokog obrazovanja i znanosti, povećati kvalitetu poučavanja i istraživanja te općenitu učinkovitost institucijskih aktivnosti, uz odgovornost za ostvarivanje ciljeva i transparentnost u trošenju javnih sredstava, što su ciljevi koje i druge države iz okruženja postavljaju kao prioritetne za programsko financiranje (De Boer i Jongbloed, 2018).

U Republici Hrvatskoj trenutno djeluje 129 visokih učilišta, od čega devet javnih i tri privatna sveučilišta, 66 fakulteta, šest umjetničkih akademija, 11 sveučilišnih odjela, 12 javnih i pet privatnih veleučilišta, dvije javne i 15 privatnih visokih škola. Ujedno, sustav znanstvenih organizacija u Republici Hrvatskoj čini i 25 znanstvenih instituta (Šušak, 2023: 396). Do trenutka provođenja predmetnog istraživanja, Ministarstvo je, prema novom normativnom okviru financiranja javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta, tijekom studenog i prosinca 2023. godine pokrenulo pregovore s javnim znanstvenim institutima i javnim veleučilištima. Ovi pregovori rezultirali su s ukupno 25

---

<sup>9</sup> Članak 8., stavak 1., 2. i 3. Uredbe.

<sup>10</sup> Članak 6. Uredbe.

<sup>11</sup> Članak 7. Uredbe.

<sup>12</sup> Strateški ciljevi koje javno visoko učilište odnosno javni znanstveni institut ostvaruje u sklopu ugovorenog programskog razdoblja su: 1. podizanje znanstvene izvrsnosti, 2. jačanje suradnje s gospodarstvom te razvoj nacionalnog i regionalnog identiteta i kulture, 3. povećanje relevantnosti, kvalitete i učinkovitosti studiranja te 4. jačanje društvene odgovornosti. Za svaki od navedenih strateških ciljeva Uredba propisuje i pripadajuće posebne ciljeve u preostalim stavcima članka 4.

zaključenih ugovora s javnim znanstvenim institutima, iz čega je razvidno kako su svi pregovarački postupci s javnim znanstvenim institutima uspješno završeni i rezultirali su programskim ugovorima za naredno četverogodišnje razdoblje. Ujedno, zaključeni su programski ugovori s dva javna veleučilišta.<sup>13</sup> Ovim ugovorima Ministarstvo se obvezalo u narednom četverogodišnjem periodu financirati aktivnosti 25 javnih znanstvenih instituta i dva javna veleučilišta s 453.827.843,07 eura kroz osnovnu, razvojnu i izvedbenu proračunsku komponentu, čime se, iznos financiranja povećao za deset posto u odnosu na 2023. godinu. Pregovori o zaključenju programskih ugovora s javnim sveučilištima tek trebaju uslijediti.

Iznimno je važno istaknuti da neuspješni pregovori, odnosno oni koji ne završe zaključivanjem programskog ugovora, povlače za sobom svojevrsnu penalizaciju javnog visokog učilišta odnosno javnog znanstvenog instituta kojem će se, u tom slučaju, u sljedećoj proračunskoj godini osnovna proračunska komponenta ponuđena u pregovaračkom postupku umanjiti za 3%.<sup>14</sup> Drugim riječima, javno visoko učilište ili javni znanstveni institut koji ne zakluče programski ugovor u započetim pregovorima iz godine u godinu dovode u pitanje svoju opstojnost i funkcioniranje jer im se osnovna proračunska komponenta svake godine umanjuje za 3%, a navedenu komponentu čine sredstva nužna za

---

<sup>13</sup> Programski ugovori zaključeni su s Tehničkim veleučilištem u Zagrebu te Veleučilištem u Karlovcu. Izvor: službena mrežna stranica Ministarstva znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske <https://mzo.gov.hr/vijesti/ministarstvo-znanosti-i-obrazovanja-potpisalo-13-programskih-ugovora-s-javnim-znanstvenim-institutima-i-javnim-veleucilistem/5946> te <https://mzo.gov.hr/vijesti/ministarstvo-znanosti-i-obrazovanja-potpisalo-prvih-14-programskih-ugovora-s-javnim-znanstvenim-institutima-i-javnim-veleucilistima/5902> (datum učitavanja 26. ožujka 2024.).

<sup>14</sup> Članak 13., stavak 4. Uredbe: Ako se s javnim visokim učilištem odnosno javnim znanstvenim institutom s kojim su započeti pregovori o sklapanju programskog ugovora ne sklopi programski ugovor u roku iz stavka 3. ovoga članka, u sljedećoj proračunskoj godini doznačit će mu se 97 % osnovne proračunske komponente koja je ponuđena u pregovaračkom postupku. Pregovori o programskom ugovoru nastaviti će se i u godini privremenog financiranja radi njegova sklapanja. Ako se niti te godine programski ugovor ne sklopi u roku iz stavka 3. ovoga članka, pregovori o sklapanju programskog ugovora nastaviti će se iduće godine, a sredstva doznačena javnom visokom učilištu odnosno javnom znanstvenom institutu umanjivat će se za 3% svake iduće godine sve do sklapanja programskog ugovora.



plaće zaposlenika, troškove redovitog poslovanja i obavljanja znanstvene, nastavne odnosno umjetničke djelatnosti.

Ujedno, treba istaknuti da Ministarstvo, u suradnji s Agencijom za znanost i visoko obrazovanje (dalje u tekstu: AZVO), prati i vrednuje provedbu programskih ugovora temeljem izvještaja javnih visokih učilišta odnosno javnih znanstvenih instituta na ključnoj točki ostvarenja, to jest, protekom dvije godine, te po provedbi programskog ugovora, pri čemu procjenjuje ostvarivanje ugovorenih aktivnosti i mjerljivih pokazatelja.<sup>15</sup> Ako Ministarstvo nakon dvije godine provedbe programskog ugovora utvrdi kako se aktivnost koja vodi ostvarivanju mjerljivih pokazatelja ne provodi u skladu s rokovima određenim u programskom ugovoru te procjeni kako se ta aktivnost neće provesti u razdoblju važenja programskog ugovora, a javno visoko učilište odnosno javni znanstveni institut ne predloži sklapanje dodatka programskom ugovoru, ugovoreni iznos programskog ugovora umanjuje se za iznos financiranja razvojne odnosno izvedbene aktivnosti, u cijelosti ili razmjerno ostvarenju pojedinog mjerljivog pokazatelja.<sup>16</sup> Ako Ministarstvo utvrdi kako javno visoko učilište ili javni znanstveni institut teško krši odredbe programskog ugovora ovlašteno je jednostrano raskinuti programski ugovor.<sup>17</sup> Po proteku četverogodišnjeg razdoblja važenja programskog ugovora ocjenjuje se ostvarenost svakog pojedinog mjerljivog pokazatelja ugovorenog programskim ugovorom te će Ministarstvo, ako utvrdi kako se neki od ugovorenih mjerljivih pokazatelja nije ostvario, zatražiti povrat iznosa financiranja toga mjerljivog pokazatelja utvrđenog programskim ugovorom, u cijelosti ili razmjerno ostvarenju mjerljivog pokazatelja.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Članak 15. Uredbe.

<sup>16</sup> Članak 16., stavak 2. Uredbe.

<sup>17</sup> Članak 16., stavak 4. Uredbe.

<sup>18</sup> Članak 17. Uredbe.

Iz svega navedenog proizlazi da su programski ugovori u hrvatskom pravu ugovori s *ex ante* financiranjem koji se temelje na obećanjima i projekcijama javnih visokih učilišta, odnosno javnih znanstvenih instituta da će realizirati ugovorene aktivnosti i ostvariti mjerljive pokazatelje za koje unaprijed primaju financiranje.<sup>19</sup> Međutim, isto je tako razvidno da Ministarstvo, odnosno AZVO, procjenjuje uspjeh ostvarivanja ugovorenih mjerljivih pokazatelja pri čemu se može dovesti u pitanje diskrecijska ocjena kvalitativnih pokazatelja uspješnosti provedbe ugovorenih aktivnosti i s time povezanim financijskim sredstvima.

Imajući na umu statističke podatke predočene radi ilustriranja opsega i značaja provedene reforme, kao i povezanih financijskih posljedica, kako za državni proračun tako i za funkcioniranje javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta, kao i eventualne posljedice neuspješnih pregovora ili izostanka realizacije ugovorenih aktivnosti i mjerljivih pokazatelja, neminovno se nameće pitanje hoće li programski ugovori u nekom trenutku postati predmetom odlučivanja u sudskim postupcima,<sup>20</sup> a što je u uskoj vezi s definiranjem pravne prirode programskih ugovora te s time povezane stvarne nadležnosti suda u pogledu postupaka koji bi se mogli voditi.

### 3. PRAVNA PRIRODA PROGRAMSKIH UGOVORA U HRVATSKOM PRAVU

Pri određivanju pravne prirode programskih ugovora moramo krenuti od analize značajki ugovora građanskog prava, odnosno privatnog prava, te značajki ugovora javnog prava, u koje ubrajamo i upravno pravo.<sup>21</sup> Ugovor je

---

<sup>19</sup> O prednostima i nedostacima programskih ugovora s *ex ante* financiranje u komparativnoj praksi vidi više u Jongbloed i suradnici, 2018.

<sup>20</sup> Komparativna praksa pokazuje da, do sada, nisu evidentirani sudski sporovi zbog provedbe programskih ugovora. De Boer i Jongbloed, 2015: 175.

<sup>21</sup> Podjela prava na javno i privatno je najstarija podjela prava koja potječe još iz rimskog prava i počiva na čuvenoj Ulpijanovoj izreci iz Digesta, 1.1.1.2: *publicum ius, est quod statum rei publicae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*. Privatno pravo (*ius privatum*) odnosi se na dio pravnog sustava koji regulira odnose među pojedincima, dok se javno pravo (*ius publicum*), bavi općim državnim interesima. Iz

prema odredbama obveznog prava, još od rimskog prava,<sup>22</sup> dvostrani pravni posao koji nastaje suglasnim očitovanjem volje dviju strana koje stoje jedna nasuprot drugoj, radi postizanja dopuštenih pravnih učinaka (Klarić i Vedriš, 2009: 110). Ugovori građanskog prava, to jest privatnog prava, u skladu sa Zakonom o obveznim odnosima<sup>23</sup> temelje se na osnovnim načelima obveznih odnosa, kao što su ravnopravnost sudionika, jednaka vrijednost činidaba te dispozitivni karakter odredaba ZOO-a, a za sporove iz ugovora građanskog prava nadležni su sudovi opće nadležnosti.

Upravni ugovor<sup>24</sup> je dvostrani pravni akt koji država, odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s trećom osobom (fizičkom ili pravnom) u svrhu ostvarivanja određenog cilja od šireg društvenog interesa, a pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima (Borković, 2002: 423). Upravni ugovori u važećem hrvatskom zakonodavstvu uređeni su člancima 150. – 154. Zakona o općem upravnom postupku<sup>25</sup> te iz navedenih pet zakonskih članaka, koji se zadržavaju na reguliranju samo najosnovnijih pitanja, možemo uočiti nekoliko značajnih elemenata koji se odnose na pravni režim upravnih ugovora, a to su subjekti upravnih ugovora, njihov predmet te posebni uvjeti zaključivanja.

---

Ulpijanove definicije mogu se uočiti četiri temeljne razlike između javnog i privatnog prava: javno pravo služi javnim interesima, dok privatno pravo služi privatnim interesima, javno pravo stvara država, a privatno pravo privatni subjekti, javno pravo uređuje državu i s tim u vezi odnose u kojima je ona subjekt, dok privatno pravo uređuje pojedince i odnose u kojima su oni subjekti i javno pravo se sastoji od strogog sustava (*ius cogens*) stvorenog od strane države koji je obavezan za sve pravne subjekte, a s druge strane dispozitivno pravo (*ius dispositivum*) koje je također stvorila država, je obvezno za adresata samo ako oni umjesto njega ne stvore drugačije autonomno pravo. Pađen, 2007: 445-446.

<sup>22</sup> O ugovorima u rimskom pravu vidi više u: Romac, 2007; Horvat i Petrak, 2022; Petrak, 2016; Zimmermann, 1996.

<sup>23</sup> Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23. (dalje u tekstu: ZOO).

<sup>24</sup> Institut upravnog ugovora uveden je u hrvatski pravni sustav Zakonom o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09., koji se počeo primjenjivati 1. siječnja 2010. godine te nije izmijenjen do danas. Institut upravnog ugovora u hrvatskom pravu uređen je po uzoru na rješenja francuskog prava iz kojeg je taj ugovor ponikao te njemačkog prava, čija su rješenja u većoj mjeri preuzeta u hrvatsko pravo. Više o upravnom ugovoru vidi u: Borković, 1993; Borković, 2002; Crnković, 2014; Đerđa, 2008; Đerđa, 2009; Đerđa, 2017; Ljubanović, 2010.

<sup>25</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09., 110/21. (dalje u tekstu: ZOUP).

Konstitutivni element upravnih ugovora prema hrvatskom zakonodavstvu je značajka nejednakog položaja stranaka u ugovornom odnosu te se upravnim ugovorom smatra samo ugovor zaključen između javnopravnog tijela i adresata upravnog akta, što je u pravilu osoba privatnog prava koja zaključivanjem ovakvog ugovora dolazi u subordinirani položaj u odnosi na osobu javnog prava (Đerđa, 2009). Iako javna visoka učilišta, odnosno javni znanstveni instituti jesu u subordiniranom položaju u pregovaračkom postupku s Ministarstvom koje predlaže najveći dio financiranja kroz osnovnu proračunsku komponentu, i oni doista nemaju ravnopravne pregovaračke pozicije, kao što bi to bilo da je riječ o klasičnom ugovoru građanskog prava, navedeni odnos moći mogli bismo argumentirati i opravdati značajem visokog obrazovanja i znanosti kao javne službe koja je od općeg interesa za društvo i temelj razvoja države. Ujedno, u prilog kategorizaciji programskog ugovora kao upravnog ugovora ide i činjenica da je Ministarstvo ovlašteno jednostrano raskinuti takav ugovor, opet potvrđujući prevagu moći u tom ugovornom odnosu. Međutim, dovodeći u vezu opisanu značajku stranaka upravnih ugovora, koja proizlazi iz članka 150. ZOUP-a, s člankom 99. ZVOZD-a, razvidno je kako programski ugovor zaključuju dva javnopravna tijela – Ministarstvo i javno visoko učilište, odnosno javni znanstveni institut,<sup>26</sup> što ukazuje da programski ugovor nema konstitutivni element upravnog ugovora.

Druga značajka upravnih ugovora odnosi se na njihov predmet jer se uvijek sklapaju s ciljem uređenja izvršavanja prava i obveza utvrđenih rješenjem. Dakle, treba primijetiti da citirani članak 150. ZOUP-a sklapanje upravnog ugovora povezuje isključivo sa svrhom reguliranja upravnopravnog odnosa koji je već prije uređen upravnim aktom. Drugim riječima, upravni ugovor je samo sredstvo uređenja izvršenja prava i obveza o kojima je odlučeno pojedinačnom

---

<sup>26</sup> Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj organizirano je i ustrojeno kao javna služba s obzirom da je riječ o djelatnosti od javnog interesa, što rezultira primjenom specifičnih zakonskih propisa javnog prava te zakonodavnog okviru kojim se uređuje pojam ustanove. Šušak, 2021: 501.

pravnom normom i može se zaključiti tek po okončanju postupka provedenog sukladno ZOUP-u ili drugim posebnim postupovnim pravilima i na temelju upravnog akta (Đerđa, 2009: 4). Postupku zaključenja programskog ugovora prethodi pregovarački postupak koji započinje „pozivom na sklapanje programskog ugovora“ prema članku 99. ZVOZD-a i čl. 8. Uredbe, ali navedeni postupak nema obilježja upravnog postupka<sup>27</sup> te ne rezultira donošenjem upravnog akta.<sup>28</sup> Naime, čak i ako pokušamo usporediti navedeni poziv na sklapanje programskog ugovora s pozivom ponuditeljima u postupku javne nabave, dodjele koncesije ili postupku dodjele bespovratnih sredstava,<sup>29</sup> uočavamo da kod sklapanja programskog ugovora izostaje odabir najboljeg ponuditelja, kao i odluka o odabiru koja bi imala karakter upravnog akt.<sup>30</sup> Ujedno, sam poziv na sklapanje programskog ugovora ne može se smatrati ponudom iz obveznog odnosa privatnog prava jer ne sadrži *essentia negotii* programskog ugovora.

Imajući u vidu sve izneseno, možemo zaključiti kako su programski ugovori *sui generis* ugovori sa zasebnim pravnim rješenjima koja, u određenoj mjeri i s obzirom na važnost visokog obrazovanja i znanosti kao javne službe, nalikuju rješenjima klasičnih upravnih ugovora, ali istodobno ne ispunjavaju zakonske pretpostavke da ih se smatra upravnim ugovorima iz čega proizlazi da će o eventualnim sudskim sporovima povodom programskih ugovora odlučivati građanski sudovi.

---

<sup>27</sup> O upravnom postupku vidi više u: Đerđa, 2011.

<sup>28</sup> O pojmu upravnog akta u teoriji i zakonodavstvu vidi više u: Borković, 2002: 357-399.

<sup>29</sup> O ugovorima o bespovratnim sredstvima kao upravnim ugovorima vidi više u: Šikić i Tadić, 2013.

<sup>30</sup> O ugovorima o javnoj nabavi kao upravnim ugovorima vidi više u: Crnković, 2014, kao i u rješenju Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 139/2023-5, od 8. studenog 2023.

#### 4. SUVREMENI TRENDOVI U PROGRAMSKOM FINANCIRANJU: INTERNACIONALNI KONTEKST

Visoko obrazovanje u Europi čini oko 4000 visokoškolskih institucija i 17 milijuna studenata u više od 30 država, što neminovno implicira širok spektar različitosti, ali se isto tako može uočiti kako je diljem Europe glavni izvor financiranja visokoškolskih ustanova i dalje državni proračun, iako postoji sve više svjesnosti da će u budućnosti biti neophodno osigurati alternativne, privatne izvore prihoda. Slijedom navedenoga, sve je evidentnija primjena ekonomske teorije tržišta na pružanje javne usluge visokog obrazovanja, što proizlazi iz brojnih reformi provedenih proteklih desetljeća koje financiranje visokog obrazovanja usmjeravaju prema modelima temeljenima na učinkovitosti.<sup>31</sup>

##### 4.1. Republika Austrija

Sustav visokog obrazovanja Republike Austrije odabran je kao predstavnik sustava razvijenijih i starijih članica Europske unije te kao sustav pod čijim se snažnim utjecajem razvijao hrvatski sustav visokog obrazovanja i u čijim pravnim rješenjima općenito tradicionalno tražimo uzore (Dragija, 2015: 60). Model financiranja austrijskog sustava visokog obrazovanja<sup>32</sup>, temeljen na *Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG)*<sup>33</sup>, 2007. godine doživljava zaokret od dotadašnjeg

---

<sup>31</sup> *Funding Higher Education: a view across Europe*, 2022., [https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=4488\\_DE\\_O&cs=8E8B](https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=4488_DE_O&cs=8E8B) (datum učitavanja 26. ožujka 2024.).

<sup>32</sup> Austrijski sustav visokog obrazovanja obuhvaća tri vrste institucija: sveučilišta (*Universitäts*), visoka učilišta primijenjenih znanosti (*Fachhochschulen*) i visoke škole za obrazovanje učitelja (*Pädagogische Hochschulen*)

<sup>33</sup> Zakon o sveučilištima (nap. prijevod autora); Službeno glasilo Republike Austrije „*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (BGBl. )*; Number: BGBl. I Nr. 120/2002.“

modela<sup>34</sup> izravnog državnog financiranja temeljenog na povijesnim alokacijama te unaprijed određenim kvotama za studente. Promjena sustava financiranja, koje stavlja naglasak na uspješnost visokog obrazovanja, dio je šireg spektra reforme visokog obrazovanja koji teži k modernizaciji, povećanju kvalitete i osiguravanju da austrijsko visoko obrazovanje ostane relevantno i u skladu s globalnim standardima. Iako je sustav uveden 2007. godine bio temeljen na financiranju uspješnosti visokih učilišta,<sup>35</sup> praksa je pokazala da je tadašnji model financiranja bio previše složen i nedovoljno transparentan te da premali udio proračuna temeljenog na formuli, odnosno uspjehu, nije u dovoljnoj mjeri djelovao stimulativno na razvoj i diversifikaciju visokoobrazovnog sustava (De Boer i Jongbloed, 2015). Zbog opisanih razloga, navedeni je model 2012. godine zamijenjen novim modelom financiranja temeljenim na tzv. osnovnom dijelu proračuna i dijelu proračuna pod *Hochschulraum-Strukturmittel*,<sup>36</sup> čime se nastavilo s razvojem sustava financiranja visokog obrazovanja temeljenog na uspješnosti (De Boer i suradnici, 2015).

Od veljače 2018. godine na snazi je trenutno važeći model<sup>37</sup> financiranja javnih sveučilišta koji je implementiran u tzv. „sporazumima o uspješnosti“ (*Leistungsvereinbarungen*) između savezne vlade i pojedinačnih sveučilišta za razdoblje od 2019. do 2021. godine. Ovaj model dodatno naglašava integraciju

---

<sup>34</sup> U austrijskom sektoru visokog obrazovanja 2002. godine donesen je normativni okvir financiranja sveučilišta koji je promijenio institucionalnu i financijsku autonomiju te mehanizme financiranja sveučilišta i veleučilišta, međutim financiranje sveučilišta tradicionalno je bilo prilično netransparentan mehanizam bilateralnih pregovora između sveučilišta i Ministarstva, pa je ključni pomak učinjen tek 2007. godine.

<sup>35</sup> U razdoblju od 2007. godine do 2012. godine u primjeni je bio model financiranja čiju su osnovu činili osnovni proračun (*Grundbudget*) s udjelom oko 80% i proračun temeljen na formuli (*Formelbudget*) s udjelom od približno 20%, pri čemu je osnovni proračun bio određen prema povijesnim podacima o potrebama sveučilišta unutar financijskih mogućnosti države, dok se proračun temeljen na formuli bazirao na kvalitativnim i kvantitativnim pokazateljima uspješnosti i učinkovitosti. De Boer i Jongbloed, 2015.

<sup>36</sup> Osnovni proračun iznosio je oko 94-96%, a *Hochschulraum-Strukturmittel* 4-6% ukupnog financiranja, a važno je istaknuti kako je i za ostvarivanje određenih pretpostavki za financiranje iz osnovnog proračuna bilo potrebno dosegnuti određene pokazatelje uspješnosti. De Boer i suradnici, 2015.

<sup>37</sup> Model je uveden izmjenom Zakona o sveučilištima u okviru 2. Zakona o stabilnosti „2. *Stabilitätsgesetzes 2012 – 2. StabG 2012, BGBl. I Nr. 35/2012*“

poduzetničkih načela u sveučilišnu strategiju, potičući inovacije, komercijalizaciju znanja i suradnju s industrijskim partnerima. Osim financijskih izazova, poduzetnička sveučilišta se suočavaju s potrebom za promjenom upravljanja i organizacijske strukture kako bi se bolje prilagodila suvremenim zahtjevima visokog obrazovanja (Ecker i suradnici, 2020). Proračunsko se financiranje prema ovome modelu temelji na tri stupa: nastavi, istraživanju te infrastrukturi i strateškom razvoju sveučilišta, pri čemu su za svaki od stupova definirani određeni pokazatelji uspješnosti.<sup>38</sup>

Za razliku od hrvatskog modela, koji se na isti način primjenjuje na javna sveučilišta, javna veleučilišta i javne znanstvene institute, austrijski model financiranja visokih učilišta primijenjenih znanosti (*Fachhochschulen*) te visokih škola za obrazovanje učitelja (*Pädagogische Hochschulen*) razlikuje se od modela financiranja javnih sveučilišta. Na prve se primjenjuje model tzv. mješovitog standardnog sustava troškova (*Standardkostenmodell*) u okviru kojega se, putem programskih ugovora između vlade i visokih učilišta, dodjeljuju fiksna sredstva *per capita* (po studentu), a preostale troškove poput infrastrukturnih i investicijskih troškova snose osnivači (pokrajinske vlade ili regionalne vlasti). Financiranje visokih učiteljskih škola dogovara se između odgovarajućeg rektorata i Saveznog ministarstva obrazovanja, znanosti i istraživanja.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Izračunavanje financiranja za prva dva stupa temelji se na određenim indikatorima uzimajući u obzir sedam kategoriziranih skupina predmeta, od kojih su relevantni: broj studenata koji ostvaruju specifičan broj ispita u domeni nastave (minimalno 16 ECTS bodova po akademskoj godini) te brojnost znanstvenog i umjetničkog kadra angažiranog u sferi istraživanja i razvoja odnosno valorizacije umjetnosti. Manji dio alokacije temelji se na konkurencijskim indikatorima, uključujući stopu diplomiranja, studijske programe s opterećenjem većim od 40 ECTS bodova po akademskoj godini, dobivene donacije od trećih strana te doktorske studijske programe. Treći stup financiranja namijenjen infrastrukturi i strateškom razvoju obuhvaća financijska sredstva za građevine koje sveučilišta koriste, dodatne troškove kliničkih istraživanja kao i neposredne financijske poticaje za područja nastave i istraživanja.

<sup>39</sup> *Higher Education Funding*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/austria/higher-education-funding>, (datum učitavanja 5. travnja 2024.)



Jedan od glavnih ciljeva uvođenja navedenog modela financiranja visokog obrazovanja u Republici Austriji bila je uspostava i održavanje diversificiranog sustava visokog obrazovanja s funkcijom razvoja širokog spektra visokoobrazovnih institucija koje se razlikuju po svojim misijama, programima, ciljanim skupinama studenata, metodama podučavanja, istraživačkim fokusima itd., s krajnjim ciljem stvaranja visokoobrazovnog sustava kojeg odlikuje sloboda izbora za studente i istraživače, kao i poticanje inovacija i specijalizacije među institucijama (De Boer i Jongbloed, 2015).

Studija o uspješnosti nacionalnih sustava financiranja visokog obrazovanja europskih sveučilišta<sup>40</sup> pokazuje da je austrijski sustav financiranja temeljen na učinku povećao transparentnost raspodjele osnovnog financiranja, uvodeći željenu jasnoću, objektivnost i predvidljivost, kao i da je proces pregovora neophodan za izradu nacrtu programskog ugovora doveo do poboljšanog dijaloga između dionika u sektoru visokog obrazovanja.

## 4.2. Kraljevina Norveška

Norveška se smatra jednom od zemalja s najvišim stupnjem obrazovanja na svijetu, a još uvijek se nalazi među prvih deset zemalja OECD-a<sup>41</sup> prema ukupnom stupnju obrazovanja odrasle populacije pa je zbog navedenoga odabrana kao jedan od sustava koji se u ovome radu analizira. Norveški obrazovni sustav uglavnom se financira iz javnih izdataka, s vrlo malo privatnih sredstava.<sup>42</sup> Norveška je od 2002. godine provela niz revizija svog modela

---

<sup>40</sup> *Final report of the study on the state and effectiveness of national funding systems of higher education to support the European universities initiative. Volume I*, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfd61c3c-c79c-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)

<sup>41</sup> *OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance: Norway, Higher Education, OECD, Paris*, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)

<sup>42</sup> U 2016. godini, izdaci Norveške za sve razine obrazovanja zajedno kao udio u bruto domaćem proizvodu (BDP) bili su najviši u OECD-u, sa 6,5% , dok je prosjek OECD-a 5%. Iako je to nedvojbeno povezano

financiranja visokog obrazovanja s ciljem poboljšanja kvalitete, poticanja napretka studenata i boljeg usklađivanja obrazovne ponude s potrebama studenata i tržišta rada. Uvođenje financiranja zasnovanog na učinku predstavljalo je ključnu promjenu, a 2014. godine osnovan je stručni panel sa zadatkom preispitivanja modela u skladu s novim obrazovnim prioritetima.<sup>43</sup> Unatoč pozitivnoj evaluaciji sustava temeljenog na učinku, panel je predložio njegovu reformu kako bi se bolje reflektirale promjene u visokom obrazovanju, naglašavajući kvalitetu, završetak studija, internacionalizaciju i suradnju. Nastavno na navedeno, Norveška je 2017. godine revidirala navedenu komponentu financiranja, a koje se od tada dodjeljuje kroz specifične kvalitativne pokazatelje, podijeljene na one unutar otvorenog proračuna (bez ograničenja na dodatna sredstva zasnovana na performansama) i zatvorenog proračuna (gdje se institucije natječu za fiksni iznos sredstava).<sup>44</sup> Norveška je također uvela ugovore o učinku s visokoobrazovnim institucijama kako bi promovirala relevantnost tržišta rada i institucionalnu raznolikost. Ovi ugovori razvijaju se kroz dijalog između visokoobrazovnih institucija i Ministarstva obrazovanja i istraživanja, temeljeći se na strategiji institucija i predloženim pokazateljima uspjeha<sup>45</sup> pri čemu institucije same predlažu pokazatelje uspjeha

---

sa statusom Norveške kao relativno bogate zemlje, to također ukazuje na veliku vrijednost koja se pridaje obrazovanju u Norveškoj. U 2016. godini 93% izdataka za visoko obrazovanje dolazilo je iz javnih izvora (znatno iznad prosjeka OECD-a od 66%), a samo 3% dolazilo je iz pojedinačnih kućanstava (u usporedbi s prosjekom OECD-a od 23%). *OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance: Norway, Higher Education, OECD, Paris*, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)

<sup>43</sup> Fokus je prethodno bio na povećanju sudjelovanja u visokom obrazovanju s modelom koji se uglavnom temeljio na razini aktivnosti, kao što je broj studenata. Panel je smatrao da se naglasak treba pomaknuti prema promicanju kvalitete, završetka studija, internacionalizacije i suradnje između dionika visokog obrazovanja.

<sup>44</sup> Institucije visokog obrazovanja financiraju se putem skupnih potpora Ministarstva obrazovanja i istraživanja. Ukupan iznos bespovratnih sredstava sastoji se od fiksne komponente, koja u prosjeku čini 70% bespovratnih sredstava, i komponente koja se temelji na učinku, koja čini 30% bespovratnih sredstava, a koja se izračunava na temelju ostvarenih ECTS bodova studenata i broju diplomiranih studenata, broju obranjenih doktorata, apliciranju na europske projekte, broju publikacija itd.

<sup>45</sup> *OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance: Norway, Higher Education, OECD, Paris*, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)

koji će se koristiti u njihovom „ugovoru o učinku“, što možemo prepoznati i u hrvatskom modelu uvedenom ZVOZD-om i Uredbom.

Jedan od osnovnih motiva za uvođenje programskih ugovora bilo je smanjenje broja studenata koji odustaju od studija, međutim, dosadašnja praksa nije pokazala da je ovaj model financiranja značajnije utjecao na ostvarivanje tog cilja.<sup>46</sup> Unatoč tome, valja naglasiti kako norveška sveučilišta redovno zauzimaju visoka mjesta na različitim rang listama sveučilišta.<sup>47</sup> Kako smo već naglasili, nemoguće je dovesti u izravnu vezu model financiranja sustava visokog obrazovanja s pozicijom na rang listi sveučilišta, ali takvi pokazatelji ipak ukazuju na visoku razinu zadovoljstva studenata i akademsku izvrsnost koja se održava unutar norveškog visokoobrazovnog sustava.

### 4.3. Republika Slovačka

Slovačka sveučilišta financiraju se iz javnih izvora na nekoliko različitih načina: iz državnog proračuna, kroz domaće i međunarodne projekte, potporom iz strukturnih fondova ili temeljem suradnje s privatnim sektorom na tržištu rada (Pisár i Šipikal, 2017). Odmak od isključivog financiranja na temelju povijesnih podataka u Republici Slovačkoj učinjen je 2011. godine. U kontekstu financiranja obrazovanja, do 2011. godine primarno se uzima u obzir broj studenata akreditiranih studijskih programa, dok danas ova sredstva trenutno čine približno proporcionalni udio ukupnih sredstava, zajedno s financiranjem temeljenim na istraživanju.<sup>48</sup> U pogledu istraživačke djelatnosti, glavni dio financiranja temelji se na pokazateljima učinka koji se procjenjuje kroz

---

<sup>46</sup> OECD (2019), *Benchmarking Higher Education System Performance: Norway, Higher Education*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)

<sup>47</sup> *Rankings of Universities in Norway*, <https://www.universityguru.com/universities--norway>, (datum učitavanja 6. travnja 2024.)

<sup>48</sup> U posljednjih nekoliko godina uzeta je u obzir i zapošljivost studenata mjerena njihovom stopom nezaposlenosti, a što se može shvatiti kao komponenta financiranja zasnovanog na učinku.

kvantitativno i kvalitativno definirane pokazatelje.<sup>49</sup> Proces financiranja planira se za razdoblje od tri godine, a pokazatelji uspješnosti podijeljeni su na temeljne mjerljive pokazatelje, koji su obavezni, i opcionalne mjerljive pokazatelje od kojih visoko učilište mora odabrati šest.<sup>50</sup> Također, primjer Slovačke pokazuje nam da interakcija s drugim nacionalnim ili transnacionalnim politikama također može utjecati na djelotvornost i djelotvornost financiranja temeljenog na učinku. Naime, u slučaju Slovačke, potpore strukturnih fondova su djelomično nadomjestile nedostatak sredstava iz financiranja temeljenog na rezultatima i time je izostala motivacija sveučilišta da ostvaruju postavljene pokazatelje. Osim toga, istraživanja pokazuju da su uzroci nefunkcionalnosti programskog financiranja u Slovačkoj, administrativna složenost sustava te nedostatak ljudskih resursa za provedbu takvog modela (Hronec, 2019), što je potencijalna opasnost i za model koji se koristi u Hrvatskoj.

Zanimljivo je istraživanje provedeno o negativnim posljedicama financiranja zasnovanog na učinku visokog obrazovanja u Slovačkoj 2017. godine (Pisár i Šipikal, 2017). Autori istraživanja, između ostaloga, zamjećuju povećanje publikacijskih aktivnosti sveučilišta s naglaskom na kvantitetu što je dovelo do ekspanzije broja časopisa<sup>51</sup> koja nije popraćena rastom kvalitete

---

<sup>49</sup> Ovi pokazatelji uključuju rezultate procjene kvalitete istraživačkih aktivnosti visokoobrazovne institucije prema posljednjoj akreditaciji, udio visokoobrazovne institucije u ukupnom iznosu sredstava primljenih u posljednje dvije godine za istraživačke aktivnosti u okviru međunarodnih projekata, udio visokoobrazovne institucije u sredstvima dobivenim u posljednje dvije godine za istraživačke aktivnosti od tijela javne uprave, udio visokoobrazovne institucije u sredstvima dobivenim u posljednje dvije godine za istraživačke aktivnosti od subjekata koji nisu tijela javne uprave i stranih subjekata, udio visokoobrazovne institucije u prosječnom broju postdiplomskih studenata na doktorskim studijima nakon obrane disertacije u posljednjoj kalendarskoj godini, udio visokoobrazovne institucije u izdavačkim aktivnostima s upotrebom skala za dodjele potpora za znanstvene, istraživačke ili umjetničke aktivnosti na temelju bodovnog sustava te udio visokoobrazovne institucije u umjetničkom stvaranju prema uspješnosti u tim aktivnostima. Pisár i suradnici, 2019.

<sup>50</sup> *Smernica Ministerstva školstva č.48/2023 o merateľných ukazovateľoch zmlúv o poskytnutí dotácií verejným vysokým školám*, [www.minedu.sk/data/att/492/28393.126a64.pdf](http://www.minedu.sk/data/att/492/28393.126a64.pdf) (datum učitavanja 5. travnja 2024.)

<sup>51</sup> Sveučilišta, ali i privatni izdavači, počeli su kreirati časopise koji će biti uključeni u baze podataka relevantne za financiranje temeljeno na rezultatima i time su omogućili objavu

objavljenog sadržaja, a čiji rast se vremenski podudara s uvođenjem novoga modela financiranja. Takvi učinci ukazuju na potrebu za pažljivijim dizajniranjem i implementacijom ovog tipa financiranja kako bi se promicala izvrsnost u istraživanju i obrazovanju, a istovremeno smanjili negativni efekti koji mogu poticati kvantitetu umjesto kvalitete istraživačkih i obrazovnih aktivnosti.

## 5. ZAKLJUČAK

Pitanje financiranja i učinkovitosti javnog visokog obrazovanja i znanosti jedno je od ključnih pitanja kojim se europske države bave posljednjih godina, a među njima je i Hrvatska koja donošenjem novog ZVOZD-a 2022. godine te Uredbe 2023. godine, uvodi novi model financiranja temeljen na povijesnim podacima, ali i pokazateljima uspješnosti o kojima Ministarstvo pregovara individualno sa svakim javnim sveučilištem, javnim veleučilištem odnosno javnim znanstvenim institutom. S obzirom da je u trenutku pisanja ovoga rada tek započeto s provedbom ovoga modela temeljem 25 zaključenih ugovora, još nismo mogli analizirati podatke o njegovoj uspješnosti i mjeri u kojoj se na takav način ostvaruju strateški ciljevi Republike Hrvatske, ali smo se dotakli pitanja pravne prirode ovog ugovora koje može biti od velikog značaja u slučaju pokretanja eventualnih sporova. Analizirajući postojeći normativni okvir ugovora prema ZOO-u, upravnih ugovora prema ZOUP-u i programskih ugovora prema ZVOZD-u i Uredbi, možemo zaključiti kako programski ugovor ima karakteristike ugovora privatnog prava, ali i karakteristike ugovora javnog prava, odnosno upravnog ugovora, no isti nije upravni ugovor jer ne ispunjava zakonom predviđene pretpostavke iz ZOUP-a pa će o eventualnim sporovima u vezi ovih *sui generis* ugovora ipak odlučivati građanski sudovi.

---

znanstvenih radova niže kvalitete uz financijsku naknadu, stvarajući tzv. predatorske časopise. U 2016. godini Ministarstvo obrazovanja identificiralo je te časopise kao način dobivanja sredstava i potom napravilo razmjerno uzak popis od samo 11 časopisa koji su označeni kao predatorski i time isključeni iz sustava financiranja, nastojeći na taj način sanirati negativne posljedice ovog modela financiranja. Pisár i Šipikal, 2017.

Komparativna analiza internacionalnih trendova financiranja visokog obrazovanja pokazuje nam da je hrvatski model financiranja javnih visokih učilišta odnosno javnih znanstvenih instituta dio općeg europskog trenda sve veće zastupljenosti financiranja temeljenog na učinku. Hrvatski model u velikoj mjeri izrađen je po uzoru na austrijski model koji se pokazuje prilično uspješnim u ostvarenju postavljenih ciljeva, ali ne smijemo smetnuti s uma da će u konačnici uspjeh bilo kojeg modela financiranja ovisiti o specifičnostima sustava svake države, kao i o željenim ciljevima i učincima odabranog modela financiranja. Norveška je u tom smislu dobar primjer države koja iznimno mnogo sredstava iz javnih izvora ulaže u visoko obrazovanje koje se smatra vrlo kvalitetnim, ali istovremeno ne uspijeva ostvariti neke od važnih ciljeva, kao što je smanjenje broja odustajanja od studija. Konačno, primjer Slovačke pokazuje nam potencijalne negativne učinke ovakvog sustava financiranja koji može rezultirati većom fokusiranosti na kvantitetu umjesto na kvalitetu, kao što je to primjerice slučaj s porastom broja publikacija u „predatorskim“ časopisima. Ujedno, treba imati na umu da na učinkovitost bilo kojeg modela financiranja utječu i administrativni procesi, kao i postojanje adekvatnih ljudskih resursa za praćenje i vrednovanje provedbe programskih ugovora, što bi mogao biti jedan od osnovnih izazova i za Hrvatsku u godinama koje predstoje.

**LITERATURA***Knjige i članci:*

1. Borković, I. (2002), Upravno pravo, Zagreb: Narodne novine,
2. Borković, I. (1993), „Upravni ugovori“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, vol. 30, str. 428-429,
3. Crnković, M. (2014), „Upravni ugovori u posebnom zakonodavstvu Republike Hrvatske“, HKJU-CCPA, br. 14, str. 1035-1056,
4. De Boer, H. i Jongbloed, B. (2015) „Reflections on performance agreements in higher education - Report for the Expert Group of the Ministry of Education and Research in Norway“, Center for Higher Education Policy Studies - Universiteit Twente,  
[https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5606029/Pages+from+finansieringu\\_h\\_rapport.pdf](https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5606029/Pages+from+finansieringu_h_rapport.pdf) (datum učitavanja: 5. travnja 2024.),
5. De Boer, H. i suradnici (2015) „Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems“, Center for Higher Education Policy Studies - Universiteit Twente,  
<https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542/jongbloed%Blea%Blperformance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf> (datum učitavanja: 4. travnja 2024.),
6. Dragija, M. (2015) „Komparativna analiza temeljnih odrednica sustava visokog obrazovanja u izabranim zemljama Europske unije“, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. 21, str. 57-78,
7. Đerđa, D. (2008) „Posebnosti upravnih ugovora“, Upravno pravo-aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse, Zagreb: Inženjerski biro, str. 14-37,
8. Đerđa, D. (2011), Upravni postupak, Rijeka: Veleučilište u Rijeci,
9. Đerđa, D. (2009) „Upravni ugovori u hrvatskom pravu“, Informator, br. 57, str. 1-12,
10. Đerđa, D. (2017), Upravni spor, Rijeka: Pravni fakultet,
11. Ecker, B. i suradnici (2020) „Universitäten als unternehmerisch handelnde Institutionen“, WPZ Research,
12. Horvat, M. i Petrak, M. (2022), Rimsko pravo, Zagreb: Pravni fakultet,
13. Hronec, Š. (2019), Performance-Based Program Budgeting in Slovakia: A Lost Opportunity (?), u: Performance-Based Budgeting in the Public Sector, Springer,
14. Jongbloed, B. i suradnici (2018), Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding, u: European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies,
15. Klarić, P. i Vedriš, M. (2009), Građansko pravo, Zagreb: Narodne novine,
16. Ljubanović, B. (2010) „Upravni ugovori i upravno sudovanje“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1, vol. 47, str. 37-52,
17. Pađen, I. (2007) „Javno i privatno pravo: transfer pravnih teorija“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 3, str. 445-446,
18. Petrak, M. (2016), Traditio Iuridica, vol. II, Zagreb: Novi informator,
19. Pisar, P. i suradnici (2019), Performance Based Funding of Universities: Czech Republic and Slovakia u: Performance-Based Budgeting in the Public Sector, Palgrave Macmillan Cham,
20. Pisar, P. i Šipikal, M. (2017) „Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia“, Journal of Public Administration and Policy, br. 10, str. 171-189,

21. Romac, A. (2007), Rimsko pravo, Zagreb: Pravni fakultet,
22. Šikić, M. i Tadić, S., (2013) „Ugovor o bespovratnim sredstvima Europske unije kao upravni ugovor“, prvi dio, Informator, br. 6131, str. 11-12,
23. Šušak, I. (2021) „Izrada pravnih propisa u sustavu visokog obrazovanja u vrijeme pandemije COVID-a 19“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, vol. 58, str. 501-524,
24. Šušak, I. (2023) „Kvaliteta normativnog uređenja upravnog nadzora u visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti – povijesni prikaz“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 2, vol. 60, str. 395-407,
25. Zimmermann, R. (1996), The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition. Oxford University Press.

*Izvori s interneta:*

1. Education Policy Outlook Norway, <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Norway-2020.pdf>, (datum učitavanja 5. travnja 2024.),
2. Final report of the study on the state and effectiveness of national funding systems of higher education to support the European universities initiative. Volume I, 2023. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfd61c3c-c79c-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)
3. Higher Education Funding, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/austria/higher-education-funding>, (datum učitavanja 5. travnja 2024.),
4. Funding Higher Education: a view across Europe, 2022., [https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=4488\\_DE\\_O&cs=8E8B](https://uniko.ac.at/modules/download.php?key=4488_DE_O&cs=8E8B) (datum učitavanja 26. ožujka 2024.).
5. OECD (2019), Benchmarking Higher Education System Performance: Norway, Higher Education, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en> (datum učitavanja 25. ožujka 2024.)
6. Rankings of Universities in Norway, <https://www.universityguru.com/universities--norway>, (datum učitavanja 6. travnja 2024.)

*Propisi:*

1. Europa 2020 – Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast, Europska komisija, 2010., dostupno na [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//00%20Foto%20mobitel/Europski%20seme%20star/Dokumenti%20i%20publikacije//Europa%202020%20strategija%20\(engl.\).pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//00%20Foto%20mobitel/Europski%20seme%20star/Dokumenti%20i%20publikacije//Europa%202020%20strategija%20(engl.).pdf), (datum učitavanja 26. ožujka 2024. godine.)
2. Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Vlade Republike Hrvatske, srpanj 2021., <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (datum učitavanja 26. ožujka 2024.)
3. *Smernica Ministerstva školstva č.48/2023 o merateľných ukazovateľoch zmlúv o poskytnutí dotácií verejným vysokým školám*
4. Uredba o programskom financiranju javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta u Republici Hrvatskoj, Narodne novine br. 78/23.
5. Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 155/23.



6. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09., 110/21.
7. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine br. 119/22.

*Sudska praksa:*

1. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 139/2023-5, od 8. studenog 2023.

*Summary*

**PROGRAMME FUNDING OF HIGHER EDUCATION IN THE  
REPUBLIC OF CROATIA: ANALYSIS OF THE NEW MODEL AND  
EUROPEAN TRENDS**

*Review paper*

*The funding policies of higher education play a crucial role in achieving the strategic goals and priorities of higher education as a public service of significance to society and impact the autonomy of universities, the quality of education and efficiency of higher education system. In discussions on higher education funding policies at the European level, increasing importance is placed on linking public funding with the effectiveness of higher education institutions, and programme funding is used as a common funding model in developed countries and assessed as effective in achieving relevance and excellence in science and higher education systems. In the Republic of Croatia programme funding was introduced as a key change through the new Law on Higher Education and Scientific Research, which came into force in October 2022, while the content of programme contracts and the procedure for their conclusion were further regulated by the Government Regulation on Programme Funding for Public Higher Education Institutions and Public Scientific Institutes, which came into force at the end of July 2023. This research analyzes the normative framework of the recently introduced model of higher education funding in Croatia and provides a comparative overview, identifying trends in higher education funding in European countries relevant to the Croatian context.*

**Keywords:** *programme funding, financing of higher education, public services, universities*

## DIGITALIZACIJA UREDSKOG POSLOVANJA U OBAVLJANJU JAVNIH OVLASTI USTANOVE PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA

*Pregledni rad*

**Marija Radonić**, univ.mag.iur., pred.<sup>1</sup>

**Silvija Maglica**, bacc. admin. publ.<sup>2</sup>

*Digitalna transformacija je označena kao jedan od glavnih prioriteta na razini Europske unije čiji je cilj jačanje europskih kapaciteta za osposobljavanje radnika javnih ustanova u primjeni digitalnih alata i mogućnosti građana da digitalnim putem podnesu i zaprime rješenja o ostvarivanju određenih prava iz upravnih postupaka. Kada ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja u obavljanju javnih ovlasti odlučuju o pravu, obvezi ili pravnom interesu djeteta, roditelja ili skrbnika ili druge fizičke ili pravne osobe, dužne su postupati prema odredbama zakona kojim se uređuje opći upravni postupak te sukladno Uredbi o uredskom poslovanju. Kako bi uz normativnu analizu ukazale i na stvarnu funkcionalnost digitaliziranog uredskog poslovanja ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja, autorice analiziraju usklađenost aplikacija uredskog poslovanja s pravilima servisnog sučelja ZUP IT sustava koji je od internog sustava namijenjenog javnopravnim tijelima postao dostupan građanima budući im omogućava praćenje rješavanja upravnih stvari u postupcima u kojima sudjeluju. S obzirom da samo 19 ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja od ukupnih 1583 na razini Republike Hrvatske imaju certificirana uredska poslovanja ti pokazatelji ukazuju na daljnje izazove digitalizacije ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja te važnosti edukacije u jačanju digitalnih kompetencija radnika javnih ustanova.*

**Ključne riječi:** *digitalizacija, uredsko poslovanje, ZUP IT, ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja*

---

<sup>1</sup> Marija Radonić, univ.mag.iur., pred., predavač, Veleučilište Aspira, marija.radonić@aspira.hr

<sup>2</sup> Silvija Maglica, bacc. admin. publ., studentica, Pravni fakultet u Splitu, maglicasilvija@gmail.com

## 1. ZAKONODAVNI OKVIR

Dječji vrtić je javna ustanova temeljem članka 1. stavka 3. Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju ("Narodne novine" br. 10/97., 107/07., 94/13., 98/19., 57/22. i 101/23. - u daljnjem tekstu: ZPOO). Dječji vrtić obavlja djelatnost predškolskog odgoja kao javna služba, a u okviru te djelatnosti vrši i javne ovlasti. Sukladno ZPOO-u javne ovlasti su decidirano i taksativno navedene i predstavljaju poslove upisa i ispisa djece u dječji vrtić, poslove izdavanja mišljenja i potvrdi te upisa podataka o dječjem vrtiću u zajednički elektronički upisnik. Odlučujući o pravu, obvezi ili pravnom interesu djeteta, roditelja ili skrbnika ili druge fizičke ili pravne osobe, ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja u obavljanju javnih ovlasti su obvezne primjenjivati zakon kojim se uređuje opći upravni postupak („Narodne novine“, br. 47/09. i 110/21. - u daljnjem tekstu: ZUP). Odredbe Uredbe o uredskom poslovanju („Narodne novine“, br. 75/21. - u daljnjem tekstu: Uredba) primjenjuju se na uredsko poslovanje svih javnopravnih tijela slijedom čega se odnose i na ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja kao pravne osobe s javnim ovlastima. Članak 62. Uredbe propisuje da informacijski sustav uredskog poslovanja mora omogućiti cjelovito uredsko poslovanje u elektroničkom obliku te mora imati mogućnost povezivanja i razmjene podataka s drugim informacijskim sustavima pa tako i sa ZUP IT sustavom unutar kojeg se evidentira primjena pravnih instituta u upravnim postupcima. Elektroničku komunikaciju sa strankama u upravnom postupku moguće je provesti zbog identifikacije sudionika u postupku putem OIB-a, ovjerom upravnih akata kvalificiranim elektroničkim potpisom i elektroničkim pečatom te uporabom državne informacijske infrastrukture u upravnim postupcima, osobito kada se dostava pismena vrši elektroničkim putem. Uz Uredbu, kao dodatak, je izrađena Tehnička specifikacija informacijskog elektroničkog sustava uredskog poslovanja (u daljnjem tekstu: Tehnička specifikacija) koja propisuje pravila i standarde postupanja s pismenima u elektroničkom obliku te se objavljuje na mrežnoj stranici Središnjeg državnog

ureda za razvoj digitalnog društva (u daljnjem tekstu: SDURDD) kao državne upravne organizacije čiji djelokrug rada obuhvaća praćenje i unapređenje razvoja digitalnog društva odnosno upravljanje procesom digitalizacije u svim tijelima državne i javne uprave i usuglašavanje politike i ciljeve procesa digitalizacije s nadležnim tijelima. Osim navedenih propisa, pravni okvir koji omogućava i potiče elektroničku komunikaciju i digitalizaciju upravnih postupaka predstavlja i Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja („Narodne novine“, br. 132/21., u daljnjem tekstu: Naputak). Naputak propisuje klasifikacijski okvir za određivanje klasifikacijskih oznaka, način dodjeljivanja brojčanih oznaka i detaljan sadržaj evidencija uredskog poslovanja koje se vode u elektroničkom obliku kao dio informacijskog sustava uredskog poslovanja sustavu i to: evidencije predmeta upravnog postupka prvog stupnja, evidencije predmeta upravnog postupka drugog stupnja te evidencije predmeta neupravnog postupka. Preduvjet za digitalnu transformaciju koja je označena kao jedan od glavnih prioriteta na razini Europske unije, predstavljaju značajni europski pravni propisi- Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (u daljnjem tekstu: Uredba eIDAS) te Uredba (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Programa za digitalnu Europu i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2015/2240 (u daljnjem tekstu: Program Digitalna Europa). Članak 51. Programa Digitalna Europa naglašava kako modernizacija europskih javnih uprava podrazumijeva uspješnu provedbu jedinstvenog digitalnog tržišta odnosno nesmetanog pristupa javnim uslugama za građane. Digitalizacija je ključna za smanjenje administrativnog opterećenja kako za javnopravna tijela tako i za građane budući pruža bržu, praktičniju i povoljniju interakciju s građanima jer isti mogu pristupiti i upravljati svojim osobnim podacima neovisno o tome gdje se građani ili podaci fizički nalaze čime se stvara pretpostavka za podizanje konkurentnosti

hrvatskog gospodarstva i razvoja društva u cjelini. Apsolutna prednost digitalizacije je dostupnost bez prepreka za sve ranjive skupine kao što su starije osobe, osobe s invaliditetom te osobe u udaljenim ili ruralnim područjima. Program Digitalna Europa predstavlja program financiranja EU-a usmjeren na uvođenje digitalne tehnologije kako pravnim tako i fizičkim osobama ali i javnim upravama u vremenskom razdoblju od 2021. do 2027. godine s planiranim ukupnim proračunom od 7,5 milijardi eura.

ZUP i Uredba su u nacionalni pravni sustav implementirale odredbe Uredbe eIDAS čime je postavljen pravni temelj za korištenje kvalificiranog elektroničkog potpisa i pečata u hrvatskom zakonodavstvu (Terze, 2023). Na temelju navedenih pozitivnih propisa pojedina javnopravna tijela su već započela i dovršila proces transformacije uredskog poslovanja u elektronički oblik, dok većina javnopravnih tijela poznaju zakonsku obvezu ali isto još uvijek ne primjenjuju što predstavlja posao za upravnu inspekciju čija je nadležnost inspekcijski nadzor nad provedbom ZUP-a.

## **2. PRIMJENA ZUP-A I UREDBE U USTANOVAMA PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA**

Javnopravna tijela u provedbi ZUP-a prilikom postupanja s podnescima, izdavanja, obrade, otpreme, čuvanja i izlučivanja donesenih akata dužne su primjenjivati propise o uredskom poslovanju te imaju obvezu dostave podataka o rješavanju upravnih stvari u ZUP IT sustav. Najznačajniju administrativnu aktivnost, u isto vrijeme i javnu ovlast ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja, predstavlja izdavanje potvrda i mišljenja. Članci 159. i 160. ZUP-a reguliraju materiju izdavanja potvrda u dvije kategorije. Prema članku 159. ZUP-a javnopravna tijela, u koja spadaju i ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja, izdaju potvrde, uvjerenja, izvratke i druge javne isprave o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju u skladu s podacima iz tih evidencija i takve isprave se imaju smatrati javnim ispravama. Službena evidencija pak se smatra evidencijom ustanovljenom na temelju nekog propisa

ili općeg akta pravne osobe s javnim ovlastima. U ustanovama predškolskog odgoja i obrazovanja službene evidencije su primjerice matična knjiga i imenik djece koje se vode sukladno Pravilniku o obrascima i sadržaju pedagoške dokumentacije i evidencije o djeci u dječjem vrtiću („Narodne novine“, br. 83/01., 57/22.), evidencija ozljeda koja se vodi sukladno Pravilniku o obrascima zdravstvene dokumentacije djece predškolske dobi i evidencije u dječjem vrtiću („Narodne novine“, br. 114/02. i 63/19.) te evidencija o radnicima i radnom vremenu koja se vodi temeljem Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima („Narodne novine“, br. 73/17.). Potvrde o činjenicama o kojima ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja vode službenu evidenciju te ih izdaju na zahtjev roditelja djece kao zakonskih zastupnika, udomitelja, posvojitelja i skrbnika su primjerice: potvrda o pohađanju ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja, potvrda o pohađanju obveznog programa predškole, potvrde o podmirenom dugovanju i slično. Ukoliko je stranka u upravnom postupku pak radnik ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja isti može zahtjevom potraživati izdavanje potvrde o vrsti poslova koje obavlja i trajanju radnog odnosa, potvrdu o plaći itd. Prilikom izdavanja potvrda o činjenicama o kojima ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja vode službenu evidenciju, iste moraju biti ovjerene grbom Republike Hrvatske sukladno članku 2. Zakona o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 33/95.) slijedom čega se smatraju javnim ispravama jer ustanove predškolskog odgoja i obrazovanju njihovim izdavanjem jamče da tako izdane potvrde odgovaraju podacima iz službene evidencije. Vezano uz zaglavlje potvrde ukazuje se da je člankom 39. Uredbe propisano da zaglavlje akata pravnih osoba s javnim ovlastima izdanih na temelju javnih ovlasti sadrže grb Republike Hrvatske, naziv „Republika Hrvatska“, naziv pravne osobe s javnim ovlastima, klasifikacijsku oznaku, urudžbeni broj, mjesto i datum izrade akta. Vremenski period u kojem se izdaje potvrda o činjenicama o kojima ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja vode službenu evidenciju reguliran je

stavkom 4. članka 159. ZUP-a i isti je kratak, u pravilu se potvrda stranci izdaje istog dana kada je stranka zatražila izdavanje, a najkasnije u roku od 15 dana računajući od dana podnošenja zahtjeva, s tim da se potvrda može izdati i elektroničkim putem. U kontekstu digitalizacije uredskog poslovanja, pojedine ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja na svojim mrežnim stranicama generiraju obrasce za izdavanje pojedinih potvrda slijedom čega stranke u upravnom postupku mogu podnijeti zahtjev bilo kada i s bilo kojeg mjesta. Zaprimanje zahtjeva vrši se putem informacijskog sustava uredskog poslovanja ustanove (e- pisarnica) nakon čega službena osoba u ustanovi u čijem opisu poslova je vođenje ili rješavanje tog postupka vrši provjeru u službenoj evidenciji ustanove i izdaje potvrdu na način da se ista digitalno potpisuje elektroničkim potpisom i naposljetku digitalno otprema stranci čime se ostvaruje načelo ekonomičnosti i učinkovitosti. Podnesci dostavljeni u elektroničkom obliku s kvalificiranim potpisom smatraju se vlastoručno potpisanimima sukladno članku 75. stavku 2. ZUP-a dok se pritom upotrebljava platforma e/m Potpis SDURDD-a bilo u vidu korištenja udaljenog kvalificiranog digitalnog certifikata ili putem kvalificiranog digitalnog certifikata na kartici. Udaljeni kvalificirani digitalni certifikat koristi se bez čitača kartice za elektroničko potpisivanje što olakšava potpisnicima jer dokument mogu potpisati uporabom tableta, mobilnih uređaja ili pak računala na kojem nije nužno instaliran certifikat za elektroničko potpisivanje, dok je s druge strane za kvalificirani digitalni certifikat na kartici nužno da bude spojen sa računalom na kojem je instaliran certifikat i na koji se povezuje putem USB tokena ili čitača kartice. Potvrde o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija u ustanovama predškolskog odgoja i obrazovanja su raritet budući da temeljni propis koji regulira materiju predškolske djelatnosti-ZPOO i svi podzakonski propisi (uredbe, pravilnici, naputci) koji počivaju na njemu detaljno razrađuju koje sve službene evidencije ustanove vode. Izdavanje mišljenja u ustanovi predškolskog odgoja i obrazovanja spada u značajan rad



stručne službe koju čine stručni suradnici: pedagog, logoped, psiholog, edukacijski rehabilitator. ZUP ne uređuje eksplicite izdavanje mišljenja kao što izrijekom uređuje izdavanje potvrda, no budući je izdavanje mišljenja jedna od javnih ovlasti ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja postupak je ekvivalentan kao i kod izdavanja potvrda te upravni postupak započinje podnošenjem zahtjeva od strane roditelja, skrbnika, udomitelja djece. Primjeri za izdavanje mišljenja su mišljenja o psihofizičkom stanju djeteta za upis u osnovnu školu, mišljenja o uključivanju djece s teškoćama u razvoju u odgojno obrazovnu skupinu s redovitim programom, mišljenje psihologa o utvrđivanju darovitosti kod djece. Također ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja izdaju mišljenja o ponašanju djece koja su bitna za ocjenu stanja u kojem se maloljetno dijete za potrebe postupaka koji se vode pred sudom ili zavodom za socijalni rad (postupci razvoda braka roditelja, rješavanja pitanja o roditeljskoj skrbi, ostvarivanju osobnih odnosa djeteta s roditeljem i uzdržavanja djeteta). Na izdana mišljenja se stavlja pečat grba Republike Hrvatske i smatraju se javnim ispravama. Provedba upisa i ispisa djece u dječji vrtić jest javna ovlast ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja. Rješenje o ispisu ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja donosi nakon podnesenog zahtjeva od strane roditelja, udomitelja, skrbnika ili posvojitelja djeteta najčešće zbog odlaska djeteta u osnovnu školu, ali i zbog čestih pobola ili iz drugih razloga kao što su selidba, premještaj u drugu ustanovu. Rješenjem o ispisu djeteta prestaje Ugovor o međusobnim obvezama zaključen između ustanove i roditelja djeteta nakon što se utvrdi da je roditelj djeteta podmirio sve obveze u vidu plaćanja prema ustanovi. Istovjetno kao i kod potvrda, zaglavlje rješenja o ispisu sadrži grb Republike Hrvatske, naziv „Republika Hrvatska“, naziv pravne osobe s javnim ovlastima, klasifikacijsku oznaku, urudžbeni broj, mjesto i datum izrade akta te mora biti ovjereno pečatom Republike Hrvatske i smatra se javnom ispravom. S druge strane, upisi djece u dječje vrtiće provode se sukladno odredbama ZPOO-a te općeg akta ustanove koji regulira upisni

postupak, najčešće pravilnikom. Veći broj ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja upise vrše koristeći platformu e-Građani. S obzirom da se rješenje o upisu djece u dječji vrtić dostavlja javnom objavom na mrežnoj stranici dječjeg vrtića u skladu s odredbom članka 109. ZUP-a, rok za izjavljivanje žalbe je 15 dana od dana dostave rješenja, ako nije propisan duži rok. Prema tome, kada je dostava objavljena javnom objavom rok za žalbu počinje teći istekom osmoga dana od dana javne objave, a ne od dana javne objave temeljem članka 95. stavka 3. ZUP-a. Žalbeni postupak se provodi putem dostave žalbe sa eventualnom popratnom dokumentacijom na e-pisarnicu ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja, a rješenje Upravnog vijeća dječjeg vrtića kao drugostupanjsko tijelo odlučuje o istome u zakonom propisanom roku. Ukazuje se na činjenicu da većina ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja ne izvršavaju obvezu propisanu člankom 167. stavkom 1. ZUP-a o dostavi podataka o rješavanju upravnih stvari u ZUP IT sustav osobito u žalbenom postupku glede upisa u dječji vrtić.

### **3 . ZUP IT**

Jedinstveni informacijski sustav za nadzor nad provedbom ZUP-a jest ZUP IT sustav. Budući je riječ o složenom i naprednom informacijskom sustavu isti je razvijan postepeno u tri razvojne etape kroz sljedeće projekte: „Potpora provedbi Zakona o općem upravnom postupku“ (ZUP I), „Razvoj i implementacija IT sustava za nadzor Zakona o općem upravnom postupku“ (ZUP II) koji se provodio od 01. siječnja 2019. te posljednjeg projekta „ Daljnje unapređenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III) s provedbom od siječnja 2021. do travnja 2023. S obzirom na pojedine razvojne faze ZUP IT sustava isti se kroz godine transformirao od sustava prvenstveno namijenjenog javnopravnim tijelima koji vode upravne postupke do sustava koji omogućava građanima i poslovnim subjektima praćenje rješavanja upravnih stvari u postupcima u kojima sudjeluju čime se ostvaruje načelo javnosti i učinkovitosti. ZUP IT sustav se sastoji od četiri dijela: informacijskog sustava uredskog poslovanja

javnopravnog tijela, web servisa, glavne aplikacije ZUP IT sustava i javnog portala. Javnopravna tijela predmete šalju u glavnu aplikaciju ZUP IT sustava pomoću web servisa na način da kreiranjem novih predmeta označavaju automatski unos podataka. Ukoliko je glavna aplikacija ZUP IT sustava povezana s informacijskim sustavom uredskog poslovanja javnopravnog tijela, svi podaci koji budu uneseni u sustav e-uredskog poslovanja postaju vidljivi i u glavnoj aplikaciji ZUP IT sustava. U aplikaciju se unose podaci o potvrđama iz službenih evidencija u kartici „Potvrde“ kao i podaci o upravni postupcima i postupcima po prigovoru u kartici „Postupci“ dok se podaci unose odabirom ponuđene opcije ili označavanjem kvačice uz određeni izbor. Ukoliko je neko polje označeno sa zvjezdicom u aplikaciji to implicira obavezan unos podataka odnosno da to polje ne smije ostati prazno. Usluga e- Upravni postupak je implementirana u posljednjoj razvojnoj fazi ZUP IT sustava te služi da sve fizičke i pravne osobe imaju mogućnost provjere statusa u upravnom postupku u kojem sudjeluju kao stranke na način da im se informacije o tim promjenama iz ZUP IT sustava dostavljaju u korisničke pretnice sustava e-Građani. Kako bi se mogla poslati obavijest o promjenama u upravnom postupku u korisnički pretinac stranke bilo je potrebno uspostaviti sustav certificiranja odnosno postupak usklađenosti informacijskih sustava uredskih poslovanja pojedinih javnopravnih tijela sa ZUP IT sustavom. Popis certificiranih tijela čije su aplikacije uredskog poslovanja usklađene sa pravilima servisnog sučelja ZUP IT sustava redovito ažurira i objavljuje Ministarstvo pravosuđa i uprave na svojim mrežnim stranicama. Analizom usklađenosti aplikacija uredskog poslovanja s pravilima servisnog sučelja ZUP IT sustava utvrđeno je kako samo 19 dječjih vrtića na razini Republike Hrvatske ima usklađene aplikacije uredskog poslovanja (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2024). Ukoliko naprijed navedeno stavimo u kontekst od ukupno 1583 dječjih vrtića koji obavljaju djelatnost predškolskog odgoja i obrazovanja na razini Republike Hrvatske (Državni zavod za statistiku, 2023), ti pokazatelji ukazuju na daljnje izazove digitalizacije ustanova predškolskog

odgoja i obrazovanja te važnosti edukacije u jačanju digitalnih kompetencija radnika tih ustanova. Osobito je važno za istaknuti kako je osim usklađenih aplikacija uredskog poslovanja ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja potrebno da ustanove vrše pravovremenu obavijest o svim promjenama u upravnim postupcima u korisničkim pretincima sustava e-Građani stranki u tim postupcima u suprotnom strankama se uskraćuje osnovno pravo da budu obaviještene o tijeku postupka. Ministarstvo pravosuđa i uprave uistinu čini velike napore i u edukaciji svih onih službenika koji imaju svoje uloge za rad u ZUP IT sustavu ( službena osoba, administrator tijela ili administrator tijela državne uprave) koristeći se prezentacijama i zvučnim zapisima s online platforme Državne škole za javnu upravu pod nazivom „E-učenje za korisnike ZUP IT sustava“. Edukacija osoba koje će raditi u ZUP IT sustavu u ustanovama predškolskog odgoja i obrazovanja je iznimno važna jer se primjenom Uredbe teži povećanju transparentnost rada službenih osoba budući se svaka radnja od zaprimanja podneska do predaje nadležnom arhivu bilježi u informacijskom sustavu elektroničkog uredskog poslovanja (Bakotić i Čvrljak, 2022). Međutim valja ukazati i na činjenicu kako je članak 37. stavak 1. Državnog pedagoškog standarda predškolskog odgoja i naobrazbe („Narodne novine“, br. 63/08.) propisao minimalan broj zaposlenih ostalih radnika u dječjem vrtiću, odnosno kako vrtić može imati najmanje 1 tajnika i 1 administrativno-računovodstvenog djelatnika ukoliko ima upisano od 340 do 400 djece u odgojnim skupinama. S obzirom da administrativno-računovodstveni djelatnik većinom skrbi oko uplata roditelja, knjiženja i kadrovskih poslova, tajnik ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja bi trebala biti osoba koja će u ustanovi biti administrator tijela informacijskog sustava uredskog poslovanja. Budući da tajnici ustanove osim što organiziraju i vode rad tajništva, pružaju stručnu pomoć ravnatelju i Upravnom vijeću u pogledu provođenja zakona i drugih propisa, osiguranja zakonitosti rada i akata često u isto vrijeme budu i službenici za informiranje, arhivari, osobe s certifikatom za javnu nabavu zbog provođenja postupaka javne

ili jednostavne nabave, stručnjaci ili ovlaštenici poslodavca za zaštitu na radu slijedom čega se može reći kako su preopterećeni velikim obimom posla i različitim postupaka. Pojedine ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja su tek u fazi uvođenja informacijskog sustava uredskog poslovanja, dok im tek slijedi certificiranje tih aplikacija i potom unošenje podataka u ZUP IT sustav i slanje obavijesti strankama u korisničke pretince u e-Građani te bi im digitalizacija uredskog poslovanja trebala pripomoći u racionalizaciji poslovanja zbog čega je uistinu važno raditi na jačanju kapaciteta i razvoju digitalnih kompetencija tih zaposlenika.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Iako su ZUP i Uredba u nacionalni pravni sustav implementirale odredbe Uredbe eIDAS pojedina javnopravna tijela su dovršila proces transformacije uredskog poslovanja u elektronički oblik, certificirala svoje aplikacije i unose podatke u ZUP IT sustav te obavještavaju stranke u upravnim postupcima o svim promjenama putem korisničkih pretinaca u e-Građani, a većina javnopravnih tijela, poglavito ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja poznaju zakonsku obvezu ali je još uvijek ne primjenjuju. Ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja su dužne u obavljaju svojih javnih ovlasti koje im je država povjerila provoditi propise o uredskom poslovanju te imaju obvezu dostave podataka o rješavanju upravnih stvari u ZUP IT sustav. Budući samo 19 dječjih vrtića odnosno 0,012 posto od ukupnog broja svih dječjih vrtića na razini Republike Hrvatske ima usklađene aplikacije uredskog poslovanja s pravilima servisnog sučelja ZUP IT sustava potrebno je sustavno raditi na jačanju digitalnih kompetencija zaposlenika tih ustanove te provoditi inspekcijske nadzore od strane upravne inspekcije.

**LITERATURA**

1. Bakotić, J. V., Čvrljak, A. (2022) Novine u uredskom poslovanju, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. 16(1-2), pp. 75-93
2. Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe, Narodne novine, br. 63/08.
3. Državni zavod za statistiku (2023) Dječji vrtići i druge pravne osobe koje ostvaruju programe predškolskog odgoja i obrazovanja, početa k pedagoške godine 2022./2023. (file:///D:/RAD%20DIGITALIZACIJA/obr-2023-1-1-dje%C4%8Dji-vrti%C4%87i-i-druge-pravne-osobe-koje-ostvaruju-programe-pred%C5%A1kolskog-odgoja-po%C4%8Detak-ped-g-2022-\_2023.pdf , pristup 05. travnja 2024.)
4. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2024) Izvještaj o certificiranju (usklađenost aplikacija uredskog poslovanja s pravilima servisnog sučelja ZUP IT servisa) ([https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/djelokrug/Uredsko%20poslovanje/izvjestaj%20o%20certificiranju\\_25%2003%202024.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/djelokrug/Uredsko%20poslovanje/izvjestaj%20o%20certificiranju_25%2003%202024.pdf), pristup 05. travnja 2024.).
5. Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja, Narodne novine, br. 132/21.
6. Pravilnik o obrascima i sadržaju pedagoške dokumentacije i evidencije o djeci u dječjem vrtiću, Narodne novine, br. 83/01., 57/22.
7. Pravilnik o obrascima zdravstvene dokumentacije djece predškolske dobi i evidencije u dječjem vrtiću, Narodne novine, br. 114/02. i 63/19.
8. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima, Narodne novine, br. 73/17.
9. Terze, N. (2023). Elektronički potpis, elektronički pečat i elektronički vremenski žig – mjesto i uloga u hrvatskom zakonodavstvu, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 2023 Vol. 17(1-2), pp. 127-138
10. Uredba o uredskom poslovanju, Narodne novine, br. 75/21.
11. Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ
12. Uredba (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Programa za digitalnu Europu i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2015/2240
13. Zakon o općem upravnom postupku, „Narodne novine, br. 47/09. i 110/21
14. Zakon o pečatima i žigovima s grbom Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 33/95.
15. Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Narodne novine, br. 10/97., 107/07., 94/13., 98/19., 57/22. i 101/23.

*Summary***DIGITIZATION OF OFFICE OPERATIONS IN THE EXERCISE OF  
PUBLIC POWERS OF PRESCHOOL EDUCATION INSTITUTIONS***Review paper*

**Marija Radonić**, univ.mag.iur., pred.

**Silvija Maglica**, bacc. admin. publ.

*Digital transformation has been marked as one of the main priorities at the level of the European Union, the aim of which is to strengthen European capacities for training workers of public institutions in the use of digital tools and the ability of citizens to digitally submit and receive decisions on the exercise of certain rights from administrative procedures. When preschool education institutions in the exercise of public authority decide on the right, obligation or legal interest of a child, parent or guardian or other natural or legal person, they are obliged to act according to the provisions of the law regulating general administrative procedure and in accordance with the Decree on office operations. In order to point out the real functionality of digitalized office operations of pre-school education institutions in addition to normative analysis, the authors analyze the compliance of office operations applications with the rules of the service interface of the ZUP IT system, which became available to citizens from an internal system intended for public law bodies, since it enables them to monitor the resolution of administrative matters in the proceedings in which they participate. Given that only 19 kindergartens out of a total of 1,583 in the Republic of Croatia have certified office operations, these indicators point to further challenges of digitization of preschool education institutions and the importance of education in strengthening the digital competences of public institution workers*

**Key words:** *digitization, office operations, ZUP IT, preschool education institution*

**LEAN MENADŽMENT U JAVNIM PODUZEĆIMA***Stručni rad*doc. dr. sc. **Sandra Mrvica Mađarac**, prof. struč. stud.<sup>1</sup>**Zvonimir Filipović**, mag. oec., pred.<sup>2</sup>**Lana Gubić Kučan**, univ. mag. oec., pred.<sup>3</sup>

*Javni menadžment je upravljanje javnim sektorom kako bi bio učinkovitiji, profitabilniji i orijentiran na rezultate, a cilj mu je ekonomično i efikasno upravljanje javnim sektorom. Glavno obilježje javnih poduzeća je usmjerenost na zadovoljenje potreba građana. Javna poduzeća posluju u drugačijem tržišnom okruženju zbog njihovog položaja na tržištu, potpore države i zakonskih propisa.*

*Lean menadžment je suvremeni upravljački koncept koji podiže razinu poslovne izvrsnosti i unaprjeđuje poslovne procese. Primjenom lean menadžmenta se povećava zadovoljstvo kupaca (korisnika), motiviranost zaposlenika, smanjuju se troškovi, smanjuje se dužina i vrijeme poslovnih procesa. Odluke u okviru lean menadžmenta trebaju biti donesene u cilju kreiranja i postojanja stabilnog poslovnog sustava sa što kraćim putevima donošenja odluka i što učinkovitijim poslovnim procesima. Za potrebe rada se provelo istraživanje putem anketnog upitnika među zaposlenicima u javnim poduzećima u cilju uvida koliko i da li javna poduzeća u Republici Hrvatskoj koriste temeljna načela lean menadžmenta.*

**Ključne riječi:** *lean menadžment, javna poduzeća, istraživanje*

---

<sup>1</sup> Doc. dr. sc. Sandra Mrvica Mađarac, prof. struč. stud., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Županijska 50, Vukovar, e-mail: smrvica@vevu.hr

<sup>2</sup> Zvonimir Filipović, mag. oec., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Županijska 50, Vukovar, e-mail: zfilipovic@vevu.hr

<sup>3</sup> Lana Gubić Kučan, univ. mag. oec., pred., Žito d.o.o., Đakovština 3, Osijek, e-mail: lanagu@gmail.com



## 1. UVOD

Načela lean menadžmenta nisu ograničena samo na proizvodni sektor, već su univerzalno primjenjiva u različitim sektorima. Fokus na stvaranje vrijednosti, smanjenje otpada i kontinuirano poboljšanje je usklađen s temeljnim operativnim ciljevima različitih industrija. Usvajanjem lean načela, organizacije poslovanja, razvoj softvera, efikasnoj proizvodnji mogu poboljšati operativnu učinkovitost poduzeća, poboljšati kvalitetu proizvoda i usluga i postići održivi razvoj. Filozofija lean menadžmenta je izvorno zamišljena unutar Toyotinih proizvodnih pogona. Lean menadžment se razvijao i izvan industrijskog sektora kroz različite sektore i evoluirajući u univerzalni pokretač operativne izvrsnosti. U suvremenom poslovnom okruženju obilježenom tehnološkom evolucijom i velikom tržišnom konkurencijom, važnost lean menadžmenta je značajna. Lean menadžment nudi strukturiran, ali prilagodljiv okvir koji omogućava poduzećima da brzo odgovore na promjenjive potrebe kupaca i korisnika usluga, potiču kontinuirano poboljšanje i održavaju konkurentsku prednost. Lean menadžment nije samo skup alata ili procesa, on predstavlja kulturni pomak i način razmišljanja koji potiče poduzeća da promatraju operacije kroz objektiv vrijednosti i otpada. Angažman i osnaživanje radne snage su ključni jer se lean pristup zalaže za pristup odozdo prema gore u kojem su oni najoperativniji djelatnici uključeni u utvrđivanje neučinkovitosti i predlaganje poboljšanja. Temeljna načela lean menadžmenta predstavljaju sveobuhvatan okvir za operativnu izvrsnost. Poduzeća širom svijeta prepoznaju potrebu za agilnošću, fleksibilnošću i učinkovitošću - temeljnim načelima koja lean metodologija zagovara. Lean menadžment, koji se odlikuje težnjom za operativnom izvrsnošću i minimiziranjem otpada, koristi niz alata i tehnika koje su ključne u poticanju okruženja kontinuiranog poboljšanja i učinkovitosti.

Proces novog javnog menadžmenta temelji se na poboljšanju učinkovitosti i djelotvornosti u javnom sektoru, jačanju odgovornosti proračunskih subjekata prema korisnicima, povećanju koristi uz smanjenje javnih izdataka i jačanju

menadžmenta uz povećanje odgovornosti prema korisnicima. Za potrebe rada je provedeno istraživanje putem anketnog upitnika među zaposlenicima u javnim poduzećima s ciljem uvida koliko javna poduzeća provode glavne postavke koncepta lean menadžmenta.

## 2. KONCEPT LEAN MENADŽMENTA

Lean menadžment predstavlja neophodan paradigmatički temelj unutar strateškog okvira suvremenih poslovnih operacija. Filozofija lean menadžmenta nadilazi načelne okvire, ona uključuje transformacijske procese za poduzeća usmjerena na povećanje operativne učinkovitosti i pružanje dodatne vrijednosti kupcima. Ona predstavlja snažan pokretač razvoja, osnažujući organizacije i poduzeća da strukturirano upravljaju složenim procesima, analitički pojednostavljuju te procese i njeguju progresivnu kulturu ukorijenjenu u kontinuirano poboljšanje. Ova kultura služi kao temelj za poticanje održivog poslovnog rasta i očuvanje konkurentske prednosti na sve nestabilnijem tržištu (Pettersen, 2020). Lean menadžment se temelji na pet ključnih načela od kojih svako služi kao važan čimbenik ove transformacijske filozofije:

- identifikacija vrijednosti; temelj vrijednosti se nalazi u percepciji promatrača – kupca, prepoznavanje i duboko razumijevanje različitih potreba i očekivanja kupaca je od najveće važnosti, svaka usluga ili proizvod bi trebali biti precizno usklađeni i izrađeni kako bi zadovoljili te potrebe osiguravajući maksimalnu efikasnost i učinkovitost u pružanju opipljive vrijednosti kupcu (Bicheno i Holweg, 2020),
- mapiranje toka vrijednosti; ovaj princip zahtijeva točnu analizu i nadzor protoka procesa, ispitivanje svake veze kritičkim zapažanjem, cilj je identificirati i pažljivo eliminirati sve aktivnosti koje ne doprinose izravno stvaranju vrijednosti time osiguravajući da je svaki kotačić u mehanizmu optimiziran za pružanje realne vrijednosti (Womack i Jones, 2003),
- stvaranje protoka; odnosi se na inženjering operativnog takta koji je fluidan, neprekidan i harmoničan, a to uključuje strateško eliminiranje

- kašnjenja, marljivo rješavanje uskih grla i kontinuiranu težnju za pojednostavljenim, efikasnim protokom procesa (Smith i Hawkins, 2020),
- uspostava sustava povlačenja; ovo načelo zagovara proizvodnu strategiju temeljenu na potražnji, a radi se o usklađivanju tempa proizvodnje s pravom mjerom potražnje kupaca osiguravajući da se resursi racionalno koriste i da se ublaži pojava prekomjerne proizvodnje i naknadnog otpada; to je strateško usklađivanje koje usklađuje iskorištavanje resursa s tržišnom potražnjom, inkorporirajući efikasnost (Pound i suradnici, 2021),
  - težnja za savršenstvom: put lean-a je neumoljivi proces prema perfekciji operativnog ideala, organizacije koje se okreću ovoj transformaciji posvećene su kulturi neprekidnog nadzora uvijek u potrazi za usavršavanjem procesa, iskorjenjivanjem otpada i maksimizacijom vrijednosti; ova kontinuirana težnja za izvrsnošću osigurava da organizacije ne samo da drže korak, već postavljaju tempo u svojim domenama (Morgan i Liker, 2021).

Tehnološka industrija, predvodnik inovacija i brzog razvoja je prihvatila lean metodologiju kako bi održala svoju agilnost i odaziv na sve dinamičnijem tržištu. Ti slučajevi naglašavaju prilagodljivost lean načela i njihovu usmjerenost poticanju performansi, poticanju inovacija i postizanju dosljedne vrijednosti u različitim industrijskim granama (Amit i Nagaraj, 2021).

U središtu leana je koncept Kaizena, japanskog izraza koji znači "promjena na bolje" ili "kontinuirano poboljšanje". Ova filozofija je ugrađena u uvjerenje da postupne promjene koje se rutinski primjenjuju i održavaju tijekom dugog razdoblja rezultiraju značajnim poboljšanjima. Kaizen nije samo skup procesa, već je način razmišljanja koji karakterizira cijelu organizaciju potičući djelatnike na svim razinama da doprinesu idejama za poboljšanje. Kumulativni učinak ovih manjih prilagodbi dovodi do značajnih poboljšanja produktivnosti, učinkovitosti i kvalitete. Kaizen njeguje proaktivnu radnu kulturu, potičući rješavanje problema i timski rad, što vodi prema operativnoj izvrsnosti (Imai, 2021).

Kanban metoda (upravljanje vizualnim tijekom rada) sa japanskog se prevodi kao "vizualni znak" ili "kartica" je metoda upravljanja tijekom rada osmišljena za vizualizaciju rada, maksimiziranje učinkovitosti i poticanje kontinuiranog poboljšanja. Ograničavanjem količine posla u tijeku, Kanban sprječava prekomjernu proizvodnju i omogućuje timovima da se usredotoče na trenutne zadatke, čime se povećava kvaliteta i propusnost. Kanbanova jednostavnost i fleksibilnost čine ga primjenjivim u različitim sektorima, a ne samo u proizvodnji, povećavajući njegovu važnost u današnjem višestrukom poslovnom okruženju (Anderson i Anderson, 2021). 5S (metoda organizacije radnog mjesta) je sustavni pristup organizaciji radnog mjesta izveden od pet japanskih riječi: Seiri (Sort), Seiton (postavljeno po redu), Seiso (Shine), Seiketsu (Standardize) i Shitsuke (Sustain). Ova metoda je temeljna u stvaranju čistog, organiziranog i učinkovitog radnog prostora. Uklanjanjem nereda i postavljanjem učinkovitih metoda skladištenja, 5S smanjuje otpad i optimizira produktivnost. Aspekt "sjaja" osigurava radni prostor čistim i funkcionalnim, sprječavajući kvarove opreme i potencijalne sigurnosne opasnosti. Standardizacija najboljih praksi i održavanje ovih standarda osiguravaju da su prednosti 5S-a dugotrajne. Ova metoda ne samo da poboljšava fizičko okruženje, već ulijeva disciplinu i osjećaj vlasništva među zaposlenicima, potičući pozitivnu radnu kulturu (Liker i Hoseus, 2021). Mapiranje toka vrijednosti (VSM) je vizualni alat koji se koristi za analizu i dizajniranje protoka materijala i informacija potrebnih za dovođenje proizvoda ili usluga kupcu. VSM pomaže identificirati i eliminirati aktivnosti bez dodane vrijednosti (otpada) u procesu, od početne narudžbe kupca do konačne isporuke proizvoda. Pružajući holistički prikaz toka vrijednosti, poduzeća mogu odrediti neučinkovitost, otpuštanja i uska grla. Provedba VSM-a olakšava dublje razumijevanje tijeka procesa i potiče strateški pristup poboljšanju procesa, što dovodi do kraćeg vremena isporuke, smanjenih troškova i poboljšane kvalitete (Rother i Shook, 2021). Poka-Yoke (provjera pogrešaka) je tehnika usmjerena na sprječavanje pogrešaka prije nego što se pojave ili njihovo otkrivanje u ranoj fazi.

Poka-Yoke poboljšava kvalitetu proizvoda i zadovoljstvo kupaca osiguravajući da nedostaci ne dođu do kupca. Također smanjuje troškove povezane s preradom i otpadom. Integrirajući Poka-Yoke u dizajn procesa, poduzeća potiču proaktivan pristup upravljanju kvalitetom osiguravajući da se proizvodi grade ispravno prvi put (Shingo, 2021).

Jedan od primarnih izazova u provedbi lean menadžmenta je otpornost na promjene. Djelatnici i uprava mogu biti naviknuti na postojeće procese i sustave, a uvođenje novih metodologija može se susresti sa skepticizmom ili nevoljkošću. Taj je otpor često ukorijenjen u nerazumijevanju osnovnih načela i strahu od nepoznatog, a posebna je zabrinutost u pogledu sigurnosti posla ili promjena u radnim ulogama (Pettersen, 2020). Prevladavanje ovog otpora zahtijeva učinkovite strategije komunikacije i djelovanja. Ključno je da čelnici jasno koriste prednosti lean menadžmenta i uključe djelatnike u proces transformacije, potičući tako kulturu kontinuiranog poboljšanja i suradnje. Nedostatak predanosti najvišeg menadžmenta može značajno otežati uspješnu provedbu lean menadžmenta. Bez aktivnog sudjelovanja i podrške menadžmenta na najvišoj razini, inicijativama lean menadžmenta vjerojatno će nedostajati smjernica i resursa što će dovesti do neoptimalnih ishoda (Robertson i Breen, 2021). Lean menadžment nije samo skup alata ili tehnika, to je filozofija koja zahtijeva temeljni pomak u načinu razmišljanja i organizacijskom ponašanju. Organizacijama s kulturom koja je kruta, hijerarhijska ili sklona riziku možda će biti teško usvojiti fleksibilan, iterativan pristup usmjeren na kupca ili korisnika, a to je pristup koji lean zagovara (Pound i suradnici, 2021). Lean menadžment, utemeljen u načelima identifikacije vrijednosti, minimiziranja otpada i stalnog poboljšanja je nadišao svoje izvorne primjene u proizvodnji te se implementirao u različite sektore, uključujući zdravstvo i tehnologiju. Integracija lean alata i metodologija (kao što su Kaizen i Kanban) je pokazala značajna poboljšanja u operativnoj učinkovitosti i zadovoljstvu kupaca. Međutim, provedba lean načela nije bez svojih izazova. Organizacijska inercija, kulturna neusklađenost i otpor

promjenama su značajne prepreke koje zahtijevaju strateške pristupe i snažnu predanost vodstvu za uspješnu lean transformaciju (Pettersen, 2020).

### **3. JAVNA PODUZEĆA I MENADŽMENT**

Javna poduzeća u Republici Hrvatskoj obavljaju različite državne poslove i izvršavaju financijske transakcije na zahtjev vlasnika, tj. državnih jedinica. Zakonom o proračunu javna poduzeća su definirana kao pravne osobe u većinskom izravnom ili neizravnom državnom vlasništvu, čije su dionice ili poslovni udjeli u portfelju Republike Hrvatske ili u kojima ona ima osnivačka (vlasnička) prava. Dijele se na financijska i nefinancijska javna poduzeća, a financijska dalje na monetarna i nemonetarna (Bejaković i suradnici, 2011:109).

Javni menadžment predstavlja upravljanje Vlade i neprofitne uprave privatnim sektorom na različite načine. Vlada i neprofitna uprava koriste odgovarajuće alate koji povećavaju efikasnost i učinkovitost upravljanja u javnom i privatnom sektoru. Novi javni menadžment označava državnu politiku čiji je cilj modernizirati i učiniti javni sektor učinkovitijem. Ova upravljačka filozofija se koristi od 80-tih godina prošloga stoljeća, a zadatak joj je modernizirati javni sektor s glavnim ciljem poboljšanja njegove efikasnosti. Napuštanje rigidnih i hijerarhijskih modela u tržišno orijentirane uz nužnost ubrzanja i fleksibilnost donošenja odluka, smanjenja hijerarhijskih kontrola i sposobnog upravljanja neki su od ciljeva kojima je ova filozofija usmjerena (Ružić i suradnici, 2014).

Primjena ovog koncepta je unijela niz mjera koje su neophodne kako bi se postigli optimalni rezultati i učinci; neke od najistaknutijih su strukturalne, personalne, funkcionalne i dr. Strukturalne mjere odnose se na smanjenje javnog sektora, privatizaciju, dok se personalne mjere ogledaju u smanjenu broja zaposlenika, izmjenu s privatnim sektorom, autonomiju javnih menadžera, a plaća zaposlenika temelji se na rezultatima i ocjeni rukovoditelja. Funkcionalne se mjere odnose na javno tržište, obvezne natječaje, javnu nabavu te naplatu realnih cijena.

Po definiranju mjera, procesa i tehnika novog javnog menadžmenta dolazi se do karakteristika koje predstavljaju: uvođenje natjecateljskog duha kojem je cilj odstranjivanje monopola, razvijanje promocije i jačanje konkurencije, planiranje i rezultati – cilj mu je donošenje temeljnih odluka koje oblikuju i vode organizaciju, kao i razloga za poduzete aktivnosti. Potrebno je predstaviti i administrativne sustave i procedure te usvojiti „kaskadno“ upravljanje lanca za pomoć transparentnosti – praćenje i djelovanje procesa strateškog planiranja (Ružić i suradnici, 2014). U Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine Ministarstva pravosuđa i uprave se navodi kako je modernizacija javne uprave i brzo te pouzdano pružanje usluga preduvjet za poduzetničko okruženje i bolje životne uvjete za građane te potreba za stabilnim, korisnički orijentiranim i prilagodljivim institucijama (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022).

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (dalje u tekstu: Nacionalni plan) će omogućiti daljnju transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu, prilagođenu potrebama društva i građana, uz snažniju primjenu načela dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave. Takva javna uprava će biti sastavni dio konkurentnog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka te uporište demokratskog procesa. U razdoblju provedbe Nacionalnog plana javna uprava će iskoristiti mogućnosti koje pruža digitalna transformacija, unaprijediti svoje poslovne procese i javne usluge, smanjiti administrativno opterećenje za građane i gospodarske subjekte te ojačati sva tijela javne uprave i njihove zaposlenike (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022:6).

#### **4. METODOLOGIJA I REZULTATI ISTRAŽIVANJA**

Za potrebe rada je provedeno istraživanje putem anketnog upitnika sa 15 pitanja. Prvi dio pitanja su demografskog karaktera, a odnose se na spol i stručnu spremu. Drugi dio pitanja se odnosi na stavove ispitanika o odvijanju poslovnih

procesa u javnom poduzeću u kojem su zaposleni. Pitanja su zatvorenog tipa sa ponuđenim odgovorima. Istraživanje je provedeno putem Google obrasca i poslano na mail adrese. U uvodnom dijelu ispitanici su upoznati sa svrhom istraživanja. U istraživanju je sudjelovao 81 ispitanik, a ispitanici su zaposleni u javnim poduzećima u Republici Hrvatskoj. Istraživanje je provedeno u prosincu 2023. godine. Cilj istraživanja je bio utvrditi kako ispitanici percipiraju poslovne procese u poduzeću u kojem su zaposleni, svoju ulogu u donošenju poboljšanja kvalitete rada te stav ispitanika oko djelovanja poduzeća na tržištu. Rezultati istraživanja su analizirani deskriptivnom statistikom i prikazani pomoću grafičkih prikaza. U skladu se teorijsko-metodološkim pristupom postavlja se hipoteza:

H<sub>1</sub> – Poslovni procesi u javnim poduzećima u Republici Hrvatskoj nisu u skladu sa konceptom lean menadžmenta.

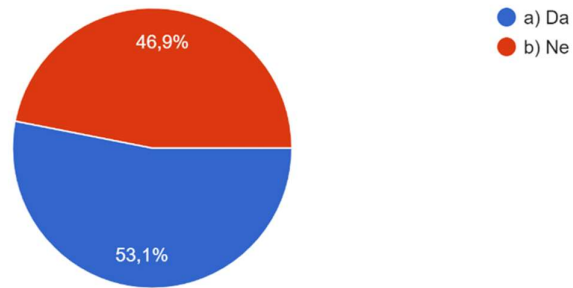
H<sub>2</sub> – Javna poduzeća u Republici Hrvatskoj provode i potiču educiranost svojih zaposlenika.

U istraživanju je sudjelovalo 54,3 % žena i 45,7 % muškaraca. Prema stručnoj spremi u istraživanju je sudjelovalo 50,6 % ispitanika sa završenom srednjom školom, 29,6 % sa završenim sveučilišnim studijem, 13,6 % sa završenim stručnim studijem, 4,9 % sa završenim magisterijem i doktorskim studijem, 1,2 % ispitanika sa završenom osnovnom školom.

70,4 % ispitanika smatra da u svom poslu ima previše papirologije; 72,8 % ispitanika smatra da između poslovnih procesa postoji brzo vrijeme čekanja. 61,7 % ispitanika je odgovorilo da se u poduzeću u kojem su zaposleni provodi kontrola kvalitete poslovanja. Ispitanici (njih 58 %) su odgovorili da kao zaposlenici nisu uključeni u poboljšanje kvalitete rada i poslovanja, a 53,1 % ispitanika je odgovorilo da u poduzeću postoje česti zastoji u poslovnom procesu (Graf 1.).

Graf 1. Zastoji u poslovnom procesu u javnim poduzećima

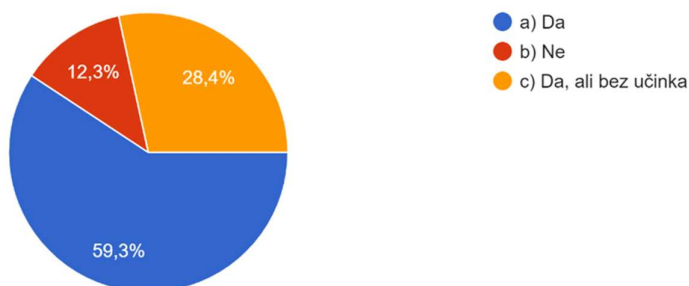




Izvor: izrada autora rada, 2024.

Ispitanici su u najvećem postotku odgovorili da se u poduzeću u kojem su zaposleni radi na poboljšanju i bržim poslovnim procesima (59,3 %), 28,4 % ispitanika je odgovorilo da se radi na tome, ali bez učinka i 12,3 % ispitanika je odgovorilo da se u poduzećima u kojima su zaposleni ne radi na poboljšanju i bržim poslovnim procesima (Graf 2.).

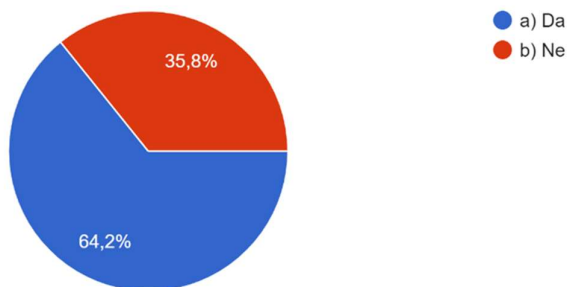
Graf 2. Rad na poboljšanju poslovnih procesa u javnim poduzećima



Izvor: izrada autora rada, 2024.

Ispitanici smatraju (njih 64,2 %) da u poduzeću postoje nejasne i nepotrebne funkcije i radna mjesta (Graf 3.).

Graf 3. Postojanje nejasnih i nepotrebnih funkcija i radnih mjesta u javnim poduzećima

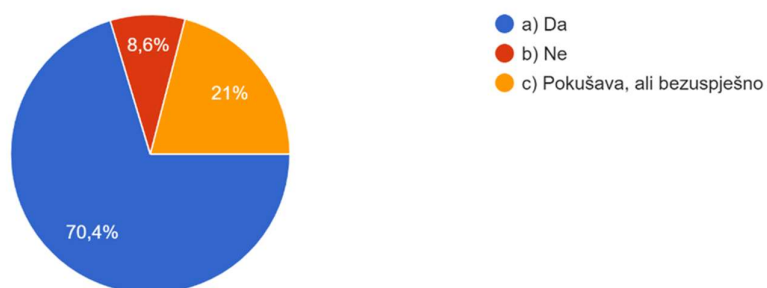


Izvor: izrada autora rada, 2024.

Ispitanici su odgovorili da se u poduzećima u kojima su zaposleni primjenjuje timski rad (njih 72,8 %), njih 16 % je odgovorilo da se ne primjenjuje, a 11,2 % ispitanika je odgovorilo da se pokušava primijeniti, ali neučinkovito. Ispitanici (65,4 %) smatraju da poduzeće u kojem su zaposleni posluje isključivo za korist korisnika (kupaca), 70,4 % ispitanika smatra da se poduzeće u kojem su zaposleni

prilagođava zahtjevima korisnika i tržišta, 21 % ispitanika smatra da se poduzeća pokušavaju prilagoditi, a 8,6 % ispitanika smatra da se poduzeća u kojima su zaposleni ne prilagođavaju zahtjevima korisnika i tržišta (Graf 4.).

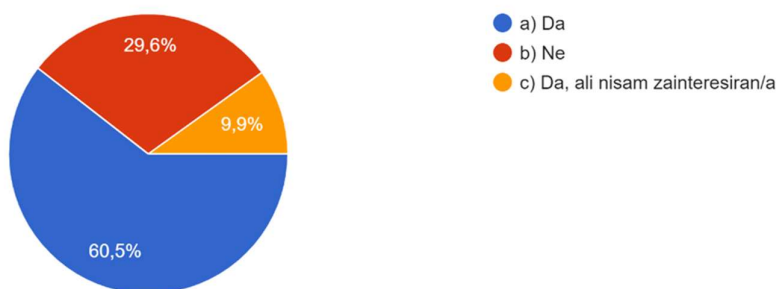
Graf 4. Prilagodba javnih poduzeća zahtjevima korisnika i tržišta



Izvor: izrada autora, 2024.

Ispitanici (60,5 %) su odgovorili da uprava poduzeća u kojem su zaposleni podržava njihovo daljnje obrazovanje, njih 29,6 % smatra da ne podržava, a 9,9 % ispitanika su odgovorili da njihova uprava podržava daljnje obrazovanje, ali oni nisu zainteresirani (Graf 5.). 64, 2 % ispitanika je odgovorilo da su se preko poduzeća u kojem su zaposleni dodatno školovali, pohađali različite edukacije i treninge. Ispitanici smatraju (njih 75,7 %) da poduzeća u kojima su zaposleni posluju transparentno.

Graf 5. Podrška uprave javnih poduzeća edukaciji zaposlenika



Izvor: izrada autora rada, 2024.

S obzirom na rezultate istraživanja potvrđene su hipoteze  $H_1$  – Poslovni procesi u javnim poduzećima u Republici Hrvatskoj nisu u skladu sa konceptom lean menadžmenta i  $H_2$  – Javna poduzeća u Republici Hrvatskoj provode i potiču educiranost svojih zaposlenika.

## 5. ZAKLJUČAK

Lean alati i tehnike nude konkretan okvir za organizacije koje teže operativnoj izvrsnosti. Te metodologije, utemeljene na načelima smanjenja otpada i stalnog poboljšanja poslovnih procesa su ključne za oblikovanje agilnog, učinkovitog i kvalitetnog poslovnog okruženja. Budući da se poduzeća nastavljaju kretati složenošću modernog tržišta, primjena lean alata i tehnika svjedoči o trajnoj relevantnosti i transformacijskom potencijalu lean menadžmenta.

Rezultati istraživanja provedenog među zaposlenicima u javnim poduzećima 2023. godine ukazuju na probleme vezane uz koncept lean menadžmenta. Rezultati istraživanja ukazuju da ima zastoja u poslovnim procesima javnih poduzeća u Republici Hrvatskoj, previše papirologije, postoji dugo vrijeme čekanja između poslovnih procesa sa čestim zastojima. Rezultati istraživanja ukazuju da zaposleni u javnim poduzećima nisu uključeni u poboljšanje kvalitete

poslovanja te da postoje nejasne i nepotrebne funkcije i radna mjesta. Na temelju tih rezultata je potvrđena hipoteza  $H_1$  – Poslovni procesi u javnim poduzećima u Republici Hrvatskoj nisu u skladu sa konceptom lean menadžmenta. Rezultati istraživanja ukazuju da se provodi kvaliteta poslovanja u javnim poduzećima, radi se na poboljšanju poslovnih procesa i primjenjuje se timski rad. Javna poduzeća posluju za korist svojih korisnika i prilagođavaju se zahtjevima korisnika i tržišta. Uprave javnih poduzeća podržavaju nastavak obrazovanja svojih zaposlenika i zaposlenici se dodatno educiraju. Potvrđena je hipoteza  $H_2$  – Javna poduzeća u Republici Hrvatskoj provode i potiču educiranost svojih zaposlenika. Rezultati istraživanja mogu imati praktičnu primjenu kod donošenja strategija poslovanja javnih poduzeća u cilju poboljšanja poslovnih procesa.

Stadij razvoja lean menadžmenta u ključnom je trenutku, spreman za evoluciju jer obuhvaća izazove i mogućnosti koje pruža digitalna transformacija. Integracija procesnih načela s novim tehnološkim paradigmatama kao što su umjetna inteligencija, internet alati i analitika velikih podataka rezultira novim smjerom operativne izvrsnosti i strateških inovacija. Očekuje se da će ova konvergencija redefinirati konture lean metodologija, nudeći poboljšane mogućnosti za smanjenje otpada, optimizaciju poslovnih procesa i donošenje odluka. Uključivanje algoritama umjetne inteligencije i strojnog učenja u lean sustave će donijeti analitiku, omogućujući poduzećima da s velikom preciznošću predvide neučinkovitost procesa i zahtjeve kupaca. Ovi inteligentni sustavi mogu analizirati ogromne nizove podataka, identificirati obrasce i predložiti korisne uvide olakšavajući tako proaktivno donošenje odluka i kontinuirano poboljšanje. Razvoj lean menadžmenta označava ne samo poboljšanje učinkovitosti procesa, već i povećanje strateških inovacija, pozicionirajući lean menadžment kao nezamjenjivu strategiju u težnji za izvrsnošću i održivošću u poslovnom okruženju koje se stalno razvija. Stoga lean menadžment ostaje ključna filozofija, usmjeravajući poduzeća prema budućnosti u kojoj se operativna izvrsnost i

kontinuirane inovacije konvergiraju kako bi potaknuli rast i konkurentsku prednost.

**LITERATURA**

1. Amit R, Nagaraj G. C. (2021) „Application of Lean Principles in Software Development Processes“, 2021 International Conference on Disruptive Technologies for Multi-Disciplinary Research and Applications (CENTCON), IEEE.org, 38-42
2. Anderson, D. J., Anderson, A. (2021) Essential Kanban Condensed, Houston, SAD: Lean Kanban University Press
3. Bejaković D., Vukšić G. i Bratić V. (2011) Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava, 11(1), 99-125
4. Imai, M. (2021) Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success, New York, SAD: McGraw-Hill Education
5. Liker, J. K., Hoseus, M. (2021) Toyota Culture: The Heart and Soul of the Toyota Way. New York, SAD: McGraw-Hill Education
6. Ministarstvo pravosuđa i uprave, Nacionalni plan razvoja javne uprave od 2022. do 2027. godine (2022), [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf) (učitano 15.01.2024.)
7. Morgan, J., Liker, J. K. (2021) The Toyota Product Development System: Integrating People, Process, and Technology, New York, SAD: Productivity Press
8. Pettersen, J. (2020) "Defining Lean Production: Some Conceptual and Practical Issues", The TQM Journal, 32(3), 300-316
9. Pound, E., Bell, J., Spearman, M. (2021) Factory Physics for Managers: How Leaders Improve Performance in a Post-Lean Six Sigma World, New York, SAD: McGraw-Hill Education
10. Robertson, B., Breen, A. (2021) "Challenges in Implementing Lean: A Comprehensive Review", Journal of Manufacturing Technology Management, 32(1), 180-200
11. Rother, M., Shook, J. (2021) Learning to See: Value Stream Mapping to Add Value and Eliminate Muda, Boston, SAD: Lean Enterprise Institute
12. Ružić O., Golubić H., Latin M., Klopotan I. (2014) Javni menadžment, Tehnički glasnik 8, 4(2014), 461-466
13. Shingo, S. (2021) Zero Quality Control: Source Inspection and the Poka-Yoke System, New York, SAD: Productivity Press
14. Smith, R., Hawkins, B. (2020) "Creating Flow and Eliminating Waste in Service Operations", Journal of Service Management, 31(4), 615-632
15. Womack, J. P., Jones, D. T. (2003) Banish waste and create wealth in your corporation, Journal of the Operational Research Society, 48 (11)

*Summary***LEAN MANAGEMENT IN PUBLIC COMPANIES***Professional paper*

*Public management is the management of the public sector in order to make it more efficient, profitable and result-oriented, and its goal is economical and efficient management of the public sector. The main characteristic of public companies is their focus on meeting the needs of citizens. Public companies operate in a different market environment due to their market position, state support and legal regulations. Lean management is a modern management concept that raises the level of business excellence and improves business processes. Applying lean management increases customer (user) satisfaction, employee motivation, reduces costs, and reduces the length and time of business processes. Decisions within the framework of lean management should be made in order to create and exist a stable business system with the shortest decision-making paths and the most efficient business processes. For the purposes of this paper, research was conducted through a questionnaire among employees in public companies in order to find out how much and whether public companies in the Republic of Croatia use the basic principles of lean management.*

**Keywords:** *Lean management, public companies, research*



**KULTURNE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ,  
MULTIKULTURALNOST I INTERKULTURALNA KOMUNIKACIJA –  
PREGLED I PRAVNI OKVIR**

*Stručni rad*

izv. prof. dr. sc. **Dragan Zlatović**, prof. struč. stud. <sup>1</sup>

dr. sc. **Zdravko Kedžo**, viši predavač <sup>2</sup>

*Kulturne politike jedne države su sastavnice javnih politika koje uključuju ukupnost svjesnih i namjernih postupaka i akcija ili odsustvo tih akcija unutar društva koje za cilj imaju zadovoljenje određenih kulturnih potreba optimalnim korištenjem svih raspoloživih potencijala kojima u određenom trenutku raspolaže određena zajednica. Suvremene države suočavaju se sa sve izraženijim izazovima multikulturalizma, posebice u aktualnim okolnostima globalnih kriza, ekonomske recesije, ratova i izraženih migracijskih procesa. Danas su česti konfliktni zahtjevi manjinskih grupa s formiranim kulturnim podrijetlom i identitetom različitim od onog većinskog u državi u kojoj egzistiraju. Uz formiranje kulturnih politika i interkulturalni dijalog autori se zalažu za potrebu daljnjih aktivnosti na zakonodavnoj razini koja bi rezultirale normiranjem potencijalnih izazova u ovom području osjetljivih socijalnih i kulturnih odnosa.*

**Ključne riječi:** javne politike, kulturne politike, kultura, multikulturalizam, interkulturalizam, interkulturalne komunikacije

---

<sup>1</sup> izv. prof. dr. sc. Dragan Zlatović, prof. struč. stud., Veleučilište u Šibeniku, Trg Andrije Hebranga 11, 22000 Šibenik, e-mail: zlatovic@vus.hr

<sup>2</sup> dr. sc. Zdravko Kedžo, viši predavač, Sveučilište u Dubrovniku, Branitelja Dubrovnika 41, 20 000 Dubrovnik, e-mail: kedzo@unidu.hr

## 1. UVODNO O JAVNIM POLITIKAMA

Politika se najjednostavnije određuje kao vještinu vođenja države ili neke druge organizacije. Andrew Heywood definira politiku u najširem i cjelovitom značenju kao „djelatnost kojom ljudi stvaraju, održavaju i mijenjaju opća pravila po kojima žive“ (Heywood, 2004:12).

U hrvatskom jeziku pod politikom podvodimo dvije međusobno povezane i neodvojive dimenzije ovog fenomena, koje se primjerice u engleskom jeziku određuju s više različitih pojmova.

Tako u engleskom jeziku egzistiraju dva ključna i različita termina:

- *Politics* – političko odlučivanje zasnovano na moći i interesima političkih aktera, prije svega političkih stranaka, koji proizlazi iz izbornih rezultata, ali koje karakterizira borba za političku vlast;
- *Policy* – sadržaj političkog odlučivanja koji je usmjeren na racionalno rješavanje problema, i to izborom jednog između nekoliko alternativnih rješenja za jedan društveni problem;

Uz njih treba navesti i termin *Polity*, pod kojim se podrazumijeva institucionalni ustroj unutar kojeg se donose političke odluke svake političke zajednice, a uključuje i formalne procedure za političko odlučivanje.

U engleskoj doktrini *Policy* se odnosi na konkretne politike u određenim oblastima, dok pojam *Politics*, prije svega, označava djelatnost kojom ljudi stvaraju, čuvaju ili mijenjaju opća pravila prema kojima žive. Pojam *Policy* se odnosi na onaj racionalni aspekt politike koji se koncentrira na rješavanje društvenih problema, te se ne manifestira kroz borbu za moć odnosno vlast. --

Ana Petek i Krešimir Petković naglašavaju kako „načelna razlika između politike kao borbe za moć i politike kao racionalne aktivnosti rješavanja problema postaje očitija kad se politikama dade specifičan sadržaj, poput socijalne, obrazovne, porezne ili kulturne politike, odnosno nakon što se s

općenite razine rasprave o politici prijeđe na razinu pridjevnih politika koje su barem nominalno usmjerene na rješavanje društvenih problema“ (Petek i Petković, 2014:93).

Javne politike se u užem smislu određuju kao racionalne aktivnosti koje državni akteri provode tijekom određenog razdoblja obnašanja vlasti kako bi rješavali društvene probleme i zadovoljili kolektivne potrebe određene zajednice koje su važne za cijelo društvo, odnosno za sve građane ili pak za određene skupine građana (Hill, 2014:24; Delibašić, 2012:11). Dakle, radi se o akcijama kojima vlade na različitim razinama reagiraju na određene javne potrebe i nude rješenja za njih, kako bi time podržavali razvoj zajednice i/ili određenih skupina na određenom prostoru, birajući između više mogućih pravaca djelovanja. Javne politike se, unutar takve perspektive, shvaćaju kao neka vrsta provedbene politike i svode se na problem nadzora, odnosno na to na koji način osigurati da se politika usvojena na vrhu logikom hijerarhije provede kroz cjelokupan organizacijski sustav. Unutar takva shvaćanja, javne politike, osobito u nas, ponekad se vezuju isključivo za strategije i opsežno elaborirane dokumente koje obično predlaže vlada, odnosno nadležno ministarstvo (Petek i Petković, 2014:94).

U hrvatskoj teoriji javnih politika izdvajamo stajalište Zdravka Petaka koji navodi kako su javne politike „oblik društvene konstrukcije usmjerene na rješavanje problema s kojima se suočava neka politička zajednica“, uz dodatak kako „od najvećeg značaja da se izraz javne politike ne vezuje isključivo uz djelovanje vlade“. Prema Petaku javne su politike opisane kao „proces izbora, kao nizanje faza koje pokazuju racionalističko razumijevanje *policy* procesa“ (Petak, 2008:9-26).

Ivan Grdešić definira javne politike kao „intervencije u prostor i vrijeme, njihov utjecaj na ljude i okolnosti njihova života čini ih posebno važnim i opasnim.

Implementacija, provođenje – susret je odabranog rješenja s realitetom“ (Grdešić, 2006:2).

Instrumenti javnih politika su modaliteti neophodni za realizaciju javnih politika, koji se mogu svrstati u sljedeće kategorije:

-raspoložive informacije (*nodality*),

-zakonodavni okvir (*authority*),

-financiranje (*treasure*) i

-raspoloživi organizacijski resursi (*organization*) (Petek i Petković, 2014:74).

Područja javnih politika (*policy areas*) čine sljedeća četiri sektora (*policy sectors*) i klasični državni resori, ekonomske politike, socijalne politike i posebne sektorske politike te rezidualna kategorija ostalih politika. U kategoriju ostalih politika spada upravo kulturna politika (Petek i Petković, 2014:124-126).

## 2. KULTURNE POLITIKE

Kulturna politika jedna je od javnih politika koja se u kategorizaciji javnih politika svrstava u ostale javne politike.

Kulturna politika (engl. *cultural policy*, njem. *Kulturpolitik*, franc. *politique culturelle*) određuje se kao „ukupnost planiranih kulturnih akcija na temelju globalne vizije društvenog i kulturnog razvitka, određene kulturne situacije i kulturnih potreba, te zatečenog kulturnog standarda“ (Prpić i suradnici, 1990:186).

U okrilju UNESCO-a još se 1967. iskristaliziralo određenje kulturne politike pod kojom se podrazumijeva „ukupnost svjesnih i namjernih postupaka i akcija, ili odsustvo tih akcija unutar društva koje za cilj imaju zadovoljenje određenih kulturnih potreba optimalnim korištenjem svih raspoloživih potencijala kojima u određenom trenutku raspolaže određena zajednica“ (Prnjat, 2006:58).

Poljska znanstvenica Dorota Ilczuk u svojoj definiciji navodi kako je „kulturna politika svjesno i sistematsko miješanje vlasti u sferu kulture i predstavlja

njihovu viziju i smjer za funkcioniranje i razvoj sektora kulture“(Delibašić, 2012:17).

Borovac Pečarević definira kulturnu politiku kao „sredstvo sveukupne državne politike koja se tiče kulture, odnosno područje javne politike vezano uz aktivnosti koje uključuju umjetnost i kulturu te potiču razvoj kulturne raznolikosti i pristupačnosti“ odnosno kao „planska i organizirana djelatnost neke relativno homogene zajednice s ciljem zaštite već postojećih kulturnih dobara i vrijednosti, poticanja i podržavanja kulturnog stvaralaštva, te razvijanja kulturnog života grupa kojima je namijenjena (Borovac Pečarević, 2014:20-22).

Katunarić je odredio kulturne politike kao „sredstvo sveukupne državne politike u kulturi“ (Katunarić, 2007:196), dakle kao instrument opće državne politike na području kulture, čime kao glavnog aktera kulturne politike fokusira na vlast odnosno državu. S obzirom na temeljne instrumente kulturne politike – planiranje, regulativu i financiranje – kulturne politiku se može definirati i kao „skup zakonskih i upravnih mehanizama koji pokreću i usmjeravaju uporabu različitih resursa – financijskih, fizičkih, političkih, umjetničkih, znanstvenih, obrazovnih i socijalnih – radi povećanja kulturnog kapitala zemlje i utjecaja na oblikovanje kulturnog krajolika“ (Cvjetičanin i Katunarić, 2002: 33).

Također i Dragičević-Šešić i Stojković definiraju kulturnu politiku u smislu „namjernih i manje ili više sustavnim intervencijama države, odnosno njenih organa u polje kulture, s namjerom da se ono kao cjelina ili pojedini njegovi segmenti smjere u određenom pravcu“ (Dragičević-Šošić i Stojković, 2007:31).

Za razliku od tih definicija, Švob-Đokić, Primorac i Jurlin definiraju kulturnu politiku kao „javnu politiku koja predstavlja skup naputaka za donošenje odluka i poduzimanje akcija koje novi neki društveni entitet prema razvoju kulturnih djelatnosti i kulturnog života, a određeni su vrijednostima i načelima tog entiteta“ (Švob-Đokić i suradnici, 2008:158). Ovim autori proširuju aktere kulturne politike, na način da je ne monopoliziraju u rukama države, nego krug aktera

kulturne politike šire i na nevladine entitete, dakle organizacije i ustanove kulture, nevladine i međunarodne organizacije (Vidović, 2010:74-75).

Delibašić zastupa šire određenje prema kojemu je „kulturna politika jedna od javnih politika koja predstavlja skup određenih stavova i koncepcija na osnovi kojih neki subjekt, najčešće država, intervenira u sferu kulture, s ciljem njenog usmjerenja u željenom pravcu“ (Delibašić, 2012:17).

Kulturnim politikama određuje se razvoj kulturnog života zajednice i to od svakodnevnog života do umjetničkog stvaralaštva. Iz svih navedenih definicija kulturne politike jasno je da se radi o pojmu koji je višeznačan. Stoga se s obzirom na aktere kulturnih politika i tipizaciju kulturnih praksi se „sve više i češće osim državnih oblikuju kulturne politike za posebne unutar-kulturne specijalizacije, za posebne organizacije, pa čak i za posebne kulturne akcije i projekte“ (Švob-Đokić, 2017:6).

Upravo s obzirom na kompleksnost kulture u jednoj zajednici ne možemo govoriti o jednoj kulturnoj politici, nego o kulturnim politikama kao ukupnosti različitih akcija usmjerenih kako općim tako i naročito posebnim kulturnim područjima djelovanja.

U stvaranju kulturne politike polazi se od zatečenog stanja u određenom vremenu i projicira se dugoročno planski *pro futuro*. U tom smislu nužno je prvenstveno utvrditi stanje kulturne situacije i zatečene kulturne standarde i kulturne potrebe što je pretpostavka planiranja u području kulture i uspostavljanja željenog kulturnog standarda.

Dva su ključna koncepta kreiranja kulturnih politika su onaj humanistički i onaj tržišni, koji se obično sve više isprepleću.

Sfera djelovanja kulturne politike široko se ispoljava od utvrđivanja položaja i ovlaštenja nadležnih državnih tijela (npr. ministarstava), vođenja brige o temeljnim institucijama u području kulture (kazališta, muzeji, knjižnice, arhivi),

zaštite kulturne baštine, legislativnih aktivnosti u području kulture, podrške određenim kulturnim sektorima (izdavaštvo, kinematografija, mediji, subkultura), financijske podrške projektima civilnog društva (udruge i druge NGO), pa sve do razvoja kulturnog turizma i kulturnih industrija. Pojam „kreativnih industrija“ novijeg je datuma, za razliku od pojma „kulturnih industrija“ koje su nešto starijeg datuma i koje su namijenjene isključivo za područje kulture i masovnu potrošnju. Naziv kulturne industrije podudara se s vremenom izrazite industrijalizacije kulturnog stvaralaštva. Kako Švob-Đokić ističe „izlazak kulture na tržište i tržišna valorizacija kulturnih proizvoda osobito utječu na promjenu društvenog položaja kulture“. Naime, proizvodnja kulturnih proizvoda za tržište preoblikovala je umjetničko i kulturno stvaralaštvo iz sfere uzvišenog u industriju, a kulturna odnosno umjetnička djela u robu. Kreativne industrije mnogo su širi pojam i uključuju one sektore koji nisu isključivo vezani u kulturu, te obuhvaćaju sve djelatnosti povezane s kreativnošću, odnosno intelektualnim kapitalom. Autori koji se bave tim područjem najčešće smještaju kazališta u kategoriju kreativnih industrija. Sektori koje ona uključuje su: oglašavanje, arhitektura, umjetnost i umjetnički obrti, dizajn, moda, film i video, glazba, nakladništvo, izvedbene i vizualne umjetnosti, software i video/kompjutorske igre, televizija i radio (Delibašić, 2012:60-61).

Kulturne se politike oblikuju na globalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i gradskoj razini; na razini država ili subdržavnih teritorijalnih zajednica ili na razinama različitih kulturnih organizacija i asocijacija kao i političkih stranaka.

Hesmondhalgh i suradnici navode sljedeće tipove državnih kulturnih politika:

-politika pogodovanja: država (*Facilitator state*) podržava/promiče kulturu poreznim olakšicama i drugim mogućim pogodnostima (primjerice SAD);

-politika pokroviteljstva: država (*Patron state*) usmjerava i promiče kulturnu proizvodnju djelovanjem arm's length agencija, specijaliziranih centara i/ili savjeta (primjerice Velika Britanija – Arts Council, BBC i dr.);

-politika graditelja, arhitekata: (visoko) specijalizirana država (*Architect state*) (prosvijećenom) birokracijom neposredno upravlja kulturom i uvelike oblikuje kulturni život (primjerice Francuska)

-politika konstruktivizma: država (*Engineer state*) neposredno potiče, usmjerava i kontrolira kulturnu proizvodnju (primjerice Kina) (Hesmondhalgh i suradnici, 2015:55).

Ipak, priklanjamo se gledištu po kojemu u kreiranju i provedbi ovog složenog procesa, zajednički sudjeluju državna tijela, tijela lokalne samouprave, ustanove u kulturi, neprofitne organizacije, te umjetnici i njihova staleška udruženja.

Instrumenti kulturne politike mogu biti stimulativni odnosno represivni po svojem sadržaju djelovanja (ekonomski, politički, pravni, organizacijski, vrijednosno-idejni i sl.) (Delibašić, 2012:20). Pravne instrumente kulturne politike čine zakoni i drugi pravni popisi u području kulture, kojima se želi usmjeriti tijekove kulturne politike u željenom pravcu.

Ciljevi kulturne politike ovisno o vremenskoj dimenziji dijele se na neposredne (one iz aktualne društvene zadanosti) i strategijske (koji dugoročno projiciraju željene standarde i ostvarenje projiciranih kulturnih potreba).

Europska unija ima kompetencije u području 32 javne politike, među kojima je i kultura. Osnivačkim aktima Europske unije kultura je uključena u pravni okvir Europske unije, međutim područje kulture i dalje je u isključivoj nadležnosti nacionalnih zakonodavstava država članica. Djelovanje Europske unije u području kulture dopunjuje kulturnu politiku država članica u raznim područjima, kao što su očuvanje europske kulturne baštine, suradnja kulturnih institucija raznih zemalja ili promicanje mobilnosti radnika u kreativnim djelatnostima. Ovdje navodimo ključna postignuća na razini Europske unije: i to Europsku agendu za kulturu iz 2018., programe Kreativna Europa 2021.-2027., Europske prijestolnice kulture i Oznaka europske baštine, te Direktivu



2014/60/EU ([https://culture.ec.europa.eu/hr/policies/eu-competences-in-the-field-of-culture\\_22.12.2023](https://culture.ec.europa.eu/hr/policies/eu-competences-in-the-field-of-culture_22.12.2023)).

U okrilju Europske unije prepoznaju se dva pristupa europskoj kulturnoj politici. Prema jednom modelu vizija je izgradnja jedinstvenog kulturnog prostora i mogućnost stvaranja zajedničke europske kulture i identiteta. Drugi model je realniji i polazi od koncepta regionalnog određenja Europe i ideji o jedinstvu u različitosti. Kako Meinhof i *Triandafyllidou* novode iz dokumenta „Zajednica kultura: Europska unija i umjetnost“ „ciljevi kulturne politike EU jesu ukazati na zajedničke aspekte europskog naslijeđa i pojačati osjećaj pripadnosti jednoj istoj zajednici, dok istovremeno priznaje i poštuje kulturnu, nacionalnu i regionalnu raznolikost i pomoći kulturama da se razviju i postanu poznate“ (Meinhof i Triandafyllidou, 2008:87).

Utvrđeni prioriteti Europske komisije za razdoblje 2019. – 2024. iznimno su relevantni za oblikovanje politika u području kulture na razini EU-a i za ključne teme europske kulturne suradnje. Ti su prioriteti dio cjelokupne političke strategije Europske unije. Utvrđeni prioriteti ostaju vrlo važni za oblikovanje politika u području kulture na razini EU-a i za ključne teme europske kulturne suradnje.

Za razdoblje 2019. – 2024. Europska komisija je utvrdila sljedećih šest političkih prioriteta:

1. europski zeleni plan: težnja da Europa bude prvi klimatski neutralan kontinent
2. Europa spremna za digitalno doba: jačanje uloge građana novom generacijom tehnologija
3. gospodarstvo u interesu građana: povećanje socijalne pravednosti i blagostanja

4. snažnija Europa u svijetu: Europa koja stremlji ambicioznijim ciljevima i jača svoj jedinstveni pristup odgovornom globalnom vodstvu
5. promicanje europskog načina života: izgradnja Unije ravnopravnosti, u kojoj svi imamo jednake mogućnosti
6. novi poticaj europskoj demokraciji: njegovanje, zaštita i jačanje naše demokracije.

S obzirom na njihovu važnost za gospodarstva i društva u EU-u kulturni i kreativni sektor mogu uvelike doprinijeti svim prethodno navedenim prioritetima.

Nakon Europske agende za kulturu iz 2007., Europska komisija je 2018. donijela Novu europsku agendu za kulturu kako bi se uzeo u obzir razvoj kulturnog sektora. Novom agendom i popratnim radnim dokumentom službi Komisije pruža se okvir za suradnju u području kulture na razini EU-a. U navedenim se dokumentima naglašava pozitivan doprinos kulture europskom društvu, gospodarstvu i međunarodnim odnosima. Agendom se isto utvrđuju poboljšane metode za suradnju s državama članicama, organizacijama civilnog društva i međunarodnim partnerima. Države članice definiraju glavne teme i metode rada za suradnju na kulturnoj politici u okviru planova rada za kulturu koje donosi Vijeće Europske unije.

Nova agenda ima tri strateška područja, s posebnim ciljevima za socijalnu, gospodarsku i vanjsku dimenziju.

Ciljevi Agende povezani s iskorištavanjem snage kulture i kulturne raznolikosti za postizanje socijalne kohezije i dobrobiti namjeravaju se ostvariti na sljedeće načine:

-poticanjem kulturnog angažmana svih Europljana putem pružanja raznih kulturnih aktivnosti i prilika za aktivno sudjelovanje;

-poticanjem mobilnosti stručnjaka u kulturnom i kreativnom sektoru te uklanjanjem prepreka njihovoj mobilnosti;

-zaštitom i promicanjem kulturne baštine Europe kao zajedničkog resursa kako bi se podigla razina svijesti o našoj zajedničkoj povijesti i vrijednostima te osnažio osjećaj zajedničkog europskog identiteta.

Kulturna kreativnost u obrazovanju i inovacijama za radna mjesta i rast podupirat će se putem sljedećih ciljeva:

-promicanje umjetnosti, kulture i kreativnog razmišljanja u formalnom i neformalnom obrazovanju i osposobljavanju na svim razinama te u cjeloživotnom učenju;

-poticanje pogodnih ekosustava za kulturne i kreativne industrije, pristupa financiranju, inovacijskog kapaciteta, pravednih naknada za autore i stvaraoce te međusektorske suradnje;

-promicanje vještina potrebnih u kulturnom i kreativnom sektoru, uključujući digitalne, poduzetničke, tradicionalne i specijalizirane vještine.

Međunarodni kulturni odnosi EU-a jačat će se ostvarivanjem sljedećih triju ciljeva:

-podupiranje kulture kao pokretača održivog društvenog i gospodarskog razvoja;

-promicanje kulture i međukulturnog dijaloga radi miroljubivih odnosa među zajednicama;

-jačanje suradnje u području kulturne baštine.

Na temelju iskustva stečenog u kulturnoj suradnji na razini EU-a tijekom posljednjeg desetljeća, nova agenda temelji se na snažnoj suradnji s državama

članicama i dionicima, što uključuje organizacije civilnog društva i međunarodne partnere.

Države članice utvrđuju prioritete za donošenje kulturnih politika na razini EU-a u višegodišnjim planovima rada koji se donose u obliku zaključaka Vijeća EU-a. Uz Novu europsku agendu za kulturu i u skladu s njezinim strateškim usmjerenjem, plan rada strateški je i dinamičan instrument kulturne suradnje EU-a koji uvažava aktualne političke trendove i kojim se postavljaju prioriteti, uz dužno poštovanje načela EU-a o supsidijarnosti i proporcionalnosti.

U aktualnom Planu rada za kulturu za razdoblje 2023.–2026. utvrđena su četiri prioriteta europske suradnje u oblikovanju kulturnih politika:

1. umjetnici i kulturni djelatnici: osnaživanje kulturnog i kreativnog sektora
2. kultura za ljude: jačanje sudjelovanja u kulturi i uloge kulture u društvu
3. kultura za planet: oslobađanje snage kulture
4. kultura za partnerstva koja zajednički stvaraju: jačanje kulturne dimenzije vanjskih odnosa EU-a.

U okviru svakog od tih prioriteta utvrđena je 21 aktivnost za Komisiju, države članice i predsjedništva Vijeća. Njihove metode rada i očekivani rezultati jasno su definirani (uključujući otvorenu metodu koordinacije za stručne skupine).

Aktualnim planom nastavlja se provedba već postojećih mjera Europske unije u području kulturne baštine, među kojima su:

-zaštita od klimatskih promjena;

-borba protiv prirodnih katastrofa i katastrofa uzrokovane ljudskim djelovanjem te trgovine ljudima;

-radni uvjeti umjetnika;

- važnost kulture za zdravlje i dobrobit;
- pristup kulturi, sudjelovanju u kulturi i demokraciji;
- uloga knjižnica;
- zelena i digitalna tranzicija sektora;
- kvaliteta izgrađenog okoliša;
- međunarodni kulturni odnosi, uključujući odnose s Ukrajinom.

Aktualni plan rada za kulturu četvrti je takav plan EU-a, a temelji se na prethodnim planovima, za razdoblja od 2019. do 2022., od 2015. do 2018. i od 2011. do 2014.

Europska komisija u prosincu 2018. predložila je prvi europski okvir za djelovanje u području kulturne baštine. Cilj je tog okvira iskoristiti i povećati uspjeh Europske godine kulturne baštine 2018. i osigurati trajan učinak.

U suvremenim globalnim političkim i ekonomskim izazovima, ratnim zbivanjima na granicama Europske unije, migracijskim procesima, problemima u političkom funkcioniranju same Unije, različitim stajalištima država članica u europskoj sadašnjosti i budućnosti, kulturnoj raznolikosti kao velikom potencijalu za budući razvoj Europske unije i multikulturalizmu u cijeloj Europi, kultura politika Europske unije trebala bi dati odgovore na krucijalno pitanje mogućnosti koegzistencije različitih država i naroda i kultura u europskom društvu. Republika Hrvatska u tom kontekstu ima priliku izgraditi vlastiti kulturni identitet i vlastitu kulturnu politiku u kontekstu multikulturalne raznolikosti i temeljiti međunarodnu promidžbu i kulturnu suradnju na pozitivnim primjerima pojedinih država članica, koristeći pritom pomoć sredstava Europske unije (Borovac Pečarević, 2014:249).

### **3. TEMELJNI DOKUMENTI KULTURNE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Ključni akteri kulture politike u Republici Hrvatskoj su Hrvatski sabor, kao zakonodavna vlast u Republici Hrvatskoj koja donosi sve zakone u području kulture, Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo kulture i medija Republike Hrvatske kao najvažniji dionik u kreiranju i provođenju kulturne politike u Republici Hrvatskoj.

Uz ove ključne aktere kulturnih politika u RH važnu ulogu u kreiranju i provedbi kulturnih politika u Republici Hrvatskoj imaju druga državna tijela (npr. Odbor za obrazovanje, znanosti i kulturu Hrvatskog sabora, Ured za druge pri Vladi RH i dr.), Hrvatski audiovizualni centar i Zaklada „Kultura nova“, jedinice regionalne i lokalne samouprave, ustanove u kulturi kao primarni subjekti kulturnih politikai, nadalje udruge u kulturi, strukovna udruženja, umjetničke organizacije, privatne ustanove, zaklade, zadruge, kao i poduzetnici u kulturi i pojedinci u kulturi (umjetnici, samostalni umjetnici, kulturni djelatnici) te publika.

Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) obavlja prema Zakonu o Vladi Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 150/11., 119/14., 93/16., 116/18. i 80/22. ) izvršnu vlast u skladu s Ustavom RH i zakonom. U obavljanju izvršne vlasti Vlada određuje, usmjerava i usklađuje provedbu politika i programa te u tu svrhu predlaže i donosi strategije, daje smjernice, donosi akte te poduzima druge mjere potrebne za uređenje odnosa iz područja svoje nadležnosti. Vlada predlaže Hrvatskom saboru zakone i druge akte te državni proračun i završni račun, provodi zakone i druge odluke Hrvatskoga sabora, donosi uredbe za izvršenje zakona te za preuzimanje i provedbu pravno obvezujućih akata Europske unije, vodi vanjsku i unutarnju politiku te europske poslove, usmjerava i nadzire rad državne uprave, brine o gospodarskom razvitku zemlje, usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi te obavlja druge poslove određene Ustavom i zakonom. Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri (članovi Vlade).

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave („Narodne novine“, br. 85/20. i 21/23.) ustrojavaju se tijela državne uprave te se utvrđuje njihov djelokrug. Prema čl. 12. Zakona, Ministarstvo kulture i medija obavlja upravne i druge poslove u području kulture koji se odnose na: razvitak i unapređenje kulture, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, kulturnog života i kulturnih djelatnosti; osnivanja ustanova i drugih pravnih osoba u kulturi; promicanje kulturnih veza s drugim zemljama i međunarodnim institucijama; poticanje razvoja kulturnih i kreativnih industrija; normativni i upravni poslovi u području medija; stručne i upravne poslove za Hrvatsko povjerenstvo za UNESCO; poticanje programa kulturnih potreba pripadnika hrvatskoga naroda u drugim zemljama; osiguravanje financijskih, materijalnih i drugih uvjeta za obavljanje i razvitak djelatnosti kulture, a osobito muzejske, galerijske, knjižničarske, arhivske, kazališne, glazbene i glazbeno-scenske, nakladničke, likovne i audiovizualne. Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na: istraživanje, proučavanje, praćenje, evidentiranje, dokumentiranje i promicanje kulturne baštine; središnju informacijsko-dokumentacijsku službu; utvrđivanje svojstva zaštićenih kulturnih dobara; propisivanje mjerila za utvrđivanje programa javnih potreba u kulturi Republike Hrvatske; skrb, usklađivanje i vođenje nadzora nad financiranjem programa zaštite kulturne baštine; osnivanje i nadzor nad ustanovama za obavljanje poslova djelatnosti zaštite kulturne baštine; ocjenjivanje uvjeta za rad pravnih i fizičkih osoba na restauratorskim, konzervatorskim i drugim poslovima zaštite kulturne baštine; osiguranje uvjeta za obrazovanje i usavršavanje stručnih radnika u poslovima zaštite kulturne baštine; provedbu nadzora prometa, uvoza i izvoza zaštićenih kulturnih dobara; utvrđivanje uvjeta za korištenje i namjenu kulturnih dobara te upravljanje kulturnim dobrima sukladno propisima; utvrđivanje posebnih uvjeta građenja za zaštitu dijelova kulturne baštine; obavljanje inspekcijskih poslova zaštite kulturne baštine.

Ministarstvo obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na praćenje i usklađivanje politika u području zaštite autorskog i srodnih prava te provedbu mjera za unaprjeđenje utvrđenog stanja u ovom području, kao i poslove vezane uz financiranje kulture i medija iz fondova Europske unije. Ministarstvo sudjeluje s ministarstvom nadležnim za upravljanje državnom imovinom u poslovima upravljanja i raspolaganja dionicama i poslovnim udjelima trgovačkih društava koji čine državnu imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske te u pogledu trgovačkih društava koja se pretežno bave djelatnostima iz područja propisane nadležnosti ovoga Ministarstva. Ministarstvo obavlja poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti. Ministarstvo obavlja i druge poslove koji su mu stavljeni u djelokrug posebnim zakonom.

Ministarstvo kulture i medija kao svoju viziju navodi „društvo u kojemu su sloboda kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i zaštita kulturne baštine temelj očuvanja i razvitka kulturnog i nacionalnog identiteta u zajednici europskih naroda i Europskoj uniji“, dok u misiji navodi „važnost poticanja umjetničkog stvaralaštva, sudjelovanje u kulturi, zaštita i očuvanje hrvatske kulturne baštine te predstavljanje hrvatske kulture u Europi i svijetu i podupiranje svestrane međunarodne kulturne suradnje“(Matanovac Vučković i suradnici, 2022:87).

U Republici Hrvatskoj su u oprethodnom razdoblju doneseni bitni dokumenti od strategijske važnosti za područje kulture i to Strategija zaštite, očuvanja i održivog gospodarskog korištenja kulturne baštine Republike Hrvatske za razdoblje 2011.-2015. i Nacionalna strategija poticanja čitanja 2017.-2022. Također aktualna su na području kulture i medija dva nacionalna plana: Nacionalni plan razvoja arhivskih djelatnosti za razdoblje 2020. – 2025. i Nacionalni plan razvoja kulture i medija (2023.-2027.).

Vlada RH je 2018. godine započela s izradom Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine kao krovnog dokumenta i sveobuhvatnog akta strateškog planiranja kojim se dugoročno usmjerava razvoj društva i gospodarstva u svim



važnim pitanjima za Hrvatsku. Konačno, Hrvatski sabor je 5. veljače 2021. donio Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030.godine („Narodne novine“, br. 13/21.). Ovaj dokument se temelji na konkurentskim gospodarskim potencijalima Hrvatske te na prepoznatim razvojnim izazovima na regionalnoj, nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini. U Nacionalnoj razvojnoj strategiji dana je vizija Hrvatske 2030. godine kao konkurentne, inovativne i sigurne zemlje prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlje očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve.

Donošenjem Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine u veljači 2021. godine uspostavljen je hijerarhijski najviši akt strateškog planiranja koji služi za oblikovanje i provedbu razvojnih politika: dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih sektorskih ili višesektorskih akata koji su uređeni krovnim zakonskim okvirom za strateško planiranje i upravljanje razvojem, Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 123/17. i 151/22.). Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine sastoji se od 13 strateških ciljeva podijeljenih u 4 razvojna smjera. Područje kulture i medija nema zaseban strateški cilj, ali je zastupljeno kroz više prioriteta područja i prioriteta provedbe unutar različitih strateških ciljeva, primarno kroz prioriteta područje „Poticanje razvoja kulture i medija“ u strateškom cilju „1. Konkurentno i inovativno gospodarstvo“, te kroz prioritete provedbe u strateškim ciljevima „4. Globalna prepoznatljivost i jačanje međunarodnog položaja i uloge Hrvatske“, „5. Zdrav, aktivan i kvalitetan život“ te „8. Ekološka i energetska tranzicija za klimatsku neutralnost“.

Posebno su naglašeni rizici u očuvanju prirodne i kulturne baštine kao naslijeđenog kapitala, s obzirom da Hrvatska ima ogroman prirodni i kulturni kapital, obiluje izvorima čiste vode, očuvanim šumama i obalom, te kulturnom baštinom koje su temelj njezina identiteta, pa navedeni kapital predstavlja jedan od najznačajnijih potencijala za snažniji rast u budućnosti te je očuvanje i zaštita u ovom području nezaobilazna pretpostavka održivog razvoja. Nadalje, u

Nacionalnoj razvojnoj strategiji posebno se apostrofira poticanje razvoja kulture i medija. Naime, područje kulture, u kojem su sloboda kulturnog i umjetničkog stvaralaštva i zaštita kulturne baštine temelj kulturnog i nacionalnog identiteta, ključan je element društvenog razvoja. Poticanje stvaralaštva, ulaganje u umjetničku proizvodnju i distribuciju kulturnih sadržaja te jačanje aktivnog sudjelovanja građana u kulturi i razvoj publike, u čvrstoj povezanosti s kreativnim obrazovanjem i gospodarstvom, alati su za poticanje pametnog, održivog i uključivog rasta društva u cjelini. Razvojem kulturnog i umjetničkog stvaralaštva pridonosi se stvaranju novih vrijednosti i društvenog kapitala na nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini.

U Nacionalnoj razvojnoj strategiji precizirani su prioriteti provedbe javne politike kojima će se pridonijeti razvoju kulture i medija do 2030. i to:

- jačanje i promicanje hrvatske kulture, umjetničkog stvaralaštva i participacije u kulturi,
- zaštita, očuvanje, prezentacija i ekonomsko vrednovanje kulturne, povijesne i prirodne baštine,
- ulaganje u kulturne i kreativne industrije,
- razvoj medija i medijske pismenosti.

Ministarstvo kulture i medija Republike Hrvatske pokrenulo je proces izrade Nacionalnog plana razvoja kulture i medija za razdoblje od 2023. do 2027. godine (dalje u tekstu „Nacionalni plan razvoja kulture i medija“), srednjoročnog akta strateškog planiranja od nacionalnog značenja, koji je ujedno prvi sveobuhvatni strateški dokument kulturnog i medijskog sektora u Hrvatskoj nakon „Strategije kulturnog razvitka“ objavljene 2003. godine i nalazi se na Indikativnom popisu akata strateškog planiranja kojima se podupire provedba strateškog okvira u Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine. Nacionalni plan razvoja kulture i medija sastoji se od posebnih ciljeva koji su povezani s

programima u državnom proračunu i mjeri se pokazateljima ishoda, kvantitativnim ili kvalitativnim podacima koji omogućuju praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenog posebnog cilja.

U Nacionalnom planu razvoja kulture i medija naglašena je vizija ostvarenja kulturne politike Republike Hrvatske u 2027., prema kojoj će do 2027. godine Republika Hrvatska imati razvijenije kulturno stvaralaštvo, produkciju i distribuciju, osigurano očuvanje i održivo korištenje kulturne baštine, razvijeniji sustav arhiva, knjižnica i muzeja, unaprijeđeni status novinarske profesije, medijski sektor i poticanje pluralizma te učinkovitu podršku kulturnom i medijskom sektoru. Radi se o srednjoročnom dokumentu u kojem su uključene razvojne potrebe i potencijali, posebni ciljevi i pokazatelji, financijski okvir, okvir za praćenje i vrednovanje te akcijski plan koji sadrži mjere i pokazatelje rezultata. Nacionalnim planom pokrivena su sva područja djelovanja kroz posebne ciljeve razvoja kulturnog stvaralaštva, produkcije, distribucije, očuvanja i održivog korištenja kulturne baštine, razvoja arhiva, knjižnica i muzeja te unaprjeđenja statusa novinarske profesije i medijskog sektora. Nacionalni plan služi za strukturiranje javnih politika i pripadajućih ulaganja za poticanje kulturnog stvaralaštva, razvoj kulturne produkcije, unaprjeđenje kulturne distribucije, poticanje sudjelovanja u kulturi, unaprjeđenje kulturne infrastrukture te općenito upravljanje kulturnim sustavom. Ovim Nacionalnim planom zasigurno se želi afirmirati shvaćanje kulture kao razvojne snage društva.

Vlada Republike Hrvatske na sjednici od 28. prosinca 2023. donijela Odluku o donošenju Nacionalnog plana razvoja kulture i medija za razdoblje od 2023. do 2027. godine i Akcijskog plana razvoja kulture i medija za razdoblje od 2023. do 2024. godine („Narodne novine“, br. 158/23.). Nacionalni plan razvoja kulture i medija ima predviđena dva Akcijska plana razvoja kulture i medija: prvi će trajati od 2023. do kraja 2024. godine, a drugi od početka 2025. godine do kraja 2027. godine.

#### **4. MULTIKULTURALIZAM I INTERKULTURALNE KOMUNIKACIJE U PRAVNIM VRELIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Suvremeni svijet kao nikad do sada nije bio toliko obilježen prožimanjem, utjecajem i suživotom različitih kultura i kulturoloških relacija.

Da bismo odredili te suvremene pojave koriste se pojmovi monokulturalizam, multikulturalizam, kulturna raznolikost, kulturni pluralizam, interkulturalizam, transkulturalizam, odnosno stapanje kultura. Radi se o višestruko složenim i višeslojnim fenomenima koje je teško teorijski, metodološki i pojmovno definirati (Mesić, 2006: 58).

Za razliku od monokulturalizma kao starijeg i kogentnog stajališta o kompaktnoj i monolitnoj narodnoj kulturi utemeljenoj u narodnom duhu koja se mora distancirati od utjecaja drugih kultura radi opasnosti od degeneracije, multikulturalizam polazi od raznolikosti kulturnih grupa i potrebe suživota i uvažavanja različitih kultura u jednom društvu, koje su se u tom društvu inkorporirale i u njemu aktivno participiraju ali su i zadržale svoj identitet (Jelinčić i suradnici, 2010: 18-19).

Često se multikulturalizam određuje kroz kulturnu raznolikost kao svoju fundamentalnu odrednicu, koja bi se mogla definirati kao uvažavanje i promicanje različitosti ljudskih društava i kultura na određenom području ili u svijetu kao globalnoj cjelini. Multikulturalizam proklamira jednakost, toleranciju i inkluziju manjinskih kulturnih grupa u određenoj sredini. Temelji se na dva fundamentalna načela: načelu različitosti i priznanju identiteta.

U odnosu na multikulturalizam, transkulturalizam podrazumijeva radikalnu inačicu u kojoj nastaje stapanje postojećih više kultura u novu jedinstvenu transkulturu (Mesić, 2006:67; Jelinčić i suradnici, 2010:19).

Za razliku od statičnosti u određenju multikulturalizma, interkulturalizam podrazumijeva dinamičnu interakciju i suživot pojedinaca iz različitih kulturnih zajednica, uz uzajamno poštovanje i prihvaćanje (Mesić, 2006:67).

Iako se često multikulturalizam i interkulturalizam poimaju kao sinonimi, ipak i semantički (iz njihovih prefiksa multi- od lat. *multus* - mnogo i inter- od lat. *inter* – među) i sadržajno radi se o diferentnim fenomenima, jer multikulturalizam označava statično supostojanje različitih kultura, dok interkulturalizam ukazuje na dinamičnost i prožimanje kultura. Dok multikulturalizam označava postojanje više kultura na istom području, interkulturalnost naglašava odnose među kulturama i neophodnost međusobne interakcije.

Tolerantnost je zajednička karakteristika multikulturalnosti i interkulturalnosti, te prema definiciji UNESCO-a podrazumijeva poštovanje, prihvaćanje i uvažavanje bogatstva različitosti, koje se temelji na znanju, otvorenosti, komunikaciji i skladu mišljenja, savjesti i uvjerenja te predstavlja sklad s različitostima.

Komunikacija među kulturama je danas mnogo intenzivnija nego što je to prije bio slučaj, zahvaljujući razvoju raznih komunikacijskih alata.

Za pomak na viši fenomenološki stupanj od multikulturalizma ključan je interkulturalni dijalog odnosno kvalitetna interkulturalna komunikacija, kod koje naglasak nije na iskazivanju različitosti i drugosti među dionicima odnosa iz različitih kultura, već na komunikaciji, točnije, na samoj poruci koja se prenosi tim činom.

Interkulturalna komunikacija (engl. *intercultural communication*) podrazumijeva komuniciranje pripadnika različitih kultura koje imaju bitno drukčije vrijednosne sustave koji međusobno dolaze u posredan ili neposredan kontakt.

Interkulturalna komunikacija stoga igra presudnu ulogu u suvremenom dobu, opterećenom globalnim ekonomskim i ratnim krizama te migracijskim procesima, jer razumijevanje među kulturama može smanjiti nastale tenzije i probleme koji se javljaju među različitim državama ili nacijama, ali i u odnosima između domicilnog stanovništva i doseljeničkog korpusa (Obad, 2017:228).

U tom smislu nužno je imati kvalitetan pravni okvir, kako na međunarodnoj i regionalnoj tako i na nacionalnoj razini.

Uz opće međunarodne pravne dokumente o ljudskim pravima (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Drugi Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Konvencija UNESCO-a protiv diskriminacije u obrazovanju; Konvencija protiv torture; Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena i Konvencija o pravima djeteta), nužno je za uspostavljanje interkulturalne komunikacije osigurati prije svega primjenu Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i to bez bilo kakvih diskriminacijskih odstupanja. U tom smislu od presudne je važnosti praksa Europskog suda za ljudska prava u cilju postavljanja visokih očekivanja glede poštovanja prava na slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu vjeroispovijesti, slobodu udruživanja i okupljanja i poštovanja prava privatnosti i obiteljskog života. Ovom treba pridodati i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994., nastalu također pod okriljem Vijeća Europe, koja predstavlja prvi pravno obvezujući međunarodni instrument za zaštitu prava nacionalnih manjina, te Europsku povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1994., koja ističe kulturnu raznolikost kao jedan od temeljnih principa na kojima se temelji zajednica suverenih i teritorijalno cjelovitih europskih država. Republika Hrvatska je stranka svih konvencija odnosno Povelje.

U okviru nacionalnog prava u Republici Hrvatskoj pravni okvir za interkulturalnu komunikaciju predstavljaju prije svega odredbe Ustava RH (čl.14.-70.) i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“, br. 155/02., 47/10., 80/10., 93/11.). Između ostalih zajamčenih prava, sukladno Ustavnom zakonu pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanjem

i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije. Prava nacionalnih manjina istaknuta u Ustavnom zakonu regulirana su detaljnije u više zasebnih zakona među kojima su Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, koji su isto kao i Ustavni zakon organski zakoni, te Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakon o udžbenicima za osnovnu i srednju školu, Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Zakon o lokalnim izborima, kao i drugi zakoni koji sadrže pojedinačne odredbe koje se odnose na nacionalne manjine.

U Nacionalnom planu razvoja kulture i medija za razdoblje od 2023. do 2027. godine problematici multikulturalizma i interkulturalizma nije posvećena veća pozornost. Naime, Nacionalni plan sadrži samo proklamaciju kako će se podupirati sudjelovanje umjetnika i kulturnih djelatnika u multilateralnim programima koji potiču razvoj interkulturalnog dijaloga i kulturne raznolikosti u sklopu međunarodnih organizacija i asocijacija te nevladinih organizacija.

## 5. ZAKLJUČAK

Republika Hrvatska članica je niza međunarodnih i regionalnih sporazuma i konvencija koji osiguravaju zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda pa time i zaštitu osoba s drugim kulturnim podrijetlom od domicilnog građanstva. Postojeći pravni okvir u Republici Hrvatskoj kojeg čine prvenstveno Ustav Republike Hrvatske i niz organskih zakona, kao i posebna legislativa u brojnim područjima regulacije društvenih odnosa, osigurava zaštitu nacionalnih manjina i njihova kulturna prava, kao i kvalitetu interkulturalnog dijaloga na toj razini.

Međutim, s obzirom na aktualne migracijske procese odnosno rastuću zastupljenost stranih radnika iz trećih zemalja u Republici Hrvatskoj, ovaj pravni okvir neće biti dovoljan za reguliranje svih potencijalno otvorenih pitanja u

osiguravanju interkulturalnog dijaloga s pripadnicima drugih kultura odnosno ostvarivanja ukupne kulturne raznolikosti u Republici Hrvatskoj. Stoga je nužno u planu zakonodavnih aktivnosti žurno sagledati donošenje novih propisa odnosno noveliranje postojećih propisa, kako općih (npr. Zakon o suzbijanju diskriminacije), tako i posebnih (npr. propisi o strancima, propisi u području kulture i obrazovanja, propisi o vjerskim zajednicama, etc.), koji bi osigurali punu zaštitu ljudskih prava svih u Republici Hrvatskoj, neovisno o njihovom nacionalnom i kulturnom podrijetlu, ali i prevenirali moguće konflikte u ovim relacijama.



**LITERATURA:**

1. BOROVIĆ PEČAREVIĆ, M. (2014), Perspektive razvoja europske kulturne politike – Interkulturni dijalog i multikulturalnost, AGM, Zagreb
2. CVJETIČANIN, B., KATUNARIĆ, V. (2002), Hrvatska u 21.stoljeću – Strategija kulturnog razvitka, Ministarstvo kulture, Zagreb
3. DELIBAŠIĆ, E. (2012), Osnovi kulturne politike, Vrijeme, Zenica, 2012.
4. DRAGIĆEVIĆ-ŠOŠIĆ, M., STOJKOVIĆ, B. (2007), Kultura: menadžment, animacija, marketing, Clio, Beograd
5. GRDEŠIĆ, I. (2006), Osnove analiza javnih politika, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb,
6. HESMONDHALGH, D., OAKLEY, K., LEE, D., NISBETH, M. (2015), Culture, Economy and Politics - The Case of New Labour, Palgrave Macmillan
7. HEYWOOD, A. (2004), Politika, Clio, Beograd
8. HILL, M. (2014), The Public Policy Process, 4th ed., Longman
9. JELINČIĆ, D.A., GULIŠIJA, D., BEKIĆ, J. (2010), Kultura, turizam, interkulturologija, IMO i Meandarmedia, Zagreb
10. KATUNARIĆ, V. (2007), Lice kulture, Antibarbarus, Zagreb
11. MATANOVAC VUČKOVIĆ, R., UZELAC, A., VIDOVIĆ, D. (ur.) (2022), Pregled kulturnog razvoja i kulturnih politika u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo kulture i medija, Zagreb
12. MEINHOF, U.H., *TRIANDAFYLLOU*, A. (ed.) (2008), Transkulturalna Evropa, Clio, Beograd
13. MESIĆ, M. (2006), Multikulturalizam, Školska knjiga, Zagreb
14. OBAD, K. (2017), „Određenje i izazovi interkulturalne komunikacije u savremenim kulturalnim odnosima“, Istraživanja, Fakultet humanističkih nauka, god.12., br.12., Mostar
15. PETAK, Z. (2008), „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje“, Politička misao, vol. XLV, br.2., Zagreb
16. PETEK, A., PETKOVIĆ, K. (2014), Pojmovnik javnih politika, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
17. PRNJAT, B. (2006), Uvod u kulturnu politiku, Stylos, Novi Sad
18. PRPIĆ, I., PUHOVSKI, Ž., UZELAC, M. (ur.) (1990), Leksikon pojmova politike, Školska knjiga, Zagreb
19. ŠVOB-ĐOKIĆ, N. (2017), Osvrt na tipologije kulturnih politika, CULPOL Analitički osvrt 1, IRMO, Zagreb,
20. ŠVOB-ĐOKIĆ, N., PRIMORAC, J. , JURLIN, K. (2008), Kultura zaborava – Industrijalizacija kulturnih djelatnosti, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb
21. VIDOVIĆ, D. (2010), „Kulturne politike devedesetih u Hrvatskoj“, Kazalište, br.41.-42., Zagreb

*Summary*

**CULTURAL POLICIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA,  
MULTICULTURALITY AND INTERCULTURAL COMMUNICATION -  
REVIEW AND LEGAL FRAMEWORK**

*Professional paper*

*The cultural policies of a country are components of public policies that include the totality of conscious and intentional actions and actions, or the absence of such actions within society, which aim to satisfy certain cultural needs by optimally using all available potentials that a certain community has at a certain moment. Modern countries are facing increasingly pronounced challenges of multiculturalism, especially in the current circumstances of global crises, economic recession, wars and significant migration processes. Today, there are frequent conflicting demands of minority groups with a formed cultural origin and identity different from that of the majority in the country in which they coexist. Therefore, the authors emphasize the need to, in addition to the formation of cultural policies and intercultural dialogue, pay special attention to activities at the legislative level that would regulate potential challenges in this area of sensitive social and cultural relations.*

**Keywords:** *public policies, cultural policies, culture, interculturalism, intercultural communications*

## DIGITALIZACIJA KULTURNE BAŠTINE: OD PROJEKTA DO POSLOVNOGA PROCESA

*Pregledni rad*

dr. sc. **Ivica Poljičak**, prof. struč. stud.<sup>1</sup>

*Ovim se radom analizira i razumijeva ključne elemente digitalizacije kulturne baštine u Hrvatskoj. Od izrade prvih strateških dokumenata i projekta, kao početnih koraka digitalne transformacije početkom 2000-ih, pa do pripreme, provedbe i evaluacije projekta e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“, koji je za cilj imao održivo upravljanja ovim procesom. Uspostavom projekta e-Kultura, imajući u vidu brze tehnološke promjene, nova znanja, novu generaciju strateških dokumenata, suvremeni zakonodavni okvir, započinje novo razdoblje digitalne transformacije na području kulturne baštine. U radu se posebice razmatra analiza stanja digitalizacije koja prethodi projektu, raščlanjuje se projekt po sastavnicama i njegova provedba. Naposljetku, nakon okončanja provedbe projekta, daje se evaluacijski uvid te upućuje na izazove digitalizacije kulturne baštine. Na kraju rada, upućuje se na zaključak da se, u smislu pretvorbe iz analognog u digitalno, digitalizacija kulturne baštine, održivo uspostavila kao rezultat projekta e-Kultura, a da su digitalizacija usluga i poslovnih procesa sljedeći prioritetni koraci digitalne transformacije kulturne baštine u Hrvatskoj.*

**Ključne riječi:** *e-Kultura, digitalizacija kulturne baštine, digitalna transformacija*

### 1. UVOD

Globalne promjene s kojim se suvremeno društvo suočava u prvom razdoblju 21. stoljeća snažno utječu na uvriježeni način života i poslovne modele. Ubrzana tehnolojska transformacija, novi globalni izazovi koje sa sobom donose klimatske promjene, nove zdravstvene prijetnje svjetskih razmjera, prijetnje sigurnosti i ratovi nove generacije utječu na ukupni društveni razvoj. U tom kontekstu sveprisutna je i digitalizacija. U javnom diskursu termin

---

<sup>1</sup> dr. sc. Ivica Poljičak, profesor stručnog studija, Ministarstvo kulture i medija Republike Hrvatske  
e-mail: ipoljicak2@gmail.com

digitalizacija iznimno često se koristi kada se govori o razvoju novih tehnologija, kada se upućuje na informacijsko društvo i novo digitalno doba te kada se upućuje na brojne promjene kojih je digitalizacija ključni nositelj. Suvremena društvena, gospodarska, kulturna kretanja ukazuju na digitalizaciju gotovo svih aspekata ljudskog života. Digitalizacija je postala sastavnicom svih javnih politika: digitalizira se javna uprava, pristupilo se digitalizaciji zdravstva, sustava javne sigurnosti, sustava obrazovanja, digitalizira se prometna i energetska mreža, gotovo da i nema djelatnosti, bilo da je riječ o privatnom ili javnom sektoru, a da nije prisutna digitalizacija. Svakako je potrebno navesti kako je jedan od šest prioriteta Europske komisije za razdoblje 2019. - 2024. „Europa spremna za digitalno doba“.<sup>2</sup> Od svih projekata, procesa i ukupne preobrazbe globalnog karaktera koju je digitalizacija donijela, i još uvijek donosi, u ovom radu se razmatra digitalizacija kulturne baštine u Hrvatskoj. Vremenski gledano, od samih početaka, a s tim su povezani prvi projekti i strateški dokumenti sve do suvremenog trenda digitalizacije kulturne baštine kada se već može govoriti ne samo o pojedinačnim projektima digitalizacije već je puni zamah uzela digitalizacija poslovnih procesa.

Sadržajno, rad je prvenstveno usmjeren na digitalizaciju kulturne baštine u Hrvatskoj koja se najbolje oživotvorila u projektu e-Kultura – „Digitalizacija kulturne baštine“.<sup>3</sup> Na kraju će više riječi biti o pojedinačnim novim projektima financiranim iz sredstava Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (NPOO) čija provedba definitivno vodi ka digitalizaciji poslovnih procesa te digitalnoj transformaciji kulturne baštine u Hrvatskoj. Prije daljnje razrade, za potrebe ovog rada, neophodno je definirati ključne termine kako bi se izbjegle sve potencijalne

---

<sup>2</sup> Prioritet “Europa spremna za digitalno doba” uključuje: “Prihvatanje digitalne transformacije ulaganjem u poduzeća, istraživanje i inovacije, reformiranje pravila o zaštiti podataka, opremanjem ljudi vještinama potrebnim za novu generaciju tehnologija i osmišljavanjem propisa u korak s tim razvojem.”

<sup>3</sup> Projekt „Digitalizacija kulturne baštine“ – e-Kultura sufinanciran je u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. iz Europskog fonda za regionalni razvoj u ukupnom iznosu od 5.634.195,20EUR od čega je 85% izdvojeno iz Europskog fonda dok je ostatak sredstava osiguran iz Državnog proračuna.

nedoumice značenja pojedinih uporaba termina digitalizacija.

## **2. ODREĐENJE TERMINA DIGITALIZACIJE I DIGITALIZACIJE KULTURNE BAŠTINE**

U Hrvatskoj enciklopediji termin „digitalizacija“ u najširem smislu određuje se kao prevođenje analognog signala u digitalni oblik. Nadalje, u užem smislu „digitalizacijom“ se smatra „pretvorba teksta, slike, zvuka, pokretnih slika (filmova i videa) ili trodimenzionalnog oblika nekog objekta u digitalni oblik, u pravilu binarni kod zapisan kao računalna datoteka sa sažimanjem podataka ili bez sažimanja podataka, koji se može obrađivati, pohranjivati ili prenositi računalima i računalnim sustavima. Postupci digitalizacije, kao i uređaji kojima se ona obavlja (analogno-digitalni pretvornici) ovise o vrsti gradiva koje se digitalizira.“<sup>4</sup>

U svakodnevnoj uporabi raširena su najmanje dva značenja pojma digitalizacija. U prvom slučaju pod digitalizacijom se misli na pretvorbu analognog ili fizičkog izvornika u digitalni oblik. Drugo značenje se odnosi na digitalizaciju koja uključuje uporabu digitalne tehnologije u različitim poslovnim procesima. U tom smislu digitalizacija uvodi nove radne procese, koji su učinkovitiji, koji poboljšavaju poslovanje i stvaraju novo digitalno okruženje.<sup>5</sup> U odnosu na određenje termina digitalizacija sintagma digitalna transformacija proces je stvaranja potpuno novog poslovnog modela. Digitalna transformacija proces je integracije digitalne tehnologije u sve aspekte poslovanja, proces koji zahtijeva temeljne promjene u tehnologiji, kulturi, operacijama i isporuci vrijednosti (Lozić, 2023:215).

Za razliku od općenitog određenja termina digitalizacija, kada ga povezujemo s

---

<sup>4</sup> Hrvatska enciklopedija, Digitalizacija, <https://www.enciklopedija.hr/clanak/digitalizacija> (05.02.2024.)

<sup>5</sup> Unutar hrvatskog govornog područja razdvajanje značenja termina digitalizacija na dva odvojena termina: digitizacija i digitalizacija nije naišlo na širu primjenu. Dok se za pojam digitizacija zadržava tumačenje po kojem je to proces pretvaranja analognih sadržaja u digitalne zapise, digitalizacija je proces koji utječe na promjenu poslovnog modela. Pojam digitalizacije razlikuje se od pojma digitizacije upravo po načinu uporabe tehnologije u poslovnom procesu. (Lozić, 2023:213)

kulturnom baštinom onda digitalni sadržaj, bilo da je pretvoren iz analognog u digitalni ili je nastao izvorno kao digitalni, obuhvaća raznovrsnu građu/gradivo u arhivima, knjižnicama, muzejima, audiovizualnim centrima i ostalim ustanovama. S tim u vezi, potrebno je opisati što podrazumijevamo pod kulturnom baštinom te se koristimo sljedećim određenjem: „Kulturna baština sastoji se od izvora naslijeđenih iz prošlosti u svim oblicima i pojavama – materijalnim i nematerijalnim, digitalnim (digitaliziranim i izvorno digitalnim), uključujući spomenike, lokalitete, pejzaže, vještine, prakse, znanje i sve izraze ljudske kreativnosti, kao i zbirka koje čuvaju i kojima upravljaju javna i privatna tijela – muzeji, knjižnice i arhivi. Ona nastaje interakcijom čovjeka i mjesta kroz vrijeme i stalno se razvija. Ovi izvori imaju veliku vrijednost za društvo iz kulturnog, prirodnog, društvenog i ekonomskog aspekta te održivo upravljanje njima postaje strateški cilj 21. stoljeća.“<sup>6</sup> Zbog čiste i cjelovite pojmovne preciznosti od velike je koristi određenje termina (Ernst&Young, 2018:3) u istraživanju koje predstavlja analizu postojećeg stanja i prethodni je korak prijavi i provedbi projekta e-Kultura – „Digitalizacija kulturne baštine“. Kulturnu baštinu „čine pokretna i nepokretna kulturna dobra od umjetničkog, paleontološkog, arheološkog, antropološkog i znanstvenog značenja“. U okviru projekta „Digitalizacija kulturne baštine se odnosi isključivo na građu i gradivo koja jest kulturna baština, a ne druge vrste građe kojima raspolažu kulturne institucije (primjerice medijska građa i sl.). Digitalna kulturna baština „označava i obuhvaća digitaliziranu baštinu, odnosno baštinu prenesenu iz analognog u digitalni oblik, i izvorno digitalnu baštinu, tj. baštinu koja je izvorno nastala u digitalnom obliku.“ Digitalizirana kulturna baština je kulturna baština koja je digitalizirana, odnosno za koju je izvršen proces pretvaranja analognog signala u digitalni oblik.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Preuzeto iz Plana digitalizacije kulturne baštine 2020.-2025. str.3

<sup>7</sup> Digitalizacija ostalih dijelova kulturnog sektora nije predmetom ovog rada. U radu se razmatra isključivo digitalizacija kulturne baštine kao jednog dijela kulturnog sektora u Hrvatskoj.

### 3. DIGITALIZACIJA KULTURNE BAŠTINE: HRVATSKO ISKUSTVO PRVOG RAZDOBLJA 21. STOLJEĆA

Više hrvatskih autora, cjelovito ili raščlambom pojedinih dijelova, bave se u svojim radovima temom digitalizacije u okvirima arhivske, knjižnične i muzejske djelatnosti (Bilić, 2019; Bukvić i Piškor 2022; Ivanović, 2022; Katić, 2022; Kocijan, 2022; Lemić, 2019; Seiter-Šverko i Križaj 2012; Stančić, 2009; Uzelac i Lovrinović Higgins 2022). Najveći dio navedenih autora izravno dolazi iz AKM<sup>8</sup> zajednice gdje se prožima stručni rad unutar institucija s njihovim znanstveno-stručnim angažmanom koji se nadovezuje na njihov primarni profesionalni institucionalni rad.<sup>9</sup> Premda Hrvatska od početka 2000-ih potiče brojne aktivnosti vezane uz digitalnu transformaciju društva, u protekla dva desetljeća digitalnoj transformaciji kulturnog sektora i gradnji resursa digitalne kulture nije se pristupilo na sustavan način (Uzelac i Lovrinović Higgins 2022:356). Piškor i Bukvić (2022:36) navode da se o sustavnom pristupu digitalizaciji kulturne baštine u Hrvatskoj može govoriti od 2005. godine kada je Ministarstvo kulture započelo s izradom Nacionalnog programa digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe.<sup>10</sup> Ministarstvo kulture pokrenulo je i projekt digitalizacije Hrvatska kulturna baština.<sup>11</sup> Isti autori raščlanjuju razvoj projekta Hrvatska kulturna baština, ciljeve usmjerene ka uspostavi jedinstvenog informacijskog sustava kulturnih dobara u Republici Hrvatskoj te dostupnošću kulturne baštine u digitalnom okruženju.<sup>12</sup> Međutim, u tim strateškim planovima u sektoru kulture su prepoznata suvremena očekivanja povezana s

---

<sup>8</sup> Arhivi, knjižnice, muzeji.

<sup>9</sup> Ovdje nisu navedeni radovi, niti njihovi autori, koji se bave specifičnim praktičnim temama unutar digitalizacije kulturne baštine.

<sup>10</sup> Nacionalni program digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe Ministarstvo kulture je prihvatilo u rujnu 2006. godine.

<sup>11</sup> U ožujku 2007. godine potpisan je Sporazum o suradnji na provedbi Nacionalnog projekta Hrvatska kulturna baština između Ministarstva kulture kao osnivača te Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu, Hrvatskoga državnog arhiva i Muzejskog dokumentacijskog centra kao nositelja projekta (Piškor i Bukvić, 2022:37).

<sup>12</sup> Piškor i Bukvić (2022: 35-51)

digitalizacijom i mrežnom prezentacijom, ali planirano je samo dijelom bilo ostvareno u praksi (Piškor i Bukvić 2022:45).<sup>13</sup> U svakom slučaju, kulturna zajednica svjedočila je plodnim aktivnostima različitih postupaka digitalizacije<sup>14</sup>, ali je istodobno prepoznato da se usustavljanje digitalizacije kulturne baštine, nakon početnog entuzijazma, ne provodi zadovoljavajućim tempom, da izostaju odgovori na prepreke tijekom provedbe. Zapravo, digitalizacija kulturne baštine provodila se pojedinačno i nepovezano, a to se prvenstveno odnosilo na pretvorbu analognog u digitalni sadržaj.<sup>15</sup> Sljedeća etapa u procesu digitalizacije kulturne baštine u Hrvatskoj započela je 2017. godine i traje do danas, a obilježavaju je četiri formalno međusobno odvojena, a istodobno realno povezna elementa. Na prvom mjestu je novi zakonodavni okvir za cijelu AKM zajednicu. Drugo, priprema i izrada, participativnim pristupom, novih strateških dokumenata koje su donijeli Ministarstvo kulture i Vlada Republike Hrvatske, treće priprema, provedba i evaluacija projekta e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“ te četvrto, digitalna transformacija izgradnjom nacionalnog arhivskog informacijskog sustava i digitalnih konzervatorskih podloga.

### **3.1. Novi zakoni: pretpostavke za digitalni razvoj u suvremenom normativnom okviru**

Zakoni koji se odnose na AKM zajednicu, a koji su donijeti na samom kraju

---

<sup>13</sup> Portal Hrvatska kulturna baština, izrađen 2008. godine kao središnje mjesto za pristup i pretraživanje već postojećih i digitalnih zbirka izrađenih u okviru ovog projekta nije funkciji iako je njegovo sučelje i dalje mrežno dostupno. Sličnu sudbinu je doživio i ARHINET.

<sup>14</sup> Prema analizi podataka o odobrenim programima digitalizacije građe knjižnica u sklopu Nacionalnog programa digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe, od 2008. do 2018. godine u 42 knjižnice proveden je 131 program digitalizacije građe (Katić 2022:147). Godine 2011. putem ARHINET-a tada je mrežno bilo dostupno više od 120000 digitalnih snimaka i 1000 tekstualnih zapisa Piškor i Bukvić (2022:38).

<sup>15</sup> Uzroci koji su doveli do takvog stanja predmet su jedne druge raščlambe, a to prelazi okvire ovog rada. Upravljački, organizacijski, financijski i tehnički problemi u jednom su trenutku prevladali, usporili su razvoj digitalizacije kulturne baštine, a rezultat je bio zastoj koji je mogao ugroziti prijavu projekta e-Kultura – Digitalizacija kulturne baštine.



devedesetih godina prošlog stoljeća u suvremenim okolnostima su se pokazali neadekvatnim i zastarjelima.<sup>16</sup>

Ključni ciljevi kod izrade novih zakona odnosili su se osuvremenjivanje rada arhiva, knjižnica i muzeja u duhu novog vremena, s dosegnutim stručnim standardima, brojnim tehnološkim promjena koje su se dogodile u dvadesetak godina od donošenja zakona te s tim u vezi novih potreba korisnika usluga arhiva, knjižnica i muzeja.<sup>17</sup>

Posljednjih godina u velikoj mjeri promijenila se tehnologija stvaranja dokumentarnog i arhivskog gradiva, tijela javne vlasti i drugi stvaratelji znatno su digitalizirali svoje poslovanje i usluge te stvaraju izvorno elektroničko gradivo u raznovrsnim informacijskim sustavima i oblicima čime je uvelike ubrzano i pojednostavljeno ponovno korištenje informacija. Zakon o arhivskom gradivu i arhivima nije predvidio načine obrade i očuvanja navedenog gradiva već se prvenstveno bavio postupcima i obvezama stvaratelja i arhiva prema klasičnom gradivu. Imajući u vidu navedeno, izdvojilo se nekoliko ciljeva.

- Osposobiti arhive da djeluju u digitalnom društvu. Za razliku od tadašnjeg zakona kojim se definira čuvanje, predaja arhivskog gradiva u konvencionalnom i elektroničkom obliku zadaća je stvoriti pretpostavke za preuzimanje digitalnog gradiva i digitalizaciju usluge arhiva. Riječ je o ključnoj novini koju je donio novi zakon.<sup>18</sup> Takvim zakonskim pristupom omogućuje se transformacija iz klasičnog u digitalni arhiv.
- Usklađivanje s novijim hrvatskim i EU propisima. Konceptijski i sadržajno, definira se dostupnost i korištenje arhivskog gradiva usklađeno sa Zakonom o pravu na pristup informacijama i Zakonom o zaštiti osobnih podataka, te Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR).

---

<sup>16</sup> Godine 1997. donio se Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/1997.) i Zakon o knjižnicama (NN 105/1997.), 1998. Zakon o muzejima (NN 142/1998.). Činjenica da niti u jednom od navedenih zakona se ne spominje termin digitalizacija dovoljno govori sama za sebe.

<sup>17</sup> Novi, cjeloviti zakoni su izrađeni, u suradnji i otvorenoj raspravi sa stručnom javnosti tijekom 2018. i 2019. godine.

<sup>18</sup> Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/2018.)

- Potpora razvitku digitalnog društva. Umjesto stvaranja konvencionalnog (kolokvijalno kazano papirnato) gradiva novim zakonom omogućuje se svim tijelima javne vlasti i svim gospodarskim dionicima koji su stvaratelji dokumentarnog i arhivskog gradiva da stvaraju digitalno gradivo, uz puno čuvanje pravne sigurnosti. Na taj se način Hrvatska priključila suvremenim trendovima europskog digitalnog društva. Istodobno, stvaratelji gradiva, u javnom i privatnom sektoru postižu značajne uštede.
- Unaprijediti dostupnost i korištenje arhivskog gradiva u arhivima i kod samih stvaratelja prije predaje u arhiv.
- Unaprjeđenje javne arhivske službe. Zakon je obvezao izradu Nacionalnog plana razvoja arhivske djelatnosti kojim se, između ostalog, definiraju mjere za stvaranje digitalnog arhivskog gradiva i digitalnog arhiva.<sup>19</sup>

Istodobno, neophodno je za knjižnice i knjižničnu djelatnost bilo stvoriti suvremeni normativni okvir, usklađen s EU zakonodavstvom i suvremenim knjižničnim standardima. Od donošenja Zakona o knjižnicama 1997. na međunarodnoj su razini, a posebno u Europi, usvojeni brojni dokumenti namijenjeni knjižničarskoj zajednici koji ističu važnu ulogu knjižnica u demokratizaciji društva i razvoju društva znanja. Stoga je novim zakonom bilo potrebno provesti usklađenje s preporukama Vijeća Europe i drugim međunarodnim dokumentima namijenjenim knjižničarskoj struci. Usklađenost s digitalnim društvom bio je jedan od ključnih ciljeva koji se planirao ostvariti novim zakonom, odnosno u cijelosti na novi način regulirati područje knjižnične djelatnosti sukladno novim tehnologijama koje se koriste i čine važan dio knjižničnog sustava, a to su informatizacija i digitalizacija. Posebice je potrebno istaknuti da se po prvi put zakonski definira digitalna knjižnica kao knjižnica koja pruža usluge korisnicima na temelju sustavnog upravljanja digitalnim

---

<sup>19</sup> Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 14. studenoga 2019. godine donijela je Odluku o donošenju Nacionalnog plana razvoja arhivske djelatnosti za razdoblje od 2020. do 2025. godine. (NN 110/2019.)

sadržajem uz posebne funkcionalnosti vezane uz taj sadržaj, u skladu s utvrđenim pravilima.

Novi Zakon o muzejima nije bio izravno fokusiran na digitalizaciju muzejskih predmeta i muzejske djelatnosti, ali se kroz proces inventarizacije cjelokupne muzejske građe u Republici Hrvatskoj otvorilo i to pitanje, a sama tema digitalizacije više je prisutna u Planu digitalizacije kulturne baštine 2020. - 2025.

### **3.2. Strateški dokumenti: Plan digitalizacije kulturne baštine 2020. - 2025.**

Plan digitalizacije sastoji se iz dva dijela: analize postojećeg stanja te su na temelju analize postavljeni i operacionalizirani ciljevi.

#### **3.2.1. Analiza postojećeg stanja digitalizacije kulturne baštine<sup>20</sup>**

Na temelju provedene analize izrađena su tri dokumenta koju su istodobno korištena za izradu Plana digitalizacije te prijavu na natječaj Projekta e-Kultura: Digitalizacija kulturne baštine:

- Analiza trenutnog stanja informacijskih sustava relevantnih za digitalizaciju kulturne baštine,
- Analiza ljudskih kapaciteta u području digitalizacije,
- Prijedlog budućeg stanja.

Prikupljanje podataka je provedeno na uzorku od 177 ustanova, a popunjeni upitnik je dostavilo njih 138 ili 78% što predstavlja relevantni broj

---

<sup>20</sup> Tvrtka Ernst&Young Savjetovanje d.o.o. provela je analizu postojećeg stanja digitalizacije kulturne baštine u Hrvatskoj. Temeljem provedenog otvorenog postupka javne nabave za nabavu usluga pripreme natječajne dokumentacije za projekt „Digitalizacija kulturne baštine“ Ministarstvo kulture odabralo ponudu navedene tvrtke te je 2. studenoga 2017. godine s istom sklopio ugovor.

prikupljenih odgovora (Plan digitalizacije kulturne baštine 2020:5).<sup>21</sup> Premda prikupljeni podatci nisu detaljno interpretirani po specifičnostima određenih sektora i vrstama institucija, niti su izneseni zaključci o razlozima trenutačnog stanja (Uzelac i Lovrinić Higgins 2022:357) ipak se može govoriti o prvom sustavnijem uvidu u stanje digitalizacije baštinskih ustanova. Ne samo da se još jednom razmatralo o značaju digitalnog sadržaja i digitalnih procesa nego su se na jednom mjestu prikupili podatci koji su poslužili za postavljanje održivih strateških ciljeva, operacionaliziranih mjerama i aktivnostima koje su potrebne za realizaciju i održivost ciljeva.<sup>22</sup> Sve sa svrhom pripreme projekta „Digitalizacije kulturne baštine“ za podnošenje projektnog prijedloga za sufinanciranje iz fondova Europske unije u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija.. Glavni zaključci analize zatečenog stanja upućuju da gotovo sve ispitane institucije provode barem jednu aktivnost procesa digitalizacije (samostalno ili koristeći usluge digitalizacije na tržištu), da pri aktivnostima digitalizacije koriste različite standarde za digitalizaciju te različite kriterije za odabir građe/gradiva. Utvrđeno je da ne postoji jedinstveni registar ili katalog kulturne baštine koji bi omogućavao pregled podataka o vrsti i broju građe te postoji nerazmjer u digitalnom razvoju ključnih nacionalnih institucija i ostalih. Zanimljivim je primijetiti da institucije u prosjeku procjenjuju da bi im uz postojeće resurse trebalo 30 godina za potpunu digitalizaciju kulturne baštine. Nažalost, utvrđeno je da manje od polovice institucija ima implementirane podatke u digitalnu građu/gradivo. Također manje od polovice institucija koristi digitalni repozitorij za građu/gradivo kulturne baštine. Za održavanje i administriranje digitalnog repozitorija uglavnom se brinu vanjski stručnjaci. Značajan broj opreme je stariji od tri godine, a tek manji broj zaposlenika radi na

---

<sup>21</sup> Prema vrstama ustanova, stupanj odgovora je sljedeći: arhivi 89%, Ministarstvo kulture i konzervatorski odjeli 86%, muzeji 79%, knjižnice 76%, imatelji i stvaratelji audiovizualnog (AV) gradiva te ostali imatelji i stvaratelji kulturne baštine 61%.

<sup>22</sup> Upitnik digitalizaciju kulturne baštine se sastojao od 145 pitanja.

poslovima digitalizacije.<sup>23</sup> Obuhvaćena analiza zakonodavnog okvira, te analiza očuvanja i pristupa digitalnoj kulturnoj baštini i kriterija za digitalizaciju, analiza digitalne građe i organizacija procesa digitalizacije, kao i analiza ljudskih potencijala i finansijskih potencijala omogućili su postavljanje ciljeva za izradu Plana digitalizacije kulturne baštine 2020. - 2025.

### 3.2.2. Ciljevi Plana digitalizacije kulturne baštine

Temeljem Analize trenutnog (as – is) stanja i Prijedloga budućeg (to – be) stanja Projekta digitalizacije kulturne baštine definirani su dva cilja, način njihovog ostvarenja i pokazatelji uspješnosti ostvarenja.<sup>24</sup>

Prvi posebni cilj „Unaprijediti mrežnu dostupnost digitalne kulturne baštine“ usmjeren je na poboljšanje dostupnosti digitalnog sadržaja, njegovu interoperabilnost među ustanovama i osiguravanje uvjeta za trajnu pohranu digitalnog sadržaja baštinskih ustanova kroz uvođenje normi, specifikaciju radnih procesa i dijeljenje usluga (Plan digitalizacije kulturne baštine 2020:16).<sup>25</sup> Ključna mjera za osiguranje ovog cilja je „Uspostaviti umreženi središnji sustav za digitalnu kulturnu baštinu“.

Drugi posebni cilj „Osigurati održivost umreženog središnjeg sustava za digitalnu kulturnu baštinu“. Državna informacijska infrastruktura je sustav koji čini zajednička državna osnovica za sigurnu razmjenu podataka i alati za interoperabilnost, a regulirana je Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi. Donesena je i uredba kojom se propisuju organizacijski i tehnički standardi za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, a

---

<sup>23</sup> Detaljnije o zaključcima u Izvješće o analizi trenutnog stanja digitalizacije kulturne baštine u RH (Ernst&Young, 2018:128-130).

<sup>24</sup> Plan digitalizacije kulturne baštine 2020.:15-28)

<sup>25</sup> Digitalne zbirke koje su nastale prije Projekta e-Kultura: Digitalizacija kulturne baštine nalaze se u različitim informacijskim sustavima koji se s tehnološkog aspekta ne zasnivaju na jednakim normama i specifikacijama, zbog čega nije bila moguća razmjena sadržaja i metapodataka niti je postojala mogućnost skupnog pretraživanja i pregleda sadržaja (Plan digitalizacije kulturne baštine 2020:16).

uspostavljen je Centar dijeljenih usluga (CDU) – „državni oblak“ čija je obveza objediniti državnu informacijsku infrastrukturu.<sup>26</sup>

### **3.3. Priprema, provedba i evaluacija Projekta e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“**

Projekt e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“ je sufinanciran kroz Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. u sklopu prioritetne osi 2: Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije. Projekt se provodio u sklopu Projekta e-Hrvatska, a nositelj projekta bilo je Ministarstvo kulture i medija, dok su partneri na projektu bile najznačajnije baštinske institucije: Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu, Hrvatski državni arhiv, Hrvatska radiotelevizija i Muzej za umjetnost i obrt. Glavna svrha Projekta je doprinijeti povećanju korištenja informacijske i komunikacijske tehnologije u komunikaciji između građana i javne uprave razvojem središnjeg softverskog rješenja u sektoru kulturne baštine. Opći cilj Projekta je povećanje zaštite i online dostupnosti digitalnog kulturnog sadržaja, a specifični cilj je osigurati pohranu digitalnog kulturnog sadržaja na jednom mjestu i omogućiti korisnicima jedinstveni pristup tako pohranjenom sadržaju kroz uspostavu odgovarajućeg IKT sustava.<sup>27</sup> Prema je predviđeni početak projektnih aktivnosti planiran od 2014. godine analizom provedbe Projekta uočava se da u tom prvom razdoblju Ministarstvu kulture kao glavni nositelj nije pokazalo dovoljno aktivnim te se

---

<sup>26</sup> Plan digitalizacije kulturne baštine 2020.-2025. izradili su Dunja Seiter Šverko, Blago Markota, Borut Kružić, Davor Mezulić, Denis Bučar, Dražen Kušen, Goran Zlodi, Hrvoje Stančić, Joto Ivanović, Koraljka Kuzman Šlogar, Mladen Burić, Nataša Mučalo, Nela Načinović, Sanda Milošević, Sofija Klarin Zadavec, Tamara Nikolić, Tihomir Tutek, Maruška Nardeli, Uroš Živanović, Vedrana Juričić, Vesna Lovrić Plantić, Zoran Svrtan, Zoran Šimunović.

<sup>27</sup> Ukupna vrijednost Projekta je 5.634.195,20 EUR (41.994.473,90 HRK), od čega bespovratna sredstva iznose 4.722.949,46 EUR (35.202.503,80 HRK). Ugovorom je definirano razdoblje provedbe Projekta od 117 mjeseci, odnosno od početka provedbe projektnih aktivnosti u siječnju 2014. godine do dana završetka projektnih aktivnosti, a najkasnije do 1. listopada 2022. Naknadno se dodatkom ugovoru predmetni Ugovor produljio za 12 mjeseci (do 1. listopada 2023. godine kada je Projekt i okončan).

zapravo s pravom provedbom Projekta e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“ započelo od 2017. godine. Od tada pa do uspješnog okončanja projekta 1. listopada 2023. godine proveden su brojne projektne aktivnosti.<sup>28</sup>

Za potrebe rada se navodi sedam projektnih aktivnosti: 1.) uspostava središnjeg sustava za pohranu, pristup, agregaciju i pretraživanje građe kulturne baštine i razvoj e-usluga; 2.) Razvoj standarda i modela upravljanja i funkcioniranja centralnog repozitorija; 3.) Nabava opreme; 4.) Nabava usluga; 5.) Jačanje kapaciteta Ministarstva kulture, Partnera i institucija iz arhivske, knjižnične i muzejske zajednice (AKM), te projektni element promidžbe i vidljivosti, a na kraju i projektni element upravljanje projektom i administracija.<sup>29</sup>

Što je ostvareno? U prethodnom dijelu rada bilo je riječi o zatečenom stanju, o ciljevima i projektnim aktivnostima, a u nastavku se taksativno navode ostvareni rezultati:

- uspostavljen je središnji sustav za pohranu, pristup, agregaciju i pretraživanje kulturne baštine
- razvijen je model upravljanja i funkcioniranja centralnog repozitorija
- u svrhu osiguranja kvalitetnog digitalnog sadržaja kulturne baštine trajno pohranjenog u centralni repozitorij izrađene su smjernice koje sadrže upute za planiranje i vođenje projekata digitalizacije, upute za pripremu građe za digitalizacije, kriteriji za odabir građe za digitalizaciju, uputa za postupak digitalizacije pojedinih vrsta izvornika, preporuka za format datoteka za digitalizaciju i dr.
- nabavljena je oprema za digitalizaciju kulturne baštine i to: arhivskog gradiva, knjižne građe, muzejske građe i dokumentacije, filmskih zapisa na filmskim i video vrpcama

---

<sup>28</sup> Pregledom projektnih aktivnosti može se posebno oblikovati stručni rad.

<sup>29</sup> Ugovor o uslugama tehničke pomoći u provedbi i upravljanju projektom e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“ je sklopljen 26. srpnja 2019. godine između Ministarstva kulture i Ernst&Young Savjetovanje d.o.o. Svrha ugovora je pružiti podršku Ministarstvu kulture u provedbi i upravljanju projektom.

- sredstvima projekta financirana je usluga 3D digitalizacije građe kulturne baštine i digitalizacije određenih nespecifičnih formata građe.

U ostvarivanju ovih rezultata stvorene su pretpostavke za kontinuiranu digitalizaciju kulturne baštine, te uspostavu e-usluga i to:

- usluga pristupa i pregleda građe
- usluga trajne pohrane digitalizirane građe,
- usluge podnošenja prijave i ugovaranje dodjele sredstava za Ministarstvo kulture i medija za digitalizaciju.

U sustavu je trenutno, uz partnere na projektu, registrirano više od 105 ustanova i dodano 105 korisnika koje aktivno pune sustav svojim sadržajima. Trenutno, u sastavu se nalazi 1.313.232 datoteka, odnosno 262.169 informacijskih paketa dostavljenih od institucija. Javni portal e-Kultura putem kojeg zainteresirani korisnici mogu pristupiti, pretraživati i koristi digitaliziranu građu kulturne baštine prezentiran je javnosti 14. rujna 2023. godine u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici u Zagrebu.<sup>30</sup> Dostupnost, pristupačnost i dugoročno očuvanje kulturne baštine glavna su obilježja portala e-Kultura s kojim se u središte stavlja izgradnja i održavanje digitalnih usluga koje su dostupne svima. Baštinske institucije razvijajući pristup digitalizaciji građe/gradiva kontinuirano razvijaju portal e-Kulture, a povećavanje broja i izvora informacija digitalnu kulturnu baštinu čine dostupnijom brojnim korisnicima.

#### **4. ZAKLJUČNO RAZMATRANJE: PERSPEKTIVE DIGITALIZACIJE KULTURNE BAŠTINE**

Razdoblje provedbe projekta e-Kultura je završilo.<sup>31</sup> U tijeku je razdoblje evaluacije: temeljem ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava Ministarstvo

---

<sup>30</sup> Na taj je način obilježen završetak višegodišnjeg projekta e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“ sufinanciranog u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. iz Europskog fonda za regionalni razvoj.

<sup>31</sup> Završno izvješće predano je Posredničkom tijelu razine 2 (SAFU) 21. studenoga 2023. godine.



kulture i medija i Partneri (Hrvatski državni arhiv, Hrvatska radiotelevizija, Muzej za umjetnost i obrt te Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu) dužni su pet godina nakon završetka projekta pratiti napredak projekta odnosno pratiti aktivnosti digitalizacije, korištenja opreme i rezultate projekta.

Hrvatska je, simbolično i stvarno, zakoračilo u novo razdoblje digitalizacije kulturne baštine. U prvom razdoblju izrađivali su se prvi strateški dokumenti i pristupilo se digitalizaciji kulturne baštine koja se odnosila na čitav niz pojedinačnih, međusobno nepovezanih, projekata pretvorbe analogne/konvencionalne/papirnate kulturne baštine u digitalnu kulturnu baštinu. Drugo razdoblje se odnosilo na pripremu i provedbu Projekta e-Kultura „Digitalizacija kulturne baštine“ koji je uspješno rezultirao poboljšanjem dostupnosti i vidljivosti građe/gradiva kulturne baštine, omogućen je razvoj novih proizvoda i usluga te je omogućeno umrežavanje, povezivanje i distribucija sadržaja. U svom najvećem dijelu navedeni projekt usmjeren je na stvaranje pretpostavki i provedbu pretvorbe iz analogne u digitalnu kulturnu baštinu. S dva nova ulaganja, kojih je nositelj Ministarstvo kulture i medija, koja se trenutno realiziraju realno započinje novo razdoblje digitalizacije kulturne baštine koje se može označiti kao digitalna transformacija. Riječ je o digitalnoj transformaciji konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa.<sup>32</sup> Drugim riječima, uspostavom digitalne infrastrukture i usluga javne administracije izradom sustava konzervatorskih podloga doprinijet će se povećanom korištenju informacijskih i komunikacijskih tehnologija u komunikaciji između građana i nadležnih konzervatorskih odjela, uklonit će se administrativne prepreke i ubrzat će se izdavanje dozvola u postupcima gradnje. Sve to uključuje uspostavu i razvoj e-

---

<sup>32</sup> U Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (NPOO) u okviru komponente C2.2. *Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave i reformske mjere C2.2. R3 Digitalna transformacija konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa* provode se dva ulaganja kojih je nositelj Ministarstvo kulture i medija:

„Uspostava digitalne infrastrukture i usluga javne uprave izradom sustava konzervatorskih podloga“ (C2.2. R3-I1)

„Unaprjeđenje digitalne infrastrukture i usluga javnog sektora razvojem nacionalnog arhivskog informacijskog sustava i jačanjem nacionalne mreže arhiva“ (C2.2. R3-I2).

usluge koja će građanima, ulagačima, prostornim planerima, projektantima i drugim zainteresiranim omogućiti transparentan uvid u sve zahtjeve za zaštitu prostora unutar obuhvata kulturno-povijesnih cjelina gradskih obilježja. U vezi s arhivima, ulaganje uključuje razvoj i uspostavu informacijskog sustava, migraciju podataka iz postojećeg arhivskog kataloga te uspostavu e-usluga za javne službe i druge stvaratelje gradiva u nadležnosti arhiva. Provedbom navedenih ulaganja koja se očekuju tijekom 2024. godine zaživjet će digitalna transformacija između nadležnih državnih arhiva i stvaratelja arhivskog gradiva, a istodobno će e-konzervatorske podloge postati sastavnicom e-usluge izdavanja potrebnih suglasnosti prema građanima i dugim zainteresiranim subjektima. U oba primjera zorno se uočava digitalizacija poslovnih procesa.

Digitalizacija je ključni razvojni trend unutar AKM zajednice u Hrvatskoj proteklih godina.<sup>33</sup> Jednostavni aspekt tog trenda u arhivima sastoji se u digitaliziranju konvencionalnog gradiva i uspostavi njegove dostupnosti. Drugi, složeniji aspekt digitalizacije arhiva jest digitalizacija poslovnih procesa, uključujući i procese koji se odvijaju između arhiva i subjekata od koji arhivi preuzimaju gradivo. Uključuje to i digitalizaciju dijela procesa kod samih stvaratelja gradiva, u pripremi gradiva za predaju arhivu te u upravljanju procesom predaje gradiva arhivu (Ivanović, 2022:130). Hrvatske baštinske institucije imaju nove prilike i perspektive pred novim izazovima digitalizacije kulturne baštine. S jedne strane, očekivati je da će se nastaviti digitalizacija koja u sebi uključuje pretvorbu analognog/konvencionalnog/fizičkog/papirnatog u digitalni sadržaj (jednostavniji aspekt). Istodobno, s druge strane s novim ulaganjima razvija se digitalizacija kulturne baštine kao poslovni procesi (složeniji aspekt). Nedvojbeno je da će digitalizacija bit ključni razvojni trend hrvatske kulturne baštine i sljedećih desetljeća.

---

<sup>33</sup> Jedan od pokazatelja trenda je Festival hrvatskih digitalizacijskih projekata koji se održava od 2011. u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici u Zagrebu. Svake godine se predstavljaju projekti digitalizacije kulturne i znanstvene baštine provedene prethodne godine. Na festivalu se svake godine okupljaju brojni stručnjaci iz hrvatskih baštinskih i znanstvenih ustanova koji razmatraju sve aktualne teme s područja digitalizacije kulturne baštine.

**LITERATURA**

1. Bilić, J. (2019.) „Projekt E-kultura – digitalizacija kulturne baštine“, Muzeologija, No.56, Vol.45, str.27-28.
2. Ernst&Young (2018.) Izvješće o analizi trenutnog stanja. Ugovor o pružanju usluga pripreme
3. natječajne dokumentacije za projekt "Digitalizacija kulturne baštine", Zagreb: Ministarstvo kulture i medija, [https://minkulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kulturna%20ba%C5%A1tina/Izvjec%5%A1%C4%87e%20o%20analizi%20trenutnog%20stanja\\_Digitalizacija%20kulturne%20ba%C5%A1tine%20o%20C5%BEujak2018..pdf](https://minkulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kulturna%20ba%C5%A1tina/Izvjec%5%A1%C4%87e%20o%20analizi%20trenutnog%20stanja_Digitalizacija%20kulturne%20ba%C5%A1tine%20o%20C5%BEujak2018..pdf) (09.03.2024.)
4. Hrvatska enciklopedija, Digitalizacija, <https://www.enciklopedija.hr/clanak/digitalizacija> (5.2.2024.)
5. Ivanović, J. (2022.) Arhivska djelatnost, u : Pregled kulturnog razvoja i kulturnih politika u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Ministarstvo kulture i medija, str. 125-131.
6. Katić, T. (2022.) Knjižnična djelatnost, u: Pregled kulturnog razvoja i kulturnih politika u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Ministarstvo kulture i medija, str. 142-149.
7. Kocijan, M. (2022.) Muzejska djelatnost, u: Pregled kulturnog razvoja i kulturnih politika u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Ministarstvo kulture i medija, str. 132-141.
8. Lemić, V. (2019.) Arhivi i digitalno doba, Zagreb: Ljevak.
9. Lozić, J. (2023.) „Digitalna transformacija organizacije: putovanje od digitizacije do digitalne transformacije“, Zbornik sveučilišta Libertas, No.9, Vol. 8., str.211-223.
10. Nacionalni plan razvoja arhivske djelatnosti (2019.) Zagreb: Ministarstvo kulture. <https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20arhivske%20djelatnosti%202020.-%202025..pdf> (7.2.2024.)
11. Piškor, M. i Bukvić, N. (2022.) „Arhivi i arhivsko gradivo u nacionalnim planovima i projektima digitalizacije i mrežne dostupnosti kulturne baštine: stanje i perspektive“, u: Digitalizacija, Zagreb: Hrvatsko arhivističko društvo, str. 35-55.
12. Plan digitalizacije kulturne baštine 2020.-2025. (2020.) Zagreb: Ministarstvo kulture. <https://min-kulture.gov.hr/eu-kultura/izdvojena-lijeva/kulturne-djelatnosti-186/digitalizacija-kulturne-bastine-9828/9828> (7.2.2024.)
13. Seiter-Šverko, D. i Križaj, L. (2012.) „Digitalizacija kulturne baštine u Republici Hrvatskoj: od trenutne situacije prema nacionalnoj strategiji“, Vjesnik bibliotekara Hrvatske, No.2, Vol.55., str.5-15.
14. Stančić, H. (2009.) Digitalizacija, Zagreb: Zavod za informacijske studije.
15. Uzelac, A. i Lovrinović – Higgins, B. (2022.) „Digitalna transformacija kulturnog sektora“, u: Pregled kulturnog razvoja i kulturnih politika u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Ministarstvo kulture i medija, str. 356-369.
16. Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (Narodne novine, broj 61/18, 98/19, 114/22, 36/2024)
17. Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti (Narodne novine, broj 17/19, 98/19, 114/22)
18. Zakon o muzejima (Narodne novine, broj 61/18, 98/19, 114/22)

*Summary***DIGITIZATION OF CULTURAL HERITAGE: FROM PROJECT TO  
BUSINESS PROCESS***Review paper*

*This paper analyzes and comprehends the key elements of digitizing cultural heritage in Croatia. From the drafting of initial strategic documents and projects at the start of the digital transformation in the early 2000s to the preparation, execution, and evaluation of the e- Culture project – Digitization of Cultural Heritage, aimed at sustainable management of this process. The establishment of the e-Culture project marks a new era of digital transformation in the realm of cultural heritage, taking into account rapid technological changes, new knowledge, the latest generation of strategic documents, and the contemporary legislative framework. The paper specifically examines the state of digitization prior to the project, deconstructs the project into its components, and evaluates its execution. Ultimately, following the project's completion, it offers an evaluative insight and addresses the challenges of digitizing cultural heritage. In conclusion, the paper posits that, in the shift from analog to digital, the digitization of cultural heritage has sustainably positioned itself as a result of the e-Culture project. Furthermore, it asserts that digitizing services and business processes are the subsequent priority steps in the digital transformation of Croatia's cultural heritage.*

**Keywords:** *e-Culture, digitization of cultural heritage, digital transformation*

## PRIMJENA ChatGPT-a U JAVNOJ UPRAVI – MOGUĆNOSTI ZA POBOLJŠANJE

*Prethodno priopćenje*

Izv. prof. dr. sc. **Jelena Dujmović Bocka**<sup>1</sup>

Dr. sc. **Danijela Romić**, v. pred.<sup>2</sup>

**Željka Vajda Halak**, mag. iur., v. pred.<sup>3</sup>

*ChatGPT kao jedan od najnaprednijih jezičnih modela postao je dostupan 30. studenog 2022. godine, izazvao veliki interes i u samo pet dana skupio preko milijun korisnika. Najveća njegova prednost je sposobnost razumijevanja, fleksibilnost i generiranje odgovora koristeći prirodni jezični tekst. Pitanje koje se postavlja je mogu li države pratiti ovaj revolucionarni iskorak umjetne inteligencije u izradi zakonodavnog okvira.*

*Europska unija intenzivno radi na pripremi dokumenata, pa je tako donijela Koordinirani plan za umjetnu inteligenciju (2018., ažuriran 2021.), Bijelu knjigu o umjetnoj inteligenciji (2020.), dok je donošenje Akta o umjetnoj inteligenciji, kao prvog zakonodavnog okvira za umjetnu inteligenciju na svijetu, u završnoj fazi. Republika Hrvatska je donijela Strategiju digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine u kojoj ističe važnost umjetne inteligencije kao prilike za javnu upravu i gospodarski sektor u optimizaciji i digitalizaciji potpornih procesa, no još uvijek je u pripremi Nacionalni plan za razvoj umjetne inteligencije kao i Strategija o upotrebi umjetne inteligencije (u izradi od 2020.), a koju većina država već ima. Cilj ovog rada je prikazati zakonodavni okvir te moguće prednosti i nedostatke primjene modela ChatGPT-a u javnoj upravi s obzirom na specifične karakteristike i načela javne uprave. Također, bit će prikazani rezultati istraživanja provedenog među zaposlenicima, vanjskim suradnicima i studentima Upravnog studija Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, a koji*

---

<sup>1</sup> Izv. prof. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, e-mail: jdujmovi@pravos.hr

<sup>2</sup> Dr. sc. Danijela Romić, v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: dromic@vevu.hr

<sup>3</sup> Željka Vajda Halak, mag. iur., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: zvhalak@vevu.hr

*se odnose na njihovo poznavanje ChatGPT modela i razinu povjerenja u korištenju istog.*

**Ključne riječi:** *umjetna inteligencija, ChatGPT, zakonodavni okvir, javna uprava*

## 1. UVODNE NAPOMENE

Tehnološki napredak u današnje vrijeme je činjenica i neizbježan slijed događaja koji uvelike iznenađuje svijet svojim brzim razvojem. Privatni sektor prednjači u tehnološkim inovacijama dok javna uprava pokušava slijediti. To je u potpunosti razumljivo s obzirom da privatni sektor raspolaže sredstvima za ulaganje u istraživanje i razvoj u nadi veće konkurentnosti na tržištu, a s druge strane, javna uprava se ne vodi istim ciljevima i svoj prioritet stavlja na stabilnost i pouzdanost pružanja usluga zajednici. ChatGPT je tu napravio određeni zaokret jer je postao dostupan javnosti i omogućio i javnom sektoru da pokuša u potpunosti iskoristiti njegove kapacitete i primijeniti ga u svom poslovanju<sup>4</sup>. Jedan od mogućih načina korištenja je da može preuzeti ponavljajuće zadatke ili poslužiti kao služba za korisnike pružajući brze odgovore u bilo koje vrijeme<sup>5</sup>. No, svakim idućim modelom ChatGPT postaje napredniji i moguće su dodatne opcije, a na nama ostaje samo da pronađemo načine kako ih što bolje iskoristiti ne pokušavajući izbjeći neizbježan napredak.

---

<sup>4</sup> A time of transformation for the public sector, dostupno na: [https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2024/02/Capgemini\\_GenerativeAI\\_Public\\_Sector\\_2024.pdf](https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2024/02/Capgemini_GenerativeAI_Public_Sector_2024.pdf) (17.02.2024.)

<sup>5</sup> Grad Split je 13. ožujka 2024. godine službeno počeo primjenjivati ChatGPT u svom radu, a u cilju ubrzanja administrativnih poslova i transformacije gradske uprave. Nadaju se većoj uštedi vremena tako što će jezični model za njih odrađivati zadatke poput izrade analiza i pomoći prilikom izrade dokumenata s ciljem da više vremena imaju za ulaganje u projekte i druge programe. Vidi više: <https://split.hr/clanak/grad-split-transformira-poslovanje-uz-pomoc-umjetne-inteligencije> (13.03.2024)

## 2. O ChatGPT-u<sup>6</sup>

Postoji puno pokušaja definiranja umjetne inteligencije (*Artificial Intelligence, u daljnjem tekstu: AI*) no razvidno je da „još uvijek ne postoji jedinstvena definicija AI zbog nemogućnosti obuhvaćanja ciljeva kojima je usmjerena. Jedan cilj teži izgradnji inteligentnih strojeva, a drugi razumijevanju prirode inteligencije“ (Putica, 2018; 199). Postoje tri vrste AI-a, uska umjetna inteligencija (*Artificial Narrow Intelligence, ANI*), opća umjetna inteligencija (*Artificial General Intelligence, AGI*) i umjetna super inteligencija (*Artificial Super Intelligence, ASI*). Uskom inteligencijom smatramo strojno učenje, općom strojnu inteligenciju, a super inteligencijom smatramo strojnu svijest (Khan, 2021).

Jezični model ChatGPT koji se temelji na GPT arhitekturi (Generativ Pre-Trained Transformer), razvijen je od strane OpenAI-a<sup>7</sup> i predstavljen prvi puta 2018. godine, a javnosti je postao dostupan 30. studenog 2022. godine. GPT arhitektura trenira se na velikim količinama tekstualnih podataka uz mogućnost generiranje koherentnih i gramatički ispravnih odgovora, koji uvelike nalikuju ljudskim (Devadas, Shilpa, 2023).

ChatGPT kao veliki jezični model (*Large Language Model, LLM*) smatra se vrstom AI-a koja se temelji na dubinskom učenju (*Deep Learning*) i treniranju umjetne neuronske mreže (*Artificial Neural Networks*) na velikoj količini

---

<sup>6</sup> ChatGPT je u samo 5 dana od objave dosegao broj od milijun korisnika za razliku od npr. Instagrama kojem je trebalo 74 dana ili Facebooka 304 dana. Više dostupno na: <https://www.statista.com/statistics/1360613/adoption-rate-of-major-iot-tech/> (15.12.2023)

<sup>7</sup> OpenAI, američka firma nastala je osnivanjem od strane Sam Altmana, Elon Muska i nekoliko drugih stručnjaka iz područja AI-a 2015. godine. U počecima je to bio neprofitni istraživački centar no kasnije, pogotovo od 2018. i ulaska u partnerstvo s Microsoftom ulazi i u sferu profita (upravo je to i rezultiralo izlaskom Elon Muska iz upravljačke strukture). Unatoč proklamiranoj namjeri da OpenAI razvija AI na dobrobit cijelog čovječanstva, posljednjih godina postao je manje transparentan. GPT-2 je bio otvorenog koda, a za svaku iduću verziju OpenAI je odbio objaviti detaljne podatke o kodu i parametrima. Vidi više: ChatGPT in the Public Sector-overhyped or overlooked? (2023), Vijeće Europske unije, dostupno na: [https://www.consilium.europa.eu/media/63818/art-paper-chatgpt-in-the-public-sector-overhyped-or-overlooked-24-april-2023\\_ext.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/63818/art-paper-chatgpt-in-the-public-sector-overhyped-or-overlooked-24-april-2023_ext.pdf); OpenAI, About, dostupno na: <https://openai.com/about> (13.03.2024)

podataka<sup>8</sup>. Iz toga proizlazi da ChatGPT smatramo uskom umjetnom inteligencijom no postoji nekoliko istraživanja koja pokazuju da najnoviji model, ChatGPT-4 pokazuje i određene odlike koje vode prema općoj umjetnoj inteligenciji. Kosinski je pokazao da ChatGPT-4 može rješavati zadatke koji se koriste za procjenu teorije uma kod djece (sposobnost razumijevanja kako drugi ljudi imaju misli, osjećaje i namjere, a za što nije unaprijed treniran). Riješio je 75% zadataka što odgovara rješavanju od strane šestogodišnjeg djeteta (Kosinski, 2024). Bubeck i suradnici (2023) u svom istraživanju navode da ChatGPT-4, bez obzira što je jezični model pokazuje zapanjujuće mogućnosti u mnogim područjima i brojnim zadacima uključujući apstrakciju, kodiranje, matematiku, medicinu, pravo, razumijevanje ljudskih motiva i emocija te naglašavaju kako smatraju da je „ChatGPT-4 veliki korak prema općoj umjetnoj inteligenciji“. Znakovito je i da je veliki broj znanstvenika iz područja AI-a zatražio šest mjeseci moratorija u razvoju moćnih sustava te treniranju modela AI-a. Otvoreno pismo<sup>9</sup> je upućeno 22. ožujka 2023. godine no unatoč brojnim potpisima i otvorenoj zabrinutosti opasnostima koje prijete prebrzim razvojem nije polučilo uspjehom.

### 3. PRAVNA REGULACIJA PODRUČJA AI-a

Pravno uređenje uvijek treba pratiti društvene potrebe no u području tehnološkog napretka često je to veliki izazov. Zakonodavstvo Europske unije zahvatilo je velik broj područja koji pokušava regulirati što može stvoriti i otpore te imati negativne posljedice za razvoj određenih gospodarskih grana. No svakako je neupitno da područje djelovanja AI-a treba staviti u određeni zakonodavni okvir odnosno da osnovni standardi moraju postojati.

---

<sup>8</sup> Dubinsko učenje (*Deep Learning*) definiramo kao vrstu strojnog učenja (*Machine Learning*) koje uključuje treniranje umjetne neuronske mreže (*Artificial Neural Networks, ANN*) inspirirane strukturom i funkcijama ljudskog mozga. Ova vrsta strojnog učenja posebno je uspješna u područjima prepoznavanja slika, pronalaženja istih uzoraka, procesuiranja prirodnog jezika i donošenje odluka temeljem velike količine podataka. Vidi više: ChatGPT: The impact of Large Language Models on Law Enforcement, Europol, Ured za publikacije Europske unije, 2023., dostupno na: <https://data.europa.eu/doi/10.2813/255453> (15.12.2023.)

<sup>9</sup> Otvoreno pismo, dostupno na: <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/> (27.12.2023.)



### 3.1. Europska unija i AI

Europska unija je već 2018. godine prepoznala važnost uređivanja područja razvoja AI-a. Prvo su države članice<sup>10</sup> 10. travnja potpisale Izjavu o suradnji u području umjetne inteligencije. Navedenom Izjavom složile su se države članice kako će raditi skupa na najvažnijim pitanjima poput pravnih i etičkih pitanja te ekonomskih i socijalnih utjecaja AI-a. Već 24. travnja Europska komisija je obznanila komunikaciju Umjetna inteligencija za Europu (COM (2018) 237 final), a u kojoj je definirala izraz AI kao „sustavi koji pokazuju inteligentno ponašanje tako što analiziraju svoje okruženje i izvode radnje – uz određeni stupanj autonomije – radi postizanja određenih ciljeva“ te se optimistično navodi da se pomoću AI-a može pomoći u rješavanju nekih od najvećih svjetskih izazova. U lipnju je Europska komisija izabrala 52 stručnjaka i imenovala ih u Stručnu skupinu na visokoj razini za umjetnu inteligenciju (*High-Level Expert Group on Artificial Intelligence*). Tijekom prve godine svoga rada Stručna skupina je radila na dva velika područja – Etičke smjernice za pouzdanu umjetnu inteligenciju i na Preporukama o politikama i ulaganjima za pouzdanu umjetnu inteligenciju, a koja su poslužila kao smjernice za oblikovanje daljnjih politika Europske unije<sup>11</sup>. U Etičkim smjernicama, u Pojmovniku, Stručna skupina je proširila definiciju AI-a i kaže da je to „softver (a može biti i hardver) koji su dizajnirali ljudi i koji, s obzirom na složeni cilj, djeluje u fizičkoj ili digitalnoj dimenziji putem zapažanja okruženja kroz stjecanje podataka, tumačenja prikupljenih strukturiranih ili nestrukturiranih podataka, zaključivanja o znanju ili obrade informacija izvedenih iz tih podataka i odlučivanja o najboljoj radnji (ili radnjama) koju treba poduzeti kako bi se ostvario određeni cilj. Sustavi AI-a mogu se koristiti simboličkim pravilima ili naučiti numerički model te mogu i prilagoditi svoje

---

<sup>10</sup> Na neformalnom sastanku Vijeća za konkurentnost Europske unije 16. srpnja 2018. godine potpisao ministar gospodarstva, poduzetništva i obrta.

<sup>11</sup> Stručna skupina na visokoj razini za umjetnu inteligenciju, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/expert-group-ai> (13.03.2024.)

ponašanje analiziranjem načina na koji su svojim prethodnim radnjama utjecali na okruženje<sup>12</sup>.

Cjelokupna priprema Europske unije u 2018. godini rezultirala je donošenjem akata koji vode prema uređivanju područja djelovanja AI-a.

### 3.1.1. Koordinirani plan za umjetnu inteligenciju (2018., ažuriran 2021.)

Koordinirani plan za umjetnu inteligenciju objavljen je 2018. godine te predstavlja zajedničku obvezu Europske komisije, država članica Europske unije kao i Švicarske i Norveške. Njime su definirane mjere i instrumenti financiranja za primjenu i razvoj AI-a, a istodobno se države potiču i da svaka razvije svoju nacionalnu strategiju. Ažuriran je 2021. godine kako bi se potaklo ubrzavanje ulaganja u tehnologije AI-a, izrada strategija i usklađivanje politika AI-a<sup>13</sup>.

### 3.1.2. Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji (2020.)

Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji nastala je na temeljima Koordiniranog plana za umjetnu inteligenciju te se u njoj izlažu smjernice Europske komisije za izradu pravnog okvira koji će obuhvaćati osnovna prava i rizike. Cilj Europske komisije nije pretjerano reguliranje već samo izrada pravnog okvira koji će zaštititi prava i omogućiti ljudsku intervenciju u slučajevima visokog rizika AI-a. Objavljena je u veljači 2020. godine te je provedeno i javno savjetovanje koje je izazvalo veliki interes<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Etičke smjernice za pouzdanu umjetnu inteligenciju, str. 44., dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2019/11-06/Ethics-guidelines-AI\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2019/11-06/Ethics-guidelines-AI_HR.pdf) (13.03.2024.)

<sup>13</sup> Koordinirani plan za umjetnu inteligenciju, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence-2021-review> (13.03.2024.)

<sup>14</sup> Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji, COM (2020) 65

### 3.1.3. Akt o umjetnoj inteligenciji

Europska komisija je u travnju 2021. godine predložila prvi sveobuhvatni regulatorni okvir (kao dio šireg paketa mjera politike za razvoj pouzdane umjetne inteligencije) Europske unije o AI-u. U sklopu tog Akta predlaže se analiziranje i klasifikacija sustava AI-a prema određenom riziku koji predstavlja, a cilj mu je pružanje jasnih zahtjeva i obveza u pogledu primjena sustava AI-a. U prosincu 2023. godine Europski parlament i Vijeće Europske unije su postigli dogovor oko navedenog Akta te se očekuje da će stupiti na snagu u travnju 2024. godine.

Podjela sustava AI-a prema riziku:

1. Neprihvatljiv rizik – sustavi koji se smatraju prijetnjom ljudima bit će zabranjeni (npr. kognitivno bihevioralno manipuliranje, biometrijska identifikacija i kategoriziranje osoba, biometrijska identifikacija u stvarnom vremenu);
2. Visoki rizik – sustavi koji negativno mogu utjecati na sigurnost ili temeljna prava moraju se procijeniti prije stavljanja na tržište (dijele se na sustave korištene u igračkama, zrakoplovstvu, automobilima, medicinskim uređajima i dizalima te na sustave iz posebnih područja koji moraju biti registrirani – obrazovanje, zapošljavanje, pomoć u pravnom tumačenju...);
3. Ograničeni rizik – odnosi se na rizike povezane s nedostatkom transparentnosti gdje će biti potrebno označiti da je nešto nastalo pomoću sustava AI-a (poput teksta generiranog od strane ChatGPT-a);
4. Minimalan ili nikakav rizik – uključuje aplikacije kao što su videoigre ili filtri za neželjenu poštu i mogu se slobodno koristiti<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Vidi više: Akt o umjetnoj inteligenciji, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/regulatory-framework-ai>; Akt EU-a o umjetnoj inteligenciji: prva regulacija tog područja, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/topics/hr/article/20230601STO93804/akt-eu-a-o-umjetnoj-inteligenciji-prva-regulacija-tog-podrucja> (25.03.2024.)

### 3.2. Republika Hrvatska – kasnimo li s pravnom regulacijom?

Strategiju digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine donio je Hrvatski sabor 16. prosinca 2023. godine. Trenutno je to jedini akt koji daje određene smjernice i postavlja ciljeve, a koji se odnose na primjenu sustava AI-a. U Strategiji se navodi kako je primjetan povećan broj stvaranja novih e-Usluga u javnoj upravi, ali kao negativnu stranu navodi nedovoljnu razinu digitalizacije potpornih procesa u javnoj upravi te vidi kao priliku za budućnost u uvođenju novih tehnoloških rješenja poput AI-a<sup>16</sup>. Strategija detaljnije ne navodi smjernice za upotrebu AI-a vjerojatno pod pretpostavkom da će to biti razrađeno Nacionalnim planom za razvoj umjetne inteligencije kao i Strategijom o upotrebi umjetne inteligencije. Navedena dva akta su u izradi od 2020. godine no još uvijek nisu doneseni. Za razliku od Republike Hrvatske većina zemalja članica Europske unije strategiju je već donijela<sup>17</sup>.

## 4. ISTRAŽIVANJE

U doba ubrzanog digitalnog razvoja postoji potreba za praćenjem novih trendova i svakodnevno upoznavanje s novim tehnologijama. Kako bi dobili bolji uvid u situaciju s javno dostupnim jezičnim modelom ChatGPT-em i upoznatosti s navedenim provedeno je istraživanje za potrebe rada pomoću upitnika (Google obrazac) u ožujku 2024. godine među dvije skupine ispitanika, zaposlenicima Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru (nastavno i nenastavno osoblje), vanjskim suradnicima i studentima (redovni i izvanredni studenti) Upravnog studija Veleučilišta. Upitnik je bio anoniman i ispitanici su u svakom trenu mogli odustati, a korištena su pitanja višestrukog odabira, potvrdna pitanja s otvorenim i zatvorenim tipom odgovora uz primjenu pet stupanjske Likertove skale. Pitanja su bila podijeljena na opća pitanja o ispitanicima, provjera poznavanja modela te

---

<sup>16</sup> Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine 2/2023

<sup>17</sup> Nacionalne strategije o umjetnoj inteligenciji, dostupno na: <https://eaca.eu/news/national-ai-strategies-in-europe/> (25.03.2024.)

detaljnija upotreba istog. Istraživanje pokazuje u kojoj mjeri su ispitanici čuli za ChatGPT te jesu li ga koristili i ako jesu pokazuje stupanj povjerenja u odgovore. Cilj istraživanja je dokazati da unatoč javnoj dostupnosti ChatGPT-a, velikim prednostima, ali i nekim nedostacima, postoji potreba za obukom u radu s novim tehnologijama.

## 5. ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

U istraživanju je u prvoj skupini sudjelovalo 46 ispitanika od kojih 27 ženskih i 19 muških ispitanika odnosno 20 nastavno osoblje, 21 vanjski suradnici i 5 nenastavno osoblje. Što se tiče studenata, u istraživanju je ukupno sudjelovalo 58 studenata Upravnog studija Veleučilišta „Lavoslav Ružička u Vukovaru od kojih 18 muških i 40 žena, 45 izvanrednih i 13 redovnih studenata. Od ukupnog broja ispitanika prve skupine čak 50% ispitanika smatra da bi im koristila obuka u radu s ChatGPT-em dok kod studenata taj postotak iznosi samo 39,7%. Kod studenata je značajno spomenuti kako veliki broj nije siguran da bi im koristila obuka, čak 43,1%.

Grafikon 1. Nastavno, nenastavno osoblje te vanjski suradnici prema upoznatosti s ChatGPT-em

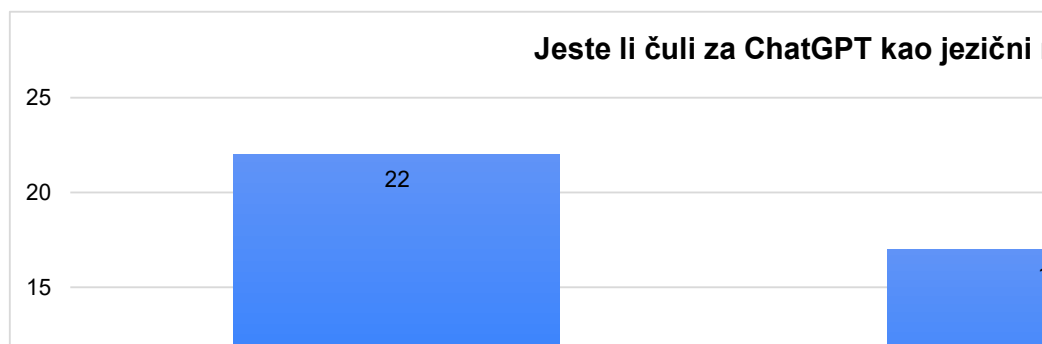


Izvor: Izrada autora

Iz grafikona je vidljivo kako je od 46 ispitanika 33 ispitanika čulo za ChatGPT, ali samo 28 ih je isti i isprobalo koristiti što znači da je 60,87% ispitanika stvarno znalo i probalo koristiti ChatGPT. S obzirom da se radi o ispitanicima iz visokoobrazovne ustanove u kojoj je razvidno da bi studenti mogli iskoristavati

mogućnosti koje ChatGPT pruža poput pisanja seminarskih i drugih radova, sastavljanja skripti i sl. broj ispitanika koji je probao koristiti jezični model manji je od očekivanog<sup>18</sup>.

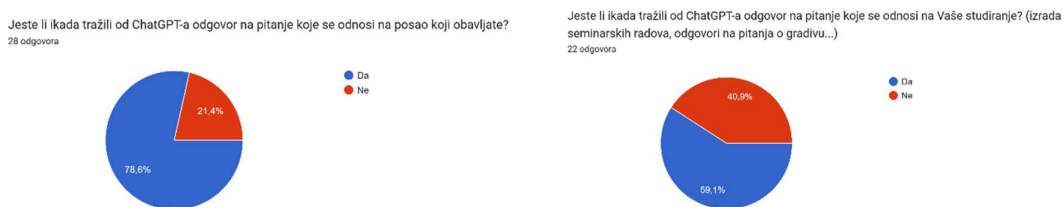
Grafikon 2. Studenti Upravnog studija prema upoznatosti s ChatGPT-em



Izvor: izrada autora

Kod studenata je statistika iznenadila jer čak 19 ispitanika nije ni čulo za ChatGPT dok dodatnih 17 koji su čuli nisu ga nikada isprobali, a to znači da je svega 37,93% studenata ispitanika stvarno upoznato s ChatGPT-em.

Grafikon 3. Usporedni prikaz načina korištenja ChatGPT-a



Izvor: izrada autora

<sup>18</sup> Program Turnitin koji se koristi za provjeru plagijata radova (koristi ga i Veleučilište "Lavoslav Ružička" u Vukovaru na kojem je istraživanje provedeno, a za provjeru studentskih završnih/diplomskih radova) ima ugrađen sustav za detektiranje ukoliko je rad pisan pomoću jezičnih modela, pa tako i ChatGPT-a (Više dostupno na: <https://www.turnitin.com/solutions/topics/ai-writing/> (17.01.2023.)). To je još jedan od razloga zbog kojeg bi svaki zaposlenik trebao biti upoznat s postojanjem takvih modela.

Rezultati pokazuju kako zaposlenici i vanjski suradnici u većoj mjeri koriste ChatGPT za pitanja koja se tiču posla koji obavljaju dok studenti u manjoj mjeri ispituju pitanja vezana uz studij. Navedeno je zanimljivo sa stajališta da se kod studenata radi o mlađoj populaciji koja je često informatički naprednija od zaposlenika i vanjskih suradnika te je bilo za očekivati da će u većoj mjeri koristiti ChatGPT kako bi si olakšali studiranje.

Kada je u pitanju povjerenje u dobiveni odgovor nema većih odstupanja u obje skupine ispitanika odnosno prva skupina ispitanika je većinski odgovorila s 21 odgovorom od 28 prema Likertovoj skali ocjenom 3 i 4 (niti su vjerovali niti nisu odnosno vjerovali su odgovoru), a druga skupina, studenti, s 20 od 22 odgovora s istim ocjenama. Zadovoljstvo odgovorom je također ocijenjeno pretežno ocjenama 3 i 4 u obje skupine, 21 u prvoj i 17 u drugoj. Sukladno navedenim odgovorima i vjerodostojnost odgovora je provjeralo 78,6% ispitanika prve skupine te 76,2% ispitanika druge skupine. Kao negativnu stranu korištenja ChatGPT-a obje skupine ispitanika ističu nemogućnost kritičkog promišljanja dok se kod studenata još javlja i gubitak posla (19%) što zaposlene i vanjske suradnike ne zabrinjava.

## 6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

ChatGPT je napredni jezični model koji je svojom dostupnoću od 2022. godine izazvao veliko zanimanje javnosti. Njegovi potencijali kao pomoć u radu javne uprave su veliki, što pokazuje i primjer Grada Splita koji ga je uveo u svoje poslovanje. Strah i otpor od novoga je uvijek postojao pa je tako očekivan i u ovom slučaju. Istraživanje provedeno za potrebe rada, iako na malom uzorku, pokazalo je kako treba duži period da se veći broj ljudi upozna s tehnološkim inovacijama te da stekne povjerenje u iste što je vidljivo iz velikog postotka ispitanika koji su provjeravali vjerodostojnost dobivenih odgovora unatoč početnom zadovoljstvu istim. Pravna regulacija AI-a na razini Europske unije bi mogla promijeniti stavove ljudi, jer kada se ukloni strah od nepoznatog i postane transparentno,

očekuje se i veća primjena. Republika Hrvatska bi trebala ubrzati svoj put prema reguliranju AI-a, za početak donošenjem strategije koja bi dala barem smjernice. I za kraj, na upit kako se vidi u budućnosti kada je u pitanju javna uprava ChatGPT-4 je u ožujku 2024. godine dao odgovor<sup>19</sup> „Vidim se kao stručnjak za javnu upravu, posvećen unaprjeđenju efikasnosti i transparentnosti administrativnih procesa. Također, želim doprinijeti društvu kroz inovativne politike i održive promjene“, a na nama je da vidimo hoće li to tako i biti.

---

<sup>19</sup> Autorice postavile upit 15. ožujka 2024. godine kroz Microsoftovu aplikaciju Copilot, koristeći ChatGPT-4 te je prenesen u rad bez korekcija od strane autora.



**LITERATURA:**

1. Adoption rate, dostupno na: <https://www.statista.com/statistics/1360613/adoption-rate-of-major-iot-tech/> (15.12.2023.)
2. Akt EU-a o umjetnoj inteligenciji: prva regulacija tog područja, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/topics/hr/article/20230601STO93804/akt-eu-a-o-umjetnoj-inteligenciji-prva-regulacija-tog-podrucja> (25.03.2024.)
3. Akt o umjetnoj inteligenciji, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/regulatory-framework-ai> (25.03.2024.)
4. A time of transformation for the public sector, dostupno na: [https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2024/02/Capgemini\\_GenerativeAI\\_Public\\_Sector\\_2024.pdf](https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2024/02/Capgemini_GenerativeAI_Public_Sector_2024.pdf) (17.02.2024.)
5. Bijela knjiga o umjetnoj inteligenciji, COM (2020) 65
6. Bubeck, S. i suradnici, Sparks of Artificial General Intelligence: Early experiments with GPT-4, 2023., dostupno na: <https://arxiv.org/pdf/2303.12712.pdf> (15.12.2023.)
7. ChatGPT in the Public Sector-overhyped or overlooked? (2023), Vijeće Europske unije, dostupno na: [https://www.consilium.europa.eu/media/63818/art-paper-chatgpt-in-the-public-sector-overhyped-or-overlooked-24-april-2023\\_ext.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/63818/art-paper-chatgpt-in-the-public-sector-overhyped-or-overlooked-24-april-2023_ext.pdf) (13.03.2024.)
8. ChatGPT: The impact of Large Language Models on Law Enforcement, Europol, Ured za publikacije Europske unije, 2023., dostupno na: <https://data.europa.eu/doi/10.2813/255453> (15.12.2023)
9. Devadas, M., Shilpa, K., *Chatting with ChatGPT: Analyzing the factors influencing users' intention to Use the Open AI's ChatGPT using the UTAUT model*, Heliyon, Vol.9, Broj 11, 2023., dostupno na: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e20962> (15.12.2023.)
10. Etičke smjernice za pouzdanu umjetnu inteligenciju, str. 44., dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2019/11-06/Ethics-guidelines-AI\\_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2019/11-06/Ethics-guidelines-AI_HR.pdf) (13.03.2024.)
11. Grad Split transformira poslovanje uz pomoć umjetne inteligencije, dostupno na: <https://split.hr/clanak/grad-split-transformira-poslovanje-uz-pomoc-umjetne-inteligencije> (13.03.2024)
12. Khan, H., Types of AI: Different Types of Artificial Intelligence Systems, 2021., dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/355021812\\_Types\\_of\\_AI\\_Different\\_Types\\_of\\_Artificial\\_Intelligence\\_Systems\\_fossgurucomtypes-of-ai-different-types-of-artificial-intelligence-systems](https://www.researchgate.net/publication/355021812_Types_of_AI_Different_Types_of_Artificial_Intelligence_Systems_fossgurucomtypes-of-ai-different-types-of-artificial-intelligence-systems) (15.12.2023.)
13. Komunikacija Umjetna inteligencija za Europu, COM (2018) 237 final
14. Koordinirani plan za umjetnu inteligenciju, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence-2021-review> (13.03.2024.)
15. Kosinski, M., Evaluating Large Language Models in Theory of Mind Tasks, 2024., dostupno na: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2302/2302.02083.pdf> (13.03.2024.)
16. Nacionalne strategije o umjetnoj inteligenciji, dostupno na: <https://eaca.eu/news/national-ai-strategies-in-europe/> (25.03.2024.)
17. OpenAI, About, dostupno na: <https://openai.com/about> (13.03.2024.)

18. Otvoreno pismo, dostupno na: <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/> (27.12.2023.)
19. Putica, M., Umjetna inteligencija: dvojbe suvremenog razvoja, HUM XIII, 2018., broj 20., str. 198-213.
20. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2023. godine, Narodne novine 2/2023
21. Stručna skupina na visokoj razini za umjetnu inteligenciju, dostupno na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/expert-group-ai> (13.03.2024.)
22. Turnitin, dostupno na: <https://www.turnitin.com/solutions/topics/ai-writing/> (17.01.2024.)

*Summary***APPLICATION OF ChatGPT IN PUBLIC ADMINISTRATION -  
OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT***Preliminary communication*

*ChatGPT, as one of the most advanced language models, became available on November 30, 2022, sparked great interest and gathered over a million users in just five days. Its biggest advantages are the ability to understand, flexibility and generate responses using natural language text. The question that arises is whether states can follow this revolutionary step of artificial intelligence in the development of a legislative framework.*

*The European Union is working intensively on the preparation of the documents, and has thus adopted the Coordinated Plan for Artificial Intelligence (2018, updated in 2021), the White Paper on Artificial Intelligence (2020), while the adoption of the Artificial Intelligence Act, as the first legislative framework for artificial intelligence in the world, is in its final phase.*

*The Republic of Croatia has adopted the Digital Croatia Strategy for the period until 2032, which states importance of artificial intelligence as an opportunity for public administration and the economic sector in the optimization and digitization of support processes, but is still preparing the National Plan for the Development of Artificial Intelligence as well as the Artificial Intelligence Strategy (in preparation since 2020), which most states already have.*

*The aim of this paper is to present the legislative framework and possible advantages and disadvantages of applying the ChatGPT model in the public administration with regard to the specific characteristics and principles of the public administration. Also, the results of a survey conducted among employees, external associates and students of the Administrative Study of the University "Lavoslav Ružička" in Vukovar will be presented, which relates to their knowledge of the ChatGPT model and the level of confidence in using it.*

**Keywords:** *artificial intelligence, ChatGPT, legislative framework, public administration*

# MARKETINŠKE STRATEGIJE I NJIHOV UTJECAJ NA ODLUKE STUDENATA

*Prethodno priopćenje*

Dr. sc. **Mira Majstorović**, pred.<sup>1</sup>

Doc. dr. sc. **Mirjana Nedović**, prof. struč. stud.<sup>2</sup>

Dr. sc. **Ivana Ivančić**, univ. spec. oec.<sup>3</sup>

*U suvremenom obrazovnom okruženju marketinške strategije postaju ključni čimbenik u privlačenju studenata na visoka učilišta, njihovom zadržavanju te utjecaju na zadovoljstvo studiranjem. Proučavanjem pitanja važnosti i utjecaja marketinških strategija pridonosi se dubljem razumijevanju uloge marketinga u oblikovanju iskustava studenata te izgradnji reputacije visokoobrazovnih institucija. U ovom radu predstavlja se rezultat istraživanja provedenog na sadašnjim i bivšim studentima Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru. Cilj i svrha ovog rada jest proučiti utjecaj suvremenih marketinških strategija na odluke o upisu i zadovoljstvo studiranjem. Istraživanje se usredotočuje na identifikaciju ključnih čimbenika koji utječu na odabir visokoškolske ustanove i dublje razumijevanje kako marketinške strategije utječu na percepciju studenata prije, tijekom i nakon završetka studija. Analizom podataka prikupljenih putem anketnog upitnika i predstavljanjem konkretnih rezultata i zaključaka, rad pridonosi širem razumijevanju dinamike marketinških utjecaja nudeći smjernice za daljnje poboljšanje marketinških praksi Veleučilišta kako bi učinkovitije odgovorilo očekivanjima i potrebama studenata. Rezultati istraživanja pokazuju da suvremene marketinške strategije imaju značajan utjecaj na percepciju studenata o Veleučilištu, s naglaskom na važnosti digitalne prisutnosti i preporuka trenutnih studenata te ukazuju na*

---

<sup>1</sup> Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Županijska 50, 32000 Vukovar, e-mail: mmajstorovic@vevu.hr

<sup>2</sup> Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Županijska 50, 32000 Vukovar, e-mail: mnedovic@vevu.hr

<sup>3</sup> 2i premium brand, Joze Ivakića 5, 32100 Vinkovci, e-mail: 2ipremiumbrand@gmail.com

*potrebu kontinuiranog prilagođavanja marketinških praksi kako bi se zadovoljile potrebe i očekivanja studenata.*

**Ključne riječi:** *marketing u obrazovanju; marketinške strategije; marketing menadžment; studenti; zadovoljstvo.*

## 1. UVOD

U današnjem dinamičnom okruženju visokoobrazovne institucije suočavaju se s nizom izazova privlačenja i zadržavanja studenata. Odluka o izboru visokoobrazovne institucije i studijskog programa također je vrlo kompleksna za mlade ljude. Marketinške strategije imaju ključnu ulogu u oblikovanju percepcije studenata o instituciji i utjecaja na njihove odluke o odabiru institucije u visokom obrazovanju i studijskog programa. U tom kontekstu ovaj se rad usredotočuje na istraživanje ključnih čimbenika i strategija koje utječu na percepciju studenata i njihove odluke o upisu na Veleučilište "Lavoslav Ružička". Uzimajući u obzir čitav niz čimbenika poput kvalitete obrazovanja, podrške studentima, reputacije institucije i digitalne prisutnosti, istraživanje ima za cilj pružiti uvid u razumijevanje stavova i preferencija studenata te identificirati smjernice i preporuke za poboljšanje marketinških aktivnosti i iskustava studenata na Veleučilištu. Razumijevanje ovog procesa može pružiti važne uvide za visokoobrazovne institucije kako bi prilagodile svoje strategije i zadovoljile preferencije studenata.

## 2. MARKETINŠKE STRATEGIJE U VISOKOM OBRAZOVANJU

Marketinške strategije u visokom obrazovanju zauzimaju važno mjesto i postaju sve više predmet interesa među istraživačima i praktičarima. U prošlosti je marketinška orijentacija u visokom obrazovanju smatrana kao nešto što je opcionalno u odnosu na glavnu zadaću obrazovne institucije. Međutim, s promjenama na tržištu, u sve zahtjevnijem okruženju, usvajanje marketinške orijentacije više nije izbor u visokom obrazovanju (Maringe i Gibbs, 2009:163).

Usvajanje marketinške orijentacije postalo je nužnost za opstanak i uspjeh visokoobrazovne institucije. Razlozi su tomu povećana konkurencija među institucijama, promjene u preferencijama i očekivanjima studenata, tehnološki napredak, financijska održivost i slično. Marketinške strategije i politike mijenjale su se tijekom vremena. Konkurencija je intenzivna između ovih institucija, stoga je internetski marketing postao vrlo važan za ove institucije (Bohara i sur., 2023).

Marketing u visokom obrazovanju pruža novu osnovu za strategije koje su usmjerene na izgradnju brenda i reputaciju institucije. Obrazovne institucije nisu iznimka. U sve većem broju koriste platforme društvenih medija kako bi promovirale svoj brend ( Anjel i sur., 2022). Kroz pametno osmišljene marketinške kampanje visokoobrazovne institucije mogu artikulirati svoje vrijednosti i stvarati pozitivnu percepciju među dionicima. Svatko od njih ima svoje interese i potrebe koje institucija visokog obrazovanja treba uzeti u obzir. Tu ubrajamo studente, alumne, zaposlenike, roditelje, poslovnu zajednicu, lokalnu zajednicu. Prema Khatabu i sur. (2019) organizacije više od svega stavljaju naglasak na stvaranje stabilnih i uspješnih partnerstava s potrošačima u današnjem dinamičnom i izazovnom okruženju. Na taj način marketing postaje ključan alat za jačanje pozicije institucije na konkurentnom tržištu visokog obrazovanja.

Marketinške strategije u kontekstu visokog obrazovanja odnose se na planiranje aktivnosti i različite pristupe koji se koriste kako bi se privukli, zadržali i motivirali studenti za odabir određene visokoobrazovne institucije i studijskog programa. U to su uključene različite taktike poput organiziranja događaja, dana otvorenih vrata, gostujućih predavanja, upotrebe društvenih mreža, personaliziranih kampanja, digitalnog marketinga i slično. Svaka institucija prilagođava marketinške kampanje svojim potrebama i ciljevima. Visokoobrazovne institucije ulažu znatna sredstva kako bi povećale svoju prisutnost među ciljanom populacijom. Prema Lorange (2017) većina sveučilišta i obrazovnih institucija koriste digitalni marketing u određenom svojstvu za

unapređenje suradnje sa studentima i doseganje potencijalnih kandidata i pri tome su vrlo uspješni. Zailskaite-Jakste i Kuvykaite (2012) ističu da društveni mediji imaju ključnu ulogu u promicanju obrazovnih institucija i potiču ih da prihvate društvene medije kao vrijedan komunikacijski alat.

Proces donošenja odluka studenata složen je i obuhvaća različite elemente koji utječu na konačnu odluku. Prema Khatabu i sur. (2019) proces donošenja odluke o kupnji obuhvaća nekoliko koraka. Prvo, potrošači prepoznaju problem ili potrebu koju treba riješiti, a potom aktivno traže informacije o proizvodima ili brendovima koji bi mogli zadovoljiti tu potrebu. Nakon što prikupe informacije, uspoređuju različite alternative i procjenjuju kako svaka od njih može najbolje riješiti njihov problem. Konačno, na temelju tih procjena donose odluku o kupnji. To bi značilo da je proces donošenja odluke o odabiru visokoobrazovne institucije sličan procesu odluke o kupnji proizvoda. Počinje prepoznavanjem potrebe za obrazovanjem i postavljanjem određenog karijernog cilja. Studenti zatim aktivno traže informacije o različitim institucijama. Ovo uključuje istraživanje prepoznatljivosti institucije, programa, dostupnih resursa, lokacije, dostupnosti stipendija, iskustava i mišljenja drugih studenata ili alumne i osobnih preferencija. Nakon prikupljanja informacija, studenti uspoređuju institucije te procjenjuju koja najbolje odgovara njihovim ciljevima, interesima i potrebama. Konačno, na temelju tih procjena, studenti donose odluku o tome gdje će nastaviti svoje obrazovanje.

Kotler, Keller i Martinović (2014:628) sugeriraju da usmjerenost organizacije na klijenta nije dovoljna za postizanje uspjeha. Organizacija također mora biti kreativna kako bi se istaknula. Prema Williams (2017) suvremeni trgovac mora biti izuzetno agilna. U kontekstu marketinga u visokom obrazovanju naglašava se da usmjerenost samo na studente ili potencijalne studente nije dovoljna za uspješno pozicioniranje. Kreativnost u ovom kontekstu može značiti razvoj inovativnih studijskih programa, uvođenje novih metoda poučavanja i učenja, stvaranje atraktivnih marketinških kampanja i događanja te korištenje

naprednih tehnologija u nastavi. Internetski marketing i svijest o marki za visoko obrazovanje istraživali su različiti autori (Bohara i sur., 2023). Analiza relevantnih istraživanja i teorijskih radova omogućuje identifikaciju ključnih tema, trendova i nedostataka prethodnih studija, što može poslužiti kao temelj za daljnje istraživanje.

### 3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Cilj je istraživanja razumjeti percepciju studenata o Veleučilištu „Lavoslav Ružička“ te identificirati ključne čimbenike koji utječu na njihovu odluku o upisu. Metodologija istraživanja obuhvaća teorijski i empirijski pristup. Teorijski dio temelji se na analizi dostupnih sekundarnih izvora, kao što su knjige, članci i baze podataka. Empirijski dio provodi se kroz primarno istraživanje putem anketnog upitnika distribuiranog među studentima putem elektroničke pošte i društvenih mreža. Odabrani ispitanici trenutni su i bivši studenti Veleučilišta "Lavoslav Ružička" u Vukovaru. Sudjelovanje u istraživanju dobrovoljno je i anonimno. Studenti su ispunjavali anketu online, putem *Google* obrasca. Anketno istraživanje provedeno je u razdoblju od 24. siječnja do 13. veljače 2024. godine. Upitnik sadrži 11 pitanja od kojih su četiri pitanja zatvorenog tipa s ponuđenim odgovorima te tri pitanja zatvorenog tipa s ponuđenim odgovorima uz mogućnost upisa odgovora ako se ispitanici ne slažu s ponuđenim opcijama. Tri pitanja koriste Likertovu skalu s pet stupnjeva intenziteta, pri čemu se brojem 1 označava nizak utjecaj, a brojem 5 izrazito visok utjecaj na percepciju studenata. Jedno je pitanje otvorenog tipa što omogućuje ispitanicima da sami oblikuju odgovor prema svojim mišljenjima ili iskustvima.

Postavljene su dvije hipoteze kako bi se ispitale određene pretpostavke o percepciji studenata o Veleučilištu "Lavoslav Ružička" te utjecaj marketinških strategija na njihovu odluku o upisu. Hipoteze su:

H1: Postoji pozitivna korelacija između marketinških strategija Veleučilišta i percepcije studenata o vidljivosti institucije.

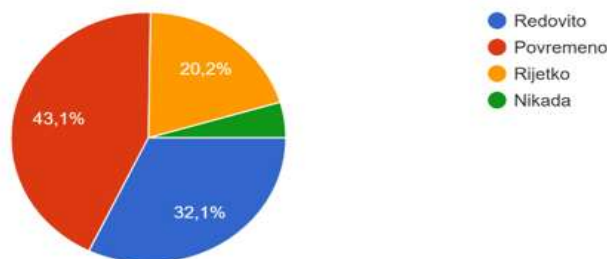


H2: Veći utjecaj marketinških strategija na percepciju Veleučilišta rezultira povećanim brojem upisanih studenata.

#### 4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA I INTERPRETACIJA

U anketnom istraživanju sudjelovalo je 109 ispitanika, od kojih je 34,9 % u dobi od 18 do 24 godine, 25,7 % u dobi od 25 do 34 godine i 39,4 % u dobi od 35 i više godina. Od toga je 65,1 % ženskog i 34,9 % muškog spola. Prema statusu studenata u anketiranju je sudjelovalo 53,2 % sadašnjih izvanrednih studenata, 27,5 % sadašnjih redovnih studenata, 13,8 % bivših redovnih studenata i 5,5 % bivših izvanrednih studenata.

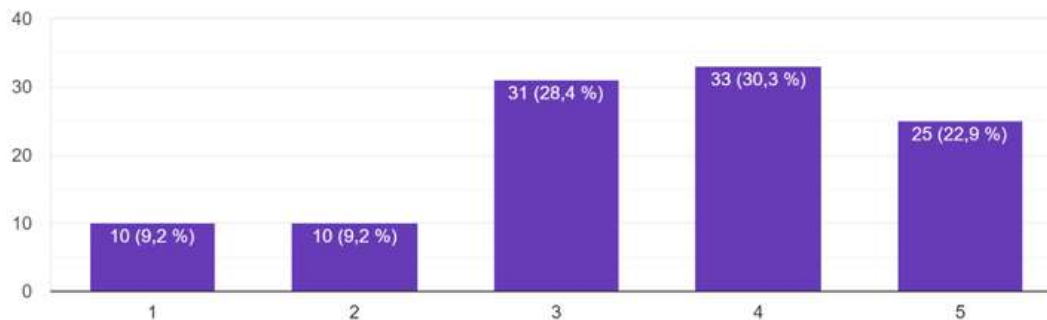
Grafikon 1: Koliko često primjećujete marketinške kampanje Veleučilišta „Lavoslav Ružička“? (izvor: izrada autorica)



Grafikon 1. prikazuje rezultate ankete o tome koliko često ispitanici primjećuju marketinške kampanje Veleučilišta. Prema rezultatima većina ispitanika 43,1 %, odgovorilo je da povremeno primjećuje marketinške kampanje dok 32,1 % to primjećuje redovito. Manji postotak ispitanika 20,2 % rijetko primjećuje marketinške kampanje dok 4,6 % tvrdi da ih nikada ne primjećuje. Rezultati pružaju uvid u razinu učinkovitosti marketinških kampanja Veleučilišta i važno ih je razmotriti prilikom planiranja budućih aktivnosti.

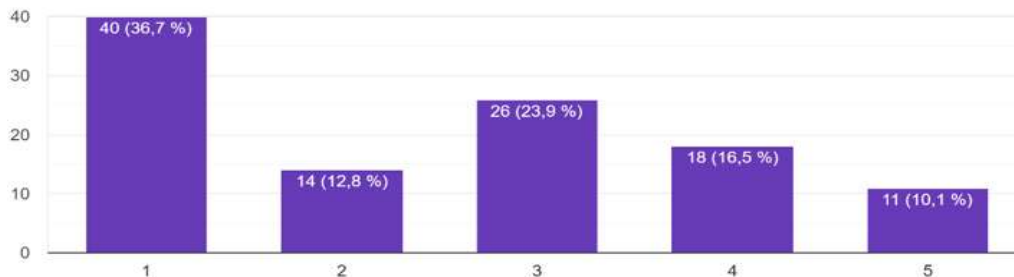
Ispitanici su trebali ocijeniti stupanj utjecaja marketinških strategija na njihovu percepciju Veleučilišta pridružujući ocjenu na skali od 1 do 5, pri čemu ocjena 1 označava vrlo nizak utjecaj, a ocjena 5 vrlo visok utjecaj.

Grafikon 2: Kako ocjenjujete utjecaj marketinških strategija na Vašu percepciju Veleučilišta? (izvor: izrada autorica)



Na temelju 2. grafikona može se zaključiti da je najveći broj ispitanika, njih 30,3 %, dalo ocjenu 4 što implicira da smatraju da marketinške strategije utječu na njihovu percepciju Veleučilišta. Značajan postotak ispitanika 22,9 % vidi vrlo visok utjecaj. Ovo sugerira da postoji područje u kojem su marketinške strategije posebno učinkovite u formiranju pozitivne percepcije o Veleučilištu. Sljedeći ispitanici, njih 28,4 %, niti se slažu niti se ne slažu dok manji postotak ispitanika od 9,2 % smatra da je utjecaj nizak i isti postotak smatra da je vrlo nizak. Iako je ovaj postotak manji u usporedbi s onima koji vide pozitivan utjecaj, važno je uzeti u obzir ove stavove jer mogu ukazivati na područja u kojima marketinške strategije nisu dovoljno učinkovite ili čak mogu imati negativan utjecaj.

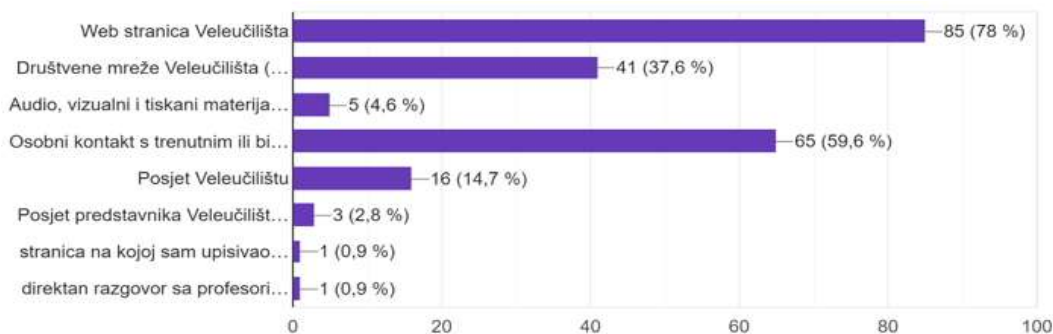
Grafikon 3: U kojoj mjeri smatrate da su informacije iz marketinških kampanja utjecale na Vašu odluku o upisu na Veleučilišta? (izvor: izrada autorica)



Analiza 3. grafikona ukazuje da najveći broj ispitanika, njih 36,7 %, smatra da informacije iz marketinških kampanja imaju vrlo nizak utjecaj na njihovu odluku o upisu. Ovo ukazuje da većina ispitanika nije posebno motivirana ili uvjerena od strane marketinških kampanja kada je riječ o odluci o upisu. Značajan postotak ispitanika, njih 23,9 %, smatra da je taj utjecaj umjeren što upućuje na to da postoje segmenti populacije koji su osjetljiviji na informacije iz marketinških kampanja. Samo 12,8 % ispitanika vidi nizak utjecaj dok 16,5 % ispitanika vidi visok utjecaj, a vrlo visok utjecaj primijetilo je samo 0,1 % ispitanika. Ovo ukazuje na to da su marketinške kampanje manje važne u konačnoj odluci o upisu za većinu ispitanika.

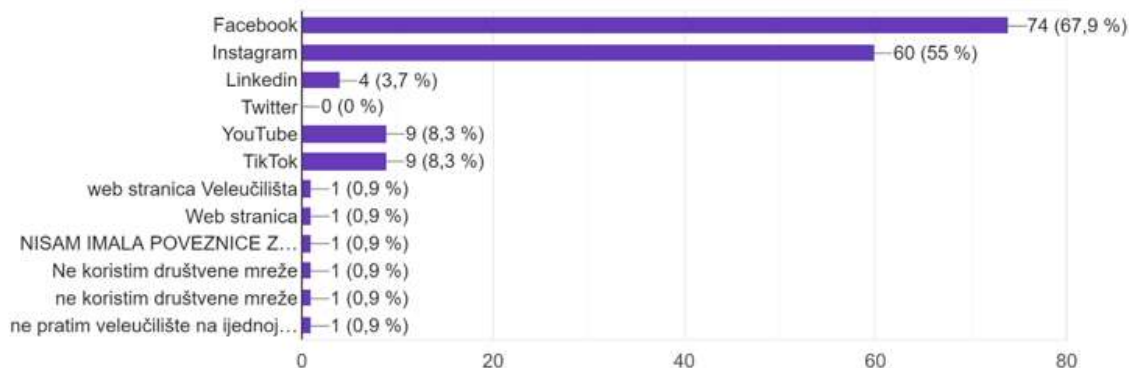
Grafikon 4: Koje ste izvore informacija koristili kako biste saznali o Veleučilištu?

(izvor: izrada autorica)



Na grafikonu 4. vidljivo je kako je najčešće korišteni izvor informacija o Veleučilištu, s visokim postotkom od 78 %, internetska stranica Veleučilišta. Slijedi osobni kontakt s trenutnim ili bivšim studentima Veleučilišta, koji je također značajan s postotkom od 59,6 %. Društvene mreže Veleučilišta, kao što su *Facebook* i *Instagram*, koristi 37,6 % ispitanika, što pokazuje da su društvene mreže također važan kanal za komunikaciju s potencijalnim studentima, ali manje zastupljen u usporedbi s internetskom stranicom i osobnim kontaktima. Manji postotak ispitanika dobiva informacije o Veleučilištu posjetom zgradi Veleučilišta (14,7 %) ili kroz audio, vizualne i tiskane materijale poput podcasta, radija, oglasa i letaka (4,6 %). Ovo ukazuje na važnost tradicionalnih marketinških materijala, ali i na to da su manje korišteni u usporedbi s *online* i osobnim kanalima. Vrlo mali broj ispitanika dobiva informacije o Veleučilištu posjetom predstavnika Veleučilišta srednjoj školi (2,8 %) dok se 0,9 % ispitanika informira izravnim razgovorom s profesorima Veleučilišta. Ovi kanali informiranja manje su zastupljeni, ali mogu imati svoju ulogu u specifičnim situacijama i ciljanim skupinama studenata.

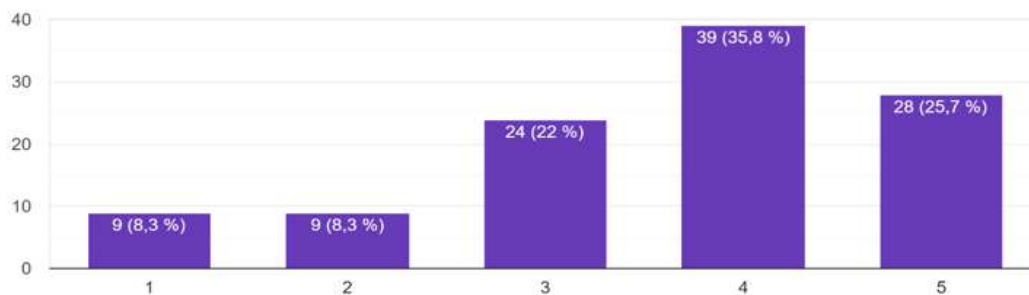
Grafikon 5: Koje društvene mreže koje redovito pratite smatrate da imaju najviše utjecaja na dobivanje informacija o Veleučilištu? (izvor: izrada autorica)



Grafikon 5. prikazuje da su *Facebook* (67,9 %) i *Instagram* (55 %) najutjecajnije društvene mreže koje ispitanici najviše prate i smatraju da su važan izvor

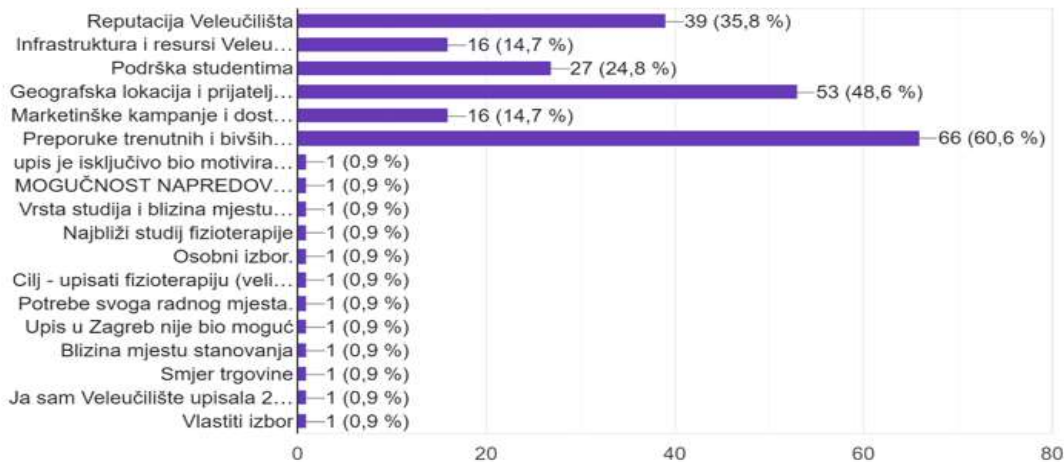
informacija o Veleučilištu. Manje su zastupljene društvene mreže *Youtube* i *TikTok*, s jednakim postotkom od 8,3 %, te *LinkedIn* s 3,7 %. Zanimljivo je da je broj ispitanika naveo da ne koristi društvene mreže, što sugerira da su ostali kanali informiranja važniji za tu skupinu, ali je važno napomenuti da je taj postotak zanemariv u kontekstu općih rezultata.

Grafikon 6: Kako smatrate da digitalna prisutnost Veleučilišta "Lavoslav Ružička" utječe na Vašu percepciju institucije? (izvor: izrada autorica)



Na grafikonu 6. vidljivo je da najveći postotak ispitanika, njih 35,8 %, smatra da digitalna prisutnost Veleučilišta ima visok utjecaj na njihovu percepciju institucije, a 25,7 % da je taj utjecaj vrlo visok. To sugerira da su aktivnosti Veleučilišta na digitalnim platformama značajne i pozitivno utječu na percepciju potencijalnih studenata. Da je taj utjecaj umjeren, smatra 22 % ispitanika dok je 8,3 % ispitanika ocijenilo utjecaj kao nizak te isti postotak smatra da je utjecaj vrlo nizak. Iako manji postotak ispitanika smatra da digitalna prisutnost ima nizak ili vrlo nizak utjecaj, ovo je važno imati na umu i može ukazivati na potrebu za poboljšanjem digitalne strategije kako bi se dodatno poboljšala percepcija institucije.

Grafikon 7: Koji su ključni faktori koji su najviše utjecali na Vašu odluku o upisu na Veleučilište „Lavoslav Ružička“? (izvor: izrada autorica)



Grafikon 7. prikazuje kako su preporuke trenutnih i bivših studenata sa 60,6 % ispitanika imale najviše utjecaja na njihovu odluku o upisu na Veleučilište. To ukazuje na važnost pozitivnog iskustva postojećih studenata i njihovih preporuka u privlačenju novih studenata. Slijedi geografska lokacija i prijateljsko okruženje grada Vukovara koji su važni za 48,6 % ispitanika. Reputacija Veleučilišta također je ključna za 35,8 % ispitanika, što pokazuje da imaju povjerenja u kvalitetu obrazovanja i ugled institucije. Podrška studentima (24,8 %), zajedno s infrastrukturom i resursima Veleučilišta (14,7 %) te marketinškim kampanjama (14,7 %) također se smatraju važnim čimbenikom. Ispitanici su također naveli dodatne stavke koje su utjecale na njihovu odluku poput: *upis je bio motiviran zahtjevima na sadašnjem poslu; najbliži studij fizioterapije; velika želja bila je u Vukovaru studirati fizioterapiju* i slično. Ovi individualni čimbenici mogu varirati, ali ukazuju na raznolikost motiva koji su utjecali na odluku o upisu na Veleučilište.

Ispitanici su iznijeli raznovrsne stavove na otvoreno pitanje o tome koje marketinške aktivnosti smatraju najučinkovitijima. Među najčešćim odgovorima aktivnosti su na društvenim mrežama poput *Facebooka, Instagrama i TikToka* te internetskoj stranici. Istaknuli su važnost redovitih oglašavanja putem istih. Neki od ispitanika naglasili su da su aktivnosti poput oslikavanja

autobusa, kao i prisutnost na javnim događanjima i natjecanjima, također važne u privlačenju njihove pažnje. Preporuka trenutnih studenata ili alumna također su istaknute kao važne. Unatoč ovim sugestijama, neki su studenti izrazili nedostatak informacija ili svijesti o marketinškim aktivnostima Veleučilišta sugerirajući potrebu za poboljšanjem vidljivosti i pristupačnosti marketinških kampanja. Važno je naglasiti da različiti studenti mogu imati različite preferencije i potrebe, stoga je kontinuirano istraživanje i prilagodba marketinških strategija ključna za učinkovito privlačenje pozornosti studenata. Rezultati istraživanja pokazuju da postoje različite strategije koje utječu na percepciju i odluke studenata o upisu na Veleučilište "Lavoslav Ružička". Ovi rezultati sugeriraju na potrebu za integriranom marketinškom strategijom koja kombinira digitalne i fizičke kanale komunikacije kako bi se učinkovito privukla pažnja ciljane publike i stvorila pozitivna percepcija Veleučilišta među potencijalnim studentima. Rezultati ukazuju i na potrebu poboljšanja iskustava studenata Veleučilišta koje bi moglo utjecati na privlačenje novih studenata. Kombinacija različitih strategija, poput osiguranja kvalitetnog obrazovanja, pružanja podrške studentima, poticanja studenata na različite izvannastavne aktivnosti, transparentne komunikacije, kontinuiranog prikupljanja i praćenja povratnih informacija o iskustvu, promocije postignuća studenata kroz različite kanale distribucije i slično, rezultirat će većim zadovoljstvom studenata i pozitivnom reputacijom institucije što će dalje privlačiti nove studente.

Zaključno, rezultati istraživanja potvrđuju Hipotezu 1, pokazujući pozitivnu povezanost između marketinških strategija Veleučilišta i percepcije studenata o vidljivosti institucije. Drugim riječima, primjena marketinških strategija rezultira većom vidljivošću Veleučilišta među studentima. Hipoteza 2 djelomično je potvrđena jer rezultati pokazuju da postoje studenti koji percipiraju utjecaj marketinških strategija na percepciju Veleučilišta. Međutim, nije pronađena čvrsta veza između te percepcije i stvarnog broja upisanih studenata. Rezultati

naglašavaju važnost kontinuiranog praćenja i prilagodbu marketinških strategija kako bi se osiguralo postizanje optimalne percepcije institucije među studentima.

## 5. ZAKLJUČAK

Utjecaj marketinških strategija sveobuhvatan je proces koji zahtijeva pažljivo planiranje, implementaciju i evaluaciju. Istraživanje provedeno na Veleučilištu "Lavoslav Ružička" pružilo je važan uvid u percepciju studenata o instituciji i čimbenike koji utječu na njihovu odluku o upisu. Analiza prikupljenih podataka ukazuje na nekoliko ključnih nalaza koji doprinose razumijevanju cjelokupnog procesa. Analiza ukazuje na važnost marketinških strategija usmjerenih prema potrebama i preferencijama studenata. Marketinške strategije moraju se kontinuirano provoditi i prilagođavati studentima kako bi se osigurala uspješna privlačnost novih i zadovoljstvo postojećih. Aktivna i angažirana prisutnost na svim platformama, posebno na *Facebooku* i *Instagramu*, može značajno doprinijeti privlačenju pažnje i stvaranju pozitivne slike o instituciji. Preporuke bivših i sadašnjih studenata pokazale su se vrlo značajnima u oblikovanju percepcije i odluci o upisu na Veleučilište. Nalazi istraživanja jasno ukazuju na važnost usmene preporuke i sugeriraju potrebu dodatnog ulaganja u stvaranju pozitivnog iskustva studenata tijekom njihovog studiranja i izgradnju snažnijih veza s njima. Nalazi također naglašavaju važnost pružanja akademskog iskustva kroz kvalitetno obrazovanje, kontinuiranu podršku i otvorenu komunikaciju, digitalnu prisutnost, jačanje reputacije, praćenje trendova i povratne informacije koje će u konačnici zadovoljiti potrebe i očekivanja studenata. Preporučuje se provedba dugoročnog istraživanja kako bi se pratili trendovi u percepciji studenata i učinkovitost dugoročnih marketinških aktivnosti kao i provedba kvalitativnog istraživanja kroz intervju ili fokus grupe sa studentima kako bi se bolje razumjeli njihovi stavovi, mišljenja i iskustva. Ciljevi su i svrha ovog istraživanja ostvareni pružajući nam korisne smjernice za daljnje poboljšanje marketinških strategija u cilju boljeg odgovaranja na potrebe i očekivanja studenata.



**LITERATURA**

1. Anjel, C. C. P., Lengkong, B. L., Mandagi, D. W., i Kainde, S. J. (2022). *Branding Institusi Pendidikan, Melalui Media Sosial Instagram*. SEIKO: Journal of Management & Business, 5(2), 44-58, dostupno na: <https://www.journal.stieamkop.ac.id/index.php/seiko/article/view/2893/1896>, pristupljeno 20. veljače 2024.
2. Bohara, S., Bisht, V., Suri, P., Panwar, D., Sharma, J. (2023). *Online marketing and brand awareness for HEI: A review and bibliometric analysis*, dostupno na: <https://f1000research.com/articles/12-76#ref29>, pristupljeno 20. veljače 2024.
3. Khatab, J. J., Sabir Esmaeel, E., Othman, B. (2019). *Dimensions of Service Marketing Mix and its Effects on Customer Satisfaction: A Case Study of International Kurdistan Bankin Erbil City-Iraq*. *Test Engineering & Management*, 81, 4846–4855. <https://www.researchgate.net/publication/338169077> , pristupljeno 24. veljače 2024.
4. Kotler, P., Keller, K.L., Martinović, M. (2014). *Upravljanje marketingom, 14. izdanje*, MATE, Zagreb
5. Lorange, P. (2017). *Digitalni marketing u visokom obrazovanju*, dostupno na: <https://www.keg.com/higher-ed-marketing/Higher-Education-Digital-Marketing>, pristupljeno 24. veljače 2024.
6. Maringe, F., Gibbs, P. (2009). *Marketing Higher Education. Theory and Practice*, dostupno na: <https://counseling.uswr.ac.ir/uploads/marketing%20higher%20education.6.pdf> , pristupljeno 24. veljače 2024.
7. Zailskaite-Jakste, L., Kuvykaite, R. (2012). *Implementation of communication in social media by promoting studies at higher education institutions*. *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics*, 23 (2), 174-188., dostupno na: <https://www.semanticscholar.org/paper/Implementation-of-Communication-in-Social-Media-by-Zailskait%C4%97-Jak%C5%A1t%C4%97-Kuvykait%C4%97/df901bc5e316d1eb04a55947eed6a081261e2bc>, pristupljeno 26. veljače 2024.
8. Williams, A. (2017). *Key Digital Marketing Trends To Prepare For In 2017-2018*, dostupno na: <https://www.forbes.com/sites/forbescommunicationscouncil/2017/09/06/key-digitalni-marketinški-trendovi-za-pripremu-za-2017.-2018./#10a6d4dc5d1b>, pristupljeno 26. veljače 2024.

*Summary***THE IMPACT OF MARKETING STRATEGIES ON DECISION-MAKING  
IN HIGHER EDUCATION***Preliminary communication*

*In the contemporary educational environment, marketing strategies have become a crucial factor in attracting students to higher education institutions, retaining them, and influencing their satisfaction with the academic experience. By investigating the importance and impact of marketing strategies, this study contributes to a deeper understanding of the role of marketing in shaping student experiences and building the reputation of higher education institutions. This paper presents the results of research conducted among current and former students of "Lavoslav Ružička" Polytechnic in Vukovar. The aim of this study is to examine the influence of modern marketing strategies on enrollment decisions and overall satisfaction with studying. The research focuses on identifying key factors that influence the choice of a higher education institution and gaining a deeper understanding of how marketing strategies impact students' perceptions before, during, and after completing their studies. Through the analysis of data collected via a questionnaire and the presentation of specific results and conclusions, this study contributes to a broader understanding of the dynamics of marketing influences, offering guidance for further improving the marketing practices of the Polytechnic to more effectively meet the expectations and needs of students. Results of the research show that modern marketing strategies have a significant impact on student perceptions of the university, with an emphasis on the importance of digital presence and recommendations from current students. They also indicate the need for continuous adaptation of marketing practices to meet the needs and expectations of students.*

**Keywords:** *education marketing; marketing strategies; marketing management, students; satisfaction*

## PRAVNI OKVIR I MEHANIZMI ZA UPRAVLJANJE KRIZNIM SITUACIJAMA NA JEDINSTVENOM EUROPSKOM TRŽIŠTU

*Stručni rad*

**Vedran Gongeta**, mag. admin. publ., nasl. pred.<sup>1</sup>

**Stjepan Draganić**, mag. ing. sec., nasl. pred.<sup>2</sup>

**Dalibor Marković**, student studija Trgovine<sup>3</sup>

*Pravni okvir i mehanizmi za upravljanje kriznim situacijama na jedinstvenom europskom tržištu ključni su elementi za uspostavu i očuvanje stabilnosti i sigurnosti unutar Europske unije. Različite krizne situacije, uključujući prirodne katastrofe, gospodarske krize, sigurnosne prijetnje ili pandemije, mogu utjecati na nesmetano funkcioniranje jedinstvenog europskog tržišta. Tema rada su pravni okvir i institucionalni mehanizmi kao koordinirani odgovor europskog zakonodavca na takve izazove. Poseban naglasak je na Europskom mehanizmu civilne zaštite i Instrumentu za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu. Analizom sekundarnih podataka i recentnih zakonodavnih prijedloga odgovara se na pitanje koliko je Europska unija uspješna u osiguravanju brze, učinkovite i koordinirane reakcije na izazove kriznih situacija.*

**Ključne riječi:** *jedinstveno europsko tržište; upravljanje kriznim situacijama; migracije; Europski mehanizam civilne zaštite.*

---

<sup>1</sup> MUP/ Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: vgongeta@mup.hr

<sup>2</sup> MUP/Veleučilište kriminalistike i javne sigurnosti, e-mail: sdraganic2@mup.hr

<sup>3</sup> Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, e-mail: dm120068@vevu.hr

## 1. UVOD

U procesu osiguravanja stabilnosti i napretka, Europska unija kontinuirano iznalazi rješenja za nepredvidive izazove i krize. Od ekonomskih turbulencija do prirodnih katastrofa i nedavne, globalne zdravstvene pandemije COVID-19 te vala migracija, Europska unija se suočava s izazovima, koji ne samo da iskušavaju njenu internu koheziju i vanjsku politiku, već i pokreću kritična pitanja o njezinoj sposobnosti upravljanja kriznim situacijama.

Pandemija bolesti COVID-19 iznjedrila je novo razumijevanje kompleksnosti suvremenih kriza, potvrđujući da one ne poznaju granice i zahtijevaju koordiniran, prekograničan odgovor temeljen na suradnji i solidarnosti. (Beaussier i Cabane, 2020). Nezakonite migracije postavile su pred europske zakonodavce dodatne izazove za očuvanje vanjskih granica Europske unije.

U svjetlu ovakvih izazova, Europska unija i njezine države članice već su postavile temelje za mehanizme koji promiču ovakav pristup. (Boin i suradnici, 2013; Beriain i suradnici, 2015) Međutim, jasno je da se pristup upravljanju krizama mora kontinuirano prilagođavati i razvijati kako bi se suočio s novonastalim prijetnjama koje mogu biti raznolike, višedimenzionalne, pa čak i hibridne prirode.

U članku se analizira pravni okvir i mehanizmi koje je Europska unija razvila i implementirala s ciljem učinkovitog upravljanja krizama unutar Jedinog europskog tržišta. Poseban je naglasak na Prijedlogu Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi instrumenata za izvanredne okolnosti na jedinstvenom europskom tržištu te SRUUK<sup>4</sup>-u jedinstvenom sustavu za rano upozoravanje i upravljanje krizama u Republici Hrvatskoj.

---

<sup>4</sup> Projekt SRUUK sufinanciran je sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, u sklopu specifičnog cilja Jačanje sustava upravljanja katastrofama. Vrijednost projekta bila je 8.361.000 Eura, od čega je Europska unija sufinancirala projekt sa 7.107.000 Eura bespovratnih sredstava. <https://civilna-zastita.gov.hr/sruuk-sustav-za-rano-upozoravanje-i-upravljanje-krizama/7097>

## 2. KRIZA I KRIZNE SITUACIJE – POJAM I VRSTE

Kriza (grčki: krisis; engleski: crisis) znači izbor, odluku, preokret, opasnost, razlučivanje, prolazno teško stanje u svakom, prirodnom, društvenom i misaonom procesu (Ivanović, 2014) ili prema Anić (1998: 289) kriza predstavlja vrlo teško stanje nakon kojeg se očekuje ili razrješenje ili katastrofa (u bolesti i sl.). Novim zakonodavnim prijedlogom Europske unije, koji se detaljnije analizira u poglavlju 3.1. u članku 3. kriza je definirana kao „izniman, neočekivan i iznenađan, prirodan ili ljudskim djelovanjem uzrokovan događaj koji je po prirodi i razmjerima izvanredan i koji je nastupio unutar ili izvan Unije”.<sup>5</sup>

Istim člankom izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu definirane su kao „opsežan učinak krize na jedinstveno tržište koji dovodi do ozbiljnih poremećaja slobodnog kretanja na jedinstvenom tržištu ili funkcioniranja lanaca opskrbe koji su neophodni za održavanje vitalnih društvenih ili gospodarskih djelatnosti na jedinstvenom tržištu”.<sup>6</sup>

Izvanredne/krizne situacije se klasificiraju u nekoliko osnovnih kategorija: prirodne katastrofe, tehnološke katastrofe, sporo razvijajuće situacije, kompleksne situacije, stalne izvanredne situacije i masovne migracije. Svaka od ovih kategorija ima specifične karakteristike i izazove s kojima se suočava društvo (Ivanović, 2014:22).

Prirodne katastrofe predstavljaju globalni izazov koji zahtijeva dobro pripremljene zajednice i efikasan odgovor kako bi se minimizirale štete i ubrzala obnova društvenog poretka. (Frančišković - Bilinski, 2022)<sup>7</sup>.

Ključni aspekti učinkovitog odgovora obuhvaćaju razvoj strategija za smanjenje rizika, održavanje infrastrukture, implementaciju sustava upozoravanja, te edukaciju i razvoj zajedničkih sposobnosti za odgovor na katastrofe. Budući da

---

<sup>5</sup> Čl. 3. Akta o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Kako u svom radu navode spomenuti Frančišković - Bilinski (2022), u proteklom desetljeću svijet je godišnje u prosjeku bilježio oko 45.000 smrtnih slučajeva uzrokovanih prirodnim katastrofama, što čini približno 0,1% od ukupnog broja smrtnih slučajeva.

procesi smanjenja rizika i upozoravanja nisu uvijek stopostotno učinkoviti, ključno je usmjeriti se na izgradnju otpornog društva kroz kontinuirano učenje, razumijevanje potencijalnih opasnosti i razvoj kapaciteta za odgovor i prilagodbu na nove izazove. (Frančišković - Bilinski, 2022; Nikolić i suradnici, 2020; Frančula, 2020)

Osim prirodnih katastrofa, negativan učinak na stabilnost i nesmetano funkcioniranje europskog Jedininstvenog tržišta mogu imati i gospodarske krize, sigurnosne prijetnje ili pandemije. Zbog toga su učinkovit pravni okvir i adekvatan institucionalni mehanizam ključni za uspješan odgovor na izvanredne situacije.

Slijedom navedenoga, shvaćanje krize kao trenutka koji zahtijeva odlučnost u suočavanju s opasnošću, ključno je za razvijanje sveobuhvatnih strategija koje omogućavaju društvu prevenirati i svladati izvanredne situacije te iz njih izaći jače i bolje pripremljeno za buduće izazove.

### **3. PRAVNI OKVIR I MEHANIZMI ZA ODGOVOR NA KRIZNE SITUACIJE U EUROPSKOJ UNIJI**

Krize po svojoj prirodi ne remete samo živote građana, nego utječu i na tržišta država članica i cjelokupno gospodarstvo Europske unije kao cjeline. Međutim, krize mogu otvoriti put brzim inovacijama, naglim tehnološkim napretcima, politikama i postupcima koji ipak mogu donijeti i neke koristi društvima i zemljama.<sup>8</sup>

Jedinstveno tržište i temeljne slobode<sup>9</sup> ključne su vrijednosti Europske unije koje osiguravaju njen gospodarski rast i dobrobit država članica i njezinih građana. Iz tog razloga, funkcioniranje jedinstvenog tržišta mora biti zajamčeno u vremenima izvanrednih situacija i kriza. Iako se za otpornost Jedininstvenog

---

<sup>8</sup> Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 2679/98 COM(2022) 459. Dostupno na; <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-459>

<sup>9</sup> Temeljne slobode zajamčene su Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i jamče slobodu kretanja osoba, robe, kapitala i slobodu pružanja usluga te poslovnog nastana.

tržišta primarna odgovornost može očekivati od europskih poduzeća, slobodno kretanje robe, usluga i osoba temelj je Jedinog tržišta i podržava nesmetano funkcioniranje lanaca opskrbe, uključujući dostupnost usluga i robe.

U studenome 2021. godine, Vijeće EU-a usvojilo je zaključke koji pozivaju na unapređenje pripravnosti, sposobnosti za odgovor i otpornosti na buduće krize, dok su čelnici Europske unije u prosincu iste godine potvrdili potrebu za jačanjem kapaciteta Unije za upravljanje krizama kroz sveobuhvatan pristup koji obuhvaća sve vrste opasnosti.<sup>10</sup>

Posljednja inicijativa je zaključena u veljači 2024. godine usvajanjem Prijedloga Uredbe o Instrumentu za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu (SMEI), koja će se nakon dogovora preimenovati u Akt o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA). Pravna osnova Prijedloga temelji se na člancima 21.<sup>11</sup>, 46.<sup>12</sup> i 114.<sup>13</sup> Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Također, usvojena je i skupna uredba o Aktu o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu za predviđanje učinka budućih kriza iskorištavanjem snage unutarnjeg tržišta te za pripremu i odgovor na njega.<sup>14</sup>

Cilj ovog novog zakonodavnog instrumenta jest osigurati stabilnost lanaca opskrbe ključnim dobrima i uslugama, čime se štiti unutarnje tržište, promiče blagostanje i priprema države članice Europske unije za buduće izazove.

---

<sup>10</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/ipcr-response-to-crises/>.

<sup>11</sup> „Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.”

<sup>12</sup> Navedenim člankom regulirana je temeljna sloboda kretanje radnika.

<sup>13</sup> Navedeni članak regulira usklađivanje zakonodavstava država članica Europske unije u svrhu ostvarivanja ciljeva određenih člankom 26. UFEU-a, odnosno ostvarivanja nesmetanog djelovanja unutarnjeg tržišta.

<sup>14</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2024/02/01/single-market-emergency-instrument-council-and-parliament-strike-a-provisional-deal-on-crisis-preparedness/>

### **3.1. Akt o instrumentu za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu (IMERA)**

U posljednjim godinama svijet je bio svjedok niza kriza, od pandemije COVID-19 do invazije Rusije na Ukrajinu. To neće biti posljednje krize s kojima će se svijet morati suočiti. Pored geopolitičke nestabilnosti, klimatske promjene i rezultirajuće prirodne katastrofe, gubitak bioraznolikosti i globalna gospodarska nestabilnost mogu dovesti do drugih, novih hitnih situacija.

Kako su pokazale nedavne krize, potpuno operativno Jedinstveno tržište i nesmetana suradnja država članica po pitanjima Jedinstvenog tržišta mogu znatno ojačati otpornost Europske unije i njen odgovor na krizu. Europsko vijeće u svojim zaključcima iz listopada 2020. izjavilo je da će EU izvući pouke iz pandemije COVID-19 i riješiti preostalu fragmentaciju, barijere i slabosti Jedinstvenog tržišta u suočavanju s hitnim situacijama. U Ažuriranju komunikacije o industrijskoj strategiji, Komisija je najavila instrument koji će osigurati slobodno kretanje osoba, robe i usluga, kao i veću transparentnost i koordinaciju u vremenima krize.<sup>15</sup>

To je i učinjeno u veljači 2024. godine usvajanjem Akta o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA). Cilj Akta jest omogućiti predviđanje i pripremu za krize, te reagiranje na njihove buduće posljedice. Ovaj Akt koristi iskustva iz prošlih izvanrednih situacija, uključujući COVID pandemiju, rat u Ukrajini i energetska krizu, kao temelj za svoje djelovanje.<sup>16</sup>

IMERA omogućuje stalno praćenje potencijalnih budućih kriza i uspostavlja dva režima: režim pojačanog opreza i režim za izvanredne situacije, koji se aktivira kad god prijetnja postane očita. Također, omogućuje koordinirani odgovor država članica kroz uspostavu upravljanja krizama.

---

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/46346/161020-euco-final-conclusions-hr.pdf>

<sup>16</sup> Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 2679/98 COM(2022) 459 final/2 dostupno na: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-459>



Uredbom se definira njezino područje primjene, koje je usklađeno s pravnom osnovom i ograničeno na akcije povezane s unutarnjim tržištem. Mjere se primjenjuju isključivo u kriznim situacijama, izbjegavajući utjecaj na područja koja spadaju pod nacionalnu nadležnost, poput nacionalne sigurnosti. (čl. 1. i 2. Prijedloga Uredbe, COM(2022) 459).

Prema postignutom dogovoru, „Savjetodavna skupina“ preoblikuje se u „Odbor za izvanredne okolnosti i otpornost na unutarnjem tržištu“, koji će imati zadatak savjetovati Komisiju u situacijama nepredviđenih događaja, pojačanog opreza, i izvanrednih okolnosti.

Odbor čine predstavnici Komisije, država članica, te član Europskog parlamenta kao promatrač, koji za obvezu imaju redovito izvještavati Europski parlament o svakom predloženom ili donesenom provedbenom aktu. (čl. 4. Prijedloga Uredbe, COM(2022) 459).

Sukladno novom Prijedlogu, Komisija će provoditi testiranje otpornosti na stres i simulacije za predviđanje i pripremu za krizne situacije, te procjenjivati potencijalni utjecaj na slobodno kretanje robe, usluga, i ljudi. Gospodarski subjekti se potiču na dobrovoljnu izradu kriznih protokola i provođenje treninga i simulacija. (čl. 6. Prijedloga Uredbe, COM(2022) 459).

U Dijelu III., Glavi II predložene Uredbe, naslovljenoj Mjere pojačanog opreza, određeno je kako u izvanrednim situacijama koje ugrožavaju opskrbu ključnom robom i uslugama, privremenim dogovorom omogućuje se Komisiji zahtjev za informacijama od poduzeća, npr. o zalihama proizvoda. U slučaju odbijanja dostave informacija, poduzeća moraju obrazložiti razloge. Države članice moraju biti transparentne o svojim mjerama i koristiti platformu za razmjenu informacija. (čl. 11. - 13. Prijedloga Uredbe, COM(2022) 459).

Aktivacijom režima pojačanog opreza ili izvanrednih okolnosti, predlažu se mjere ublažavanja za osiguranje opskrbe i kretanja krizom relevantnih roba ili usluga. Komisija može pružiti digitalne alate državama članicama za pomoć u

identifikaciji i provjeri činjenica te ubrzanju postupaka u kriznim situacijama<sup>17</sup>. (čl. 13. – 16. Prijedloga Uredbe, COM(2022) 459).

Uz Akt, predstavljen je i paket prijedloga („skupna uredba o IMERA-i“) za ažuriranje zakonodavstva o ocjenjivanju sukladnosti i uvođenje zajedničkih specifikacija i pravila za nadzor tržišta, osiguravajući time učinkovito funkcioniranje IMERA-e u situacijama krize.<sup>18</sup>

Nakon stupanja na snagu Uredbe, države članice će imati rok od 18 mjeseci za provedbu novih pravila.

### **3.2. Mehanizam europske unije za civilnu zaštitu**

Mehanizam Unije za civilnu zaštitu predstavlja ključni instrument Europske Unije za koordinaciju odgovora na različite vrste kriznih situacija, bilo da su one rezultat prirodnih katastrofa ili katastrofa koje su uzrokovane ljudskim djelovanjem. Glavni ciljevi ovog mehanizma su višestruki i od vitalnog su značaja za jačanje otpornosti i sposobnosti reagiranja unutar EU-a. Oni uključuju poticanje suradnje među nacionalnim tijelima zaduženim za civilnu zaštitu, što je temeljno za razmjenu znanja i resursa. Osim toga, mehanizam se fokusira na podizanje svijesti javnosti i pripravnosti za moguće katastrofe, educirajući građane i institucije o najboljim praksama i mjerama predostrožnosti.<sup>19</sup>

Jedan od ključnih aspekata Mehanizma za civilnu zaštitu jest omogućavanje brze, učinkovite i koordinirane pomoći zemljama koje su pogođene katastrofama. Ovaj pristup omogućava da se pomoć pruži na način koji je najprimjereniji situaciji na terenu, uzimajući u obzir specifične potrebe pogođene

---

<sup>17</sup> Dio IV. Izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu; Glava I. Režim za izvanredne okolnosti.

<sup>18</sup><https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2024/02/01/single-market-emergency-instrument-council-and-parliament-strike-a-provisional-deal-on-crisis-preparedness/>

<sup>19</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/civil-protection/>

zajednice. U tu svrhu pomaže i usluga upravljanja kriznim situacijama programa Copernicus.<sup>20</sup>

Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije (ERCC) ima ključnu ulogu u ovom mehanizmu kao operativno središte koje je u stanju stalne pripravnosti. Svojim radom 24 sata dnevno, sedam dana u tjednu, Koordinacijski centar za odgovor na hitne situacije djeluje kao operativna jezgra Mehanizma za civilnu zaštitu, kontinuirano prateći globalna zbivanja i koordinirajući aktivnosti unutar granica Europske unije za reakciju na katastrofe.

Dodatnu vrijednost Mehanizmu za civilnu zaštitu daju Europska udružena sredstva za civilnu zaštitu. Ova sredstva predstavljaju skup resursa i kapaciteta koje države članice dobrovoljno stavlja na raspolaganje za brzo razmještanje unutar Europske unije ili u trećim zemljama. Sustavom udruženih sredstava, Europska unija jača svoju sposobnost reagiranja na katastrofe, osiguravajući da su potrebni resursi brzo i efikasno distribuirani tamo gdje su najpotrebniji.

Možemo zaključiti kako Mehanizam Unije za civilnu zaštitu predstavlja temelj solidarnosti i suradnje među europskim državama članicama, omogućavajući im da zajednički odgovore na izazove koje predstavljaju Europske unije za civilnu zaštitu aktiviran je više od 700 puta unutar i izvan granica Europske unije. Situacije u kojima je u posljednje vrijeme aktiviran uključuju potres u Turskoj i Siriji (2023.), rat Rusije protiv Ukrajine (2022. – 2023.), izvanrednu zdravstvenu situaciju zbog bolesti COVID-19 (2020. i 2022.), šumske požare u Europi (2021. i 2022.) i repatrijacije iz Afganistana (2021.).

Prema službenim podacima Europske Komisije, zbog izvanredne zdravstvene situacije uzrokovane bolešću COVID-19 Mehanizam EU-a za civilnu zaštitu aktiviran je 260 puta u razdoblju od 2020. do 2022., što je najveći broj aktivacija u njegovoj povijesti.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> <https://emergency.copernicus.eu/mapping/#zoom=5&lat=-17.00222&lon=51.23643&layers=0BT00>

<sup>21</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/civil-protection/>

S ciljem pravodobnog informiranja građanstva o kriznim situacijama putem mobilnih uređaja i drugih modernih tehnologija u Republici Hrvatskoj aktiviran je informacijski Sustav za rano upozoravanje i upravljanje krizama (SRUUK).

### **3.3. Sustav za rano upozoravanje i komunikaciju u kriznim situacijama u republici hrvatskoj**

Sustav za rano upozoravanje i upravljanje krizama dio je Sustava ranog upozoravanja te sustava za uzbunjivanje sirenama kao dijela područja djelovanja Ravnateljstva civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske.<sup>22</sup>

Sustavi za rano upozoravanje razvijaju se kako bi omogućili pravovremeno i učinkovito obavješćavanje o nadolazećim ili neposrednim prijetnjama, s ciljem poduzimanja mjera za izbjegavanje ili smanjenje posljedica tih prijetnji. Ovi sustavi uključuju širok spektar sudionika i procesa - od praćenja potencijalnih prijetnji i otkrivanja njihove eskalacije do djelovanja odgovornih snaga i postupanja građana.<sup>23</sup>

Glavna svrha sustava ranog upozoravanja je informiranje stanovništva i sudionika sustava Civilne zaštite o nastanku opasnosti te davanje uputa o potrebnim mjerama, čime se želi zaštititi živote ljudi i materijalna dobra.

Klasično uzbunjivanje provodi se sirenama, uz istodobno objavljivanje obavijesti za stanovništvo putem elektroničkih medija. Jedinstvenim sustavom uzbunjivanja sirenama u Republici Hrvatskoj upravlja Ravnateljstvo civilne zaštite pri Ministarstvu unutarnjih poslova. Uzbunjivanje sirenama provodi se emitiranjem jedinstvenih znakova za uzbunjivanje, definiranih Uredbom o jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ravnateljstvo civilne zaštite pri Ministarstvu unutarnjih poslova posjeduje sustav za uzbunjivanje stanovništva putem sirena te sustav za rano upozoravanje koji šalje poruke upozorenja na mobilne telefone.

<sup>23</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/rano-upozoravanje-i-uzbunjivanje/144>

<sup>24</sup> Uredba o jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje Narodne Novine 61/2016

„Ovom Uredbom propisuju se znakovi za uzbunjivanje stanovništva, vatrogasnih i drugih postrojbi civilne zaštite, izdavanje priopćenja za stanovništvo i način upoznavanja stanovništva sa znakovima za uzbunjivanje.”<sup>25</sup>

Uz navedene signale, stanovništvo dobiva obavijesti o vrsti opasnosti i potrebnim mjerama za izbjegavanje ili smanjenje mogućih posljedica, koje se emitiraju putem razglasnih uređaja i elektroničkih medija (radio i TV).<sup>26</sup>

Koji će se sustav upozoravanja ili uzbunjivanja stanovništva i sudionika sustava civilne zaštite koristiti u određenom trenutku ovisi o specifičnim okolnostima prijetnje ili izvanrednog događaja te procjeni nadležnih tijela i Ravnateljstva civilne zaštite. Moguće je koristiti oba sustava istovremeno ili samo jedan od njih. U slučaju ozbiljne prijetnje bit će aktivirani svi dostupni kanali za upozoravanje i uzbunjivanje.<sup>27</sup>

Kako je prethodno spomenuto, u Republici Hrvatskoj je u sklopu Ravnateljstva civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova uspostavljen Sustav za rano upozoravanje i upravljanje krizama (SRUUK), kojim se stanovništvo upozorava na opasnosti putem SMS ili CB (Cell Broadcast) poruka na mobilne telefone.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Čl. 1. Uredbe o jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje

<sup>26</sup> Tako su čl. 2. Uredbe definirani znakovi za uzbunjivanje stanovništva kao signali koji se emitiraju putem sirena na sljedeći način: „a) Upozorenje na nadolazeću opasnost upotrebljava se za nadolazeće prirodne i druge opasnosti koje ne zahtijevaju trenutnu reakciju na dani znak (nadolazeći vodni val, požar koji se približava određenom području, približavanje oluje, onečišćenje okoliša i sl.). Oglašava se kombinacijom jednoličnog i zavijajućeg tona u trajanju od sto /100/ sekundi (tri jednolična tona po dvadeset /20/ sekundi koja dijele dva zavijajuća tona od dvadeset /20/ sekundi). b) Neposredna opasnost upotrebljava se za neposredne opasnosti od požara, pucanja nasipa ili brana, radioloških i kemijskih nesreća, vojnih borbenih djelovanja i drugih opasnosti kada je potrebna žurna reakcija na dani znak. Oglašava se neprekidnim zavijajućim tonom u trajanju šezdeset /60/ sekundi. c) Prestanak opasnosti upotrebljava se kada se ocjeni da su sve opasnosti za stanovništvo prestale, a obavezno nakon neposredne opasnosti. Znak se upotrebljava i za potrebe ispitivanja ispravnosti i razvoja sustava za uzbunjivanje. Oglašava se jednoličnim tonom u trajanju od šezdeset /60/ sekundi. (2) Donositelj odluke o uzbunjivanju stanovništva dužan je izdati priopćenje za stanovništvo ugroženog područja o vrsti opasnosti i mjerama koje je potrebno poduzeti. (3) Priopćenje će se nadležnim televizijskim i/ili radijskim postajama uputiti putem centra 112 koje je oglasilo opasnost i/ili putem operativno-komunikacijskog centra u sjedištu središnjeg tijela državne uprave nadležnog za uzbunjivanje stanovništva.”

<sup>27</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/rano-upozoravanje-i-uzbunjivanje/144>

<sup>28</sup> Ibid.

Projekt je financiran sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj<sup>29</sup>, a vodi ga Ravnateljstvo civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske te obuhvaća sve situacije koje ugrožavaju živote, sigurnost ljudi, okoliš i imovinu.<sup>30</sup>

Testne poruke upozorenja su se slale 3. lipnja 2023., a od kolovoza iste godine sustav je u punoj funkciji. Poruke upozorenja sadržavaju upute za postupanje, a na kriznom području ažuriraju se svakih pet minuta. Sustav je komplementaran klasičnom uzbunjivanju i obuhvaća sve korisnike mobilnih uređaja, uključujući i one u roamingu. Primanje notifikacija nije moguće onemogućiti, a privatnost je osigurana anonimizacijom podataka pri slanju obavijesti.<sup>31</sup>

Upozoravajuće poruke šalju se stanovnicima i posjetiteljima određenog područja u Republici Hrvatskoj i obuhvaćaju prirodne nepogode i katastrofe, velike nesreće, epidemije ili druge vrste kriza. Informacije ne primaju samo lokalno stanovništvo i posjetitelji, već i ključni sudionici sustava civilne zaštite zahvaćenog područja, omogućavajući time brži i učinkovitiji odgovor na krizne situacije.<sup>32</sup>

Sustav za rano upozoravanje i komunikaciju u kriznim situacijama (SRUUK) ključan je alat za poboljšanje sposobnosti reakcije i povećanje kapaciteta sustava upravljanja krizama u Hrvatskoj. Osim poboljšanja sposobnosti reakcije pri upravljanju krizama, SRUUK podiže razinu spremnosti Ministarstva unutarnjih poslova, kao središnjeg tijela nacionalnog sustava upravljanja u kriznim situacijama, za prevenciju, pravodobno i adekvatno reagiranje u slučaju katastrofa ili velikih nesreća uzrokovanih prirodnim, tehničko-tehnološkim ili ljudskim faktorima.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Prema podacima Ravnateljstva civilne zaštite Republike Hrvatske, vrijednost projekta iznosila je 8.361.000 Eura, od čega je 7.107.000 Eura bespovratnih sredstava sufinancirala Europska unija.

<sup>30</sup> [https://civilnazastita.gov.hr/?id=2773&pregled=1&datum=Mon%20Jan%202022%202024%2014:19:16%20GMT+0100%20\(srednjoeuropsko%20standardno%20vrijeme\)](https://civilnazastita.gov.hr/?id=2773&pregled=1&datum=Mon%20Jan%202022%202024%2014:19:16%20GMT+0100%20(srednjoeuropsko%20standardno%20vrijeme))

<sup>31</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/sruuk-sustav-za-rano-upozoravanje-i-upravljanje-krizama/7097>

<sup>32</sup> Slanje poruka kroz SRUUK, uključivanje sirena i prenošenje priopćenja za stanovništvo elektroničkim medijima i drugim primateljima, obavlja Sustav 112 Ravnateljstva civilne zaštite.

<sup>33</sup> <https://civilna-zastita.gov.hr/sruuk-sustav-za-rano-upozoravanje-i-upravljanje-krizama/7097>

#### 4. ZAKLJUČAK

Otpornost Europske unije na buduće krize ne leži samo u njezinoj sposobnosti brzog oporavka od neposrednih izazova, već i u sposobnosti da na održiv, pravedan i demokratski način provodi tranzicije koje će biti neophodne u post-kriznim razdobljima.

U jačanju kapaciteta za upravljanje kriznim situacijama, ključno je međusektorsko i prekogranično upravljanje, komunikacija u kriznim situacijama te borba protiv dezinformacija.

Kroz takav pristup, Europska unija i dalje će biti u mogućnosti učinkovito upravljati budućim krizama te će ojačati svoju temeljnu otpornost, čuvajući pritom temeljne vrijednosti na kojima je izgrađena.

Civilna zaštita ima ključnu ulogu u pružanju pomoći tijekom katastrofa i podrazumijeva preventivne mjere za ublažavanje posljedica potencijalnih katastrofa podupirući potrebu za koordiniranim djelovanjem unutar granica Europske unije. Pomoć varira ovisno o vrsti katastrofe, uključujući potragu i spašavanje, gašenje požara, medicinsku pomoć i opremu, pročišćavanje vode i privremena skloništa.

U situacijama velikih katastrofa, zemlje mogu biti preopterećene, stoga je esencijalno koordinirati pomoć na razini Europske unije kako bi se osigurala adekvatna pomoć i izbjeglo preklapanje u pružanju pomoći.

Analizom prethodnih kriza i djelovanja sustava može se zaključiti kako one ne samo da predstavljaju izazov za pojedince i zajednice, nego imaju dalekosežan utjecaj na tržišta, gospodarstvo i temeljne strukture Europske unije. Međutim, krize i pružaju priliku za brze inovacije i razvoj, potičući napredak i adaptaciju koji mogu imati pozitivan dugoročni učinak. U svjetlu ovih izazova, Europska unija usmjerava svoje napore na jačanje otpornosti i pripravnosti jedinstvenog tržišta, potvrđujući važnost solidarnosti, suradnje i pro-aktivnog pristupa u upravljanju krizama. Akt o izvanrednim okolnostima i otpornosti na unutarnjem tržištu (IMERA) simbolizira ovaj pristup, usmjeravajući Europsku uniju i njene

članice prema održivom rastu i blagostanju usprkos nepredvidivim izazovima koji su pred nama.

Republika Hrvatska značajno je unaprijedila svoju otpornost na buduće krize uspostavljanjem Sustava za rano upozoravanje i upravljanje krizama (SRUUK). Integriranjem tradicionalnog uzbunjivanja sirenama i suvremenih tehnologija poput SMS-a i Cell Broadcast poruka, sustav omogućava pravovremeno i učinkovito informiranje građana i ključnih sudionika Civilne zaštite o nadolazećim opasnostima.

Poboljšana sposobnost reakcije, uz brze i točne informacije koje se ažuriraju svakih pet minuta u kriznim područjima, omogućava učinkovitije djelovanje u slučajevima prirodnih nepogoda, katastrofa, velikih nesreća i epidemija. SRUUK povećava kapacitet sustava upravljanja krizama i podiže razinu spremnosti Ravnateljstva civilne zaštite Ministarstva unutarnjih poslova, omogućujući prevenciju, pravodobno i adekvatno reagiranje na sve vrste kriza. Kroz sveobuhvatno i dobro koordinirano djelovanje, Hrvatska je osigurala čvrstu osnovu za zaštitu života ljudi, sigurnost, imovinu i okoliš u budućim kriznim situacijama.



**LITERATURA**

1. Anić, V. (1998) Rječnik hrvatskog jezika, Zagreb: Novi Liber.
2. Beaussier, A., Cabane, L. (2020). Strengthening the EU's response capacity to health emergencies: Insights from EU crisis management mechanisms. *European Journal of Risk Regulation*, 11(4), 808-820. <https://doi.org/10.1017/err.2020.80>
3. Beriain, I., Atienza-Macías, E., Armaza, E. (2015). The European union integrated political crisis response arrangements: Improving the European Union's major crisis response coordination capacities'. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 9(3), 234-238. <https://doi.org/10.1017/dmp.2015.10>
4. Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M. (2013) *The EU as global crisis manager: How emerging tools shaped ambitious policy aims in The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 52–99.
5. De Miguel Beriain, I., Atienza-Macías, E., Armaza, E.A. (2015) *The European Union Integrated Political Crisis Response Arrangements: Improving the European Union's Major Crisis Response Coordination Capacities*. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 9(3), 234-238. doi:10.1017/dmp.2015.10
6. Frančišković - Bilinski, S. (2022). Vrste prirodnih katastrofa i njihov nastanak, *Liječnički vjesnik*, 144(5), 12-13. <https://doi.org/10.26800/LV-144-supl5-5>
7. Frančula, N. (2020). Imamo li znanstvenu infrastrukturu za donošenje odluka u prirodnim katastrofama, *Geodetski list*, 74 (97)(2), 267-268.
8. Ivanović, V. (2014). Pojam krize: konceptualni i metodologijski aspekti, *Međunarodne studije*, 14(2), 9-29.
9. Markakis, M. (2020). The reform of the European stability mechanism: process, substance, and the pandemic. *Legal Issues of Economic Integration*, 47(4), 350-384. <https://doi.org/10.54648/leie2020021>
10. Nikolić, V., Galjak, M., i Taradi, J. (2020). Upravljanje rizicima od katastrofe i otpornost zajednice, *Sigurnost*, 62(2), 151-160. <https://doi.org/10.31306/s.62.2.3>
11. Prijedlog Uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za izvanredne okolnosti na jedinstvenom tržištu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 2679/98 COM(2022) 459 final/2.
12. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija iz 2016.), SL C 202, 7. 6. 2016.
13. Uredba o jedinstvenim znakovima za uzbunjivanje Narodne Novine 61/2016
14. Zaključci Vijeća o unapređivanju pripravnosti, sposobnosti za odgovor i otpornosti na buduće krize Bruxelles, 23. studenoga 2021. Dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/hr/pdf> (28.01.2024.)
15. Kako EU odgovara na krize i gradi otpornost? <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-crisis-response-resilience/> (28.01.2024.)
16. SRUUK - Sustav za rano upozoravanje i upravljanje krizama <https://civilnazastita.gov.hr/sruuk-sustav-za-rano-upozoravanje-i-upravljanje-krizama/7097> (28.01.2024.)
17. SMEI/IMERA: Vijeće i Parlament postigli privremeni dogovor o pripravnosti za krizne situacije: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press->

- releases/2024/02/01/single-market-emergency-instrument-council-and-parliament-strike-a-provisional-deal-on-crisis-preparedness/ (28.01.2024.)
18. Kako Vijeće koordinira odgovor EU-a na krize? <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/ipcr-response-to-crises/> (28.01.2024.)
  19. Civilna zaštita EU-a <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/civil-protection/> (28.01.2024.)
  20. Rano upozoravanje i uzbunjivanje <https://civilna-zastita.gov.hr/rano-upozoravanje-i-uzbunjivanje/144> (10.05.2024.)

*Summary***LEGAL FRAMEWORK AND MECHANISMS FOR MANAGEMENT OF  
CRISIS SITUATIONS IN THE EUROPEAN SINGLE MARKET***Professional paper*

*The legal framework and mechanisms for crisis management in the single European market are key elements for establishing and preserving stability and security within the European Union. Various crisis situations, including natural disasters, economic crises, security threats or pandemics, can affect the smooth functioning of the European single market. The topic of this article is the legal framework and institutional mechanisms as a coordinated response of the European legislator to such challenges. A special emphasis is given to the European Civil Protection Mechanism and the Single Market Emergency Instrument. The analysis of secondary data and recent legislative proposals answers the question of how successful the European Union is in ensuring a quick, efficient and coordinated response to the challenges of crisis situations.*

**Keywords:** *European Single Market; Crisis Management; Migrations; EU Civil Protection Mechanism.*

# UTJECAJ UMJETNE INTELIGENCIJE NA RAZVOJ E-UPRAVE I INFORMACIJSKE SIGURNOSTI

*Izvorni znanstveni rad*

dr.sc. **Marko Banožić**<sup>1</sup>

*Informacijsko-tehnološka revolucija nastavak je revolucija koje su se zbile prije nje, od agrarne do industrijske revolucije u 18. stoljeću, a znatno je utjecala na život ljudi. Uvođenjem nove informatičke tehnologije korisnici ne samo da usvajaju nove informacije nego je i samom uporabom usavršavaju, unapređuju i oplemenjuju. Tako čovjekov um prvi put u povijesti predstavlja proizvodnu snagu, a ne samo odlučujući element proizvodnoga sustava. Dinamika informacijske revolucije utjecala je naravno i na djelotvornost javne uprave koja doživljava značajan iskorak pojavom interneta sredinom 1990-ih brzim širenjem sustava e-uprave. Od prvih dana interneta vlade brojnih država istraživale su kako iskoristiti tehnologiju za bolje pružanje usluga građanima, tvrtkama i drugim organizacijama. U početku se krenulo sa informacijskim modelom kada su se korisnici informirali putem web-a, zatim se nastavilo sa interaktivnim modelom odnosno komunikacijom između državnih službenika i korisnika, do transakcijskog u obliku aplikacija koje korisnicima omogućuju online pristup državnim uslugama. Implementacijom alata umjetne inteligencije u sustave javne uprave dolazimo do perceptivnog modela kojega simbolizira strojno i duboko učenje označenih ili neoznačenih podataka koje samostalno vrše izgradnju algoritama za rješavanje određenih zadataka. Alati umjetne inteligencije (AI) se već koriste za unapređenje prometa u gradovima, sustavima za upravljanje otpadom, u energetske učinkovitosti, sustavu pametnih gradova, urbanističkom planiranju, gospodarenju otpadom i dr. Cilj ovoga rada je znanstvenim metodama analize literature, komparativne analize prethodnih istraživanja i teorijskih spoznaja o umjetnoj inteligenciji doći do teorijskih i praktičnih spoznaja o primjeni umjetne inteligencije u razvoju javne uprave i informacijske sigurnosti.*

---

<sup>1</sup> Ministarstvo unutarnjih poslova Županije Zapadnohercegovačke, Policijska uprava Široki Brijeg, Bosna i Hercegovina i Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru (vanjski suradnik) na studiju Kriminalistika i sigurnosni menadžment, e-mail: markobanozic47@gmail.com

**Ključne riječi:** *informacijska revolucija, reforma javne uprave, umjetna inteligencija (AI), informacijska sigurnost.*

## 1. UVOD

Kraj 1700. godine i početak 1800. godine okvirno je razdoblje u kojem se razvija prva industrijska revolucija koju karakterizira prelazak društva sa poljodjelskog na industrijsko, kao i tranzicija iz sela u gradove. Motor na vodeni i parni pogon okarakterizirali su navedenu revoluciju. Nakon toga početkom 20. stoljeća izumom telefona, uvođenjem čelika, potom vozila sa unutarnjim sagorijevanjem te korištenjem električne energije započela je druga industrijska revolucija koju karakterizira masovna proizvodnja. Kasnih 1950-ih počinje treća industrijska revolucija koju karakterizira instalacija elektroničkih i računalnih tehnologija u tvornicama. Obilježili su je osobna računala, internet i eksplozivni razvitak informacijske i komunikacijske tehnologije (tzv. ICT) Naprednom digitalizacijom u posljednjih nekoliko desetljeća počinje četvrta industrijska revolucija koja traje i danas. U ovom radu fokus će biti na prvoj sastavnici četvrte industrijske revolucije odnosno umjetnoj inteligenciji te njenoj primjeni u E-upravi i informacijskoj sigurnosti. Početne hipoteze:

H1: Umjetna inteligencija je ubrzala tijek prijenosa rada sa čovjeka na strojeve odnosno automatizaciju procesa u javnoj upravi.

H2: Različiti procesi u javnoj upravi poput obrade zahtjeva, analize podataka ili pružanje korisničke podrške mogu se uz primjenu umjetne inteligencije preciznije i brže obavljati.

H3: Sustavi umjetne inteligencije mogu obrađivati velike količine podataka te u kratkom vremenu prepoznati aktivnosti koje su prijetnja informacijskoj sigurnosti.

H4: Baza izvornih podataka koje crpi umjetna inteligencija može dovesti do netočnih podataka.

H5: Nužno je donijeti zakonske okvire za primjenu umjetne inteligencije u sustavu javne uprave.

## 2. ŠTO JE UMJETNA INTELIGENCIJA?

Umjetna inteligencija (UI) ili izvorno engleski Artificial Intelligency (akronim AI), jedna je od sedam dragocjenih novih, moćnih sastavnica 4. industrijske revolucije. To su redom: 1. Umjetna inteligencija 2. Robotika 3. Nanotehnologija 4. Internet stvari (Internet of Things, IoT) 5. Autonomna vozila 6. Kvantna računala 7. 3D tisak (Prister, 2019:67). Što je to zapravo umjetna inteligencija i kako se dijeli? Otac računarstva John Von Neumann (1903.-1957.) izjavio je da računala nikada neće dosegnuti ni jednu osobinu inteligencije. Nije trebalo dugo da Neumann shvati da je pogriješio. Već tridesetih godina 20. stoljeća pojavljuju se složeniji elektromehanički strojevi za automatsku obradu podataka koji se smatraju pretečom umjetne inteligencije, a pravi početak umjetne inteligencije nastao je na znanstvenoj konferenciji Dartmouth, u američkome Hanoveru 1956. godine. Autor pojma John McCarthy opisao je umjetnu inteligenciju kao znanstvenu disciplinu koja se bavi osmišljavanjem „računalnih sustava čije se ponašanje može tumačiti kao inteligentno“ (Prister, 2019:71). Umjetna inteligencija najčešće se dijeli na opću umjetnu inteligenciju (Artificial General Intelligence – AGI) i generativnu umjetnu inteligenciju. Generativna umjetna inteligencija odnosi se na vrstu umjetne inteligencije koja može generirati nove podatke, kao što su tekst, slike ili glazba, a za tu produkciju koristi postojeće podatke koje joj na raspolaganje stave proizvođači određene AI aplikacije. AGI, s druge strane, zamišlja koncept u kojem umjetna inteligencija može naučiti izvršiti bilo koji intelektualni zadatak koji mogu izvršiti ljudska bića ili druge životinje. Neki takvoj vrsti umjetne inteligencije, pojednostavljeno rečeno, pripisuju postojanje svijesti (Hajdarović, 2023:34). Duboko učenje i strojno učenje grane su umjetne inteligencije koje, uz pomoć označenih ili neoznačenih podataka, samostalno vrše izgradnju algoritama za rješavanje određenih problema (Volarić, Crnokić, 2022:41). U studenom 2022., tvrtka za istraživanje

umjetne inteligencije Open AI objavila je ChatGPT. ChatGPT je, ukratko, chatboot – robot za komunikaciju – računalni program koji korisnicima omogućuje komunikaciju tekstem ili glasom s umjetnom inteligencijom. U samo tjedan dana postojanja ChatGPT je prikupio više od milijun korisnika (Suleyman, 2024:70).

### **3. POČETCI PRIMJENE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI**

Evolucija primjene tehnologije u javnom sektoru dugotrajan je i postupan proces koji je započeo korištenjem olovke, papira, zatim pisaćeg stroja i kalkulatora kao glavnih pomagala u radu javnih službenika. Razvojem tehnologije, mijenjao se i način rada u javnoj upravi. Već su se prije nekoliko desetljeća počeli koristiti jednostavniji oblici algoritama koji nisu imali svojstvo koje bi im omogućavalo da sami uče pomoću dostupnih podataka ili temeljem otprije učinjenih grešaka (Finck, 2019:4). Ako se zapitamo kada je započela prva primjena umjetne inteligencije u sustavu javne uprave onda okvirno možemo uzeti razdoblje kraja 20. stoljeća i početka 21. stoljeća. Ti rani primjeri uključuju korištenje umjetne inteligencije, njenih alata i tehnika za analizu podataka, optimalizaciju procesa, automatizaciju rutinskih zadataka i poboljšanje korisničkog iskustva u raznim područjima javne uprave. U biti možemo navesti kako je primjena umjetne inteligencije u javnoj upravi bila postupan proces koji je evoluirao tijekom vremena sukladno razvoju tehnologije i specifičnim potrebama različitih organizacija. Sjedinjene Američke Države su bile jedna od prvih zemalja koje su počele aktivno istraživati i primjenjivati umjetnu inteligenciju u različitim područjima javne uprave, uključujući vojne operacije, zdravstvenu skrb, obavještajno-sigurnosne aktivnosti i druge. Agencije poput NASA (Državna civilna uprava SAD-a za zrakoplovna i svemirska istraživanja i razvoj, DARPA (Agencija za napredna obrambena istraživanja) i NIH (Nacionalni institut za zdravlje igrale su ključnu ulogu u tom procesu. Također, među pretečama primjene umjetne inteligencije svrstavaju se i Velika Britanija, Kina i Singapur u kojima su se razvile brojne inicijative posebno u područjima kao što

su zdravstvo, obrazovanje, sigurnost i promet. Osim ovih država, mnoge druge zemlje također su počele istraživati i primjenjivati umjetnu inteligenciju u svojim javnim sektorima kako bi poboljšale učinkovitost, transparentnost i kvalitetu usluga koje pružaju građanima.

#### **4. ALATI I TEHNIKE UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOJ UPRAVI**

Europska komisija je 2020. godine objavila Izvješće o uporabi i utjecaju umjetne inteligencije u javnim službama EU. Iz navedenog izvješća je vidljivo kako u uporabi alata i tehnika umjetne inteligencije prednjače chatbotovi, virtualni agenti, digitalni asistenti i sustavi preporuke (23 posto), dok su analitika sigurnosti i procjena prijetnji (7 posto), te procesuiranje audio materijala (5 posto) najrjeđi (Šarlog, 2022:33). Kontinuiranim ulaganjem u istraživanje i razvoj tehnologija umjetne inteligencije došlo se do unapređenja sustava javne uprave. Mogućnosti uporabe umjetne inteligencije u javnoj upravi brojne su. Primjerice umjetna inteligencija je omogućila automatizaciju rutinskih zadataka, smanjenje administrativnih troškova i optimizaciju procesa u javnoj upravi. To uključuje automatizaciju odgovora na upite građana, obradu velikih količina podataka te pružanje personaliziranih usluga građanima putem digitalnih platformi i chatbotova. Umjetna inteligencija ima ogroman potencijal za učinkovitije donošenje odluka, pružanje usluga i pojednostavljenje administrativnih procesa. Od analize podataka i automatizacije procesa do prediktivne analitike i personaliziranih usluga, umjetna inteligencija omogućuje javnim administratorima da donose informirane odluke, optimiziraju raspodjelu resursa i poboljšaju ukupnu djelotvornost i učinkovitost javnih usluga. Korištenjem umjetne inteligencije javna uprava može postati transparentnija i usmjerenija na građane, čime se u konačnici poboljšava dobrobit i zadovoljstvo građana. Metode strojnog učenja i duboke neuronske mreže omogućile su rješavanje vrlo kompleksnih problema za čije rješavanje je dosad bila potrebna ljudska inteligencija. Primjene umjetne inteligencije su u mnogim područjima ljudske



djelatnosti uključujući industriju, zdravstvo, poljoprivredu, obrazovanje, financijski sektor, inteligentni transport, pametne gradove, računalnu sigurnost, obranu, arhitekturu i umjetnost (<https://www.info.hazu.hr/events/prvi-hrvatski-simpozij-o-umjetnoj-inteligenciji/>učitano 20.03.2024.). Sustavi za generiranje prirodnoga jezika mogu proizvesti priopćenja za javnost, pretvoriti pisane tekstove u govor, zvučne dokumente u tekst te prevesti radne i promotivne materijale na više jezika (Ljubić, Martinović, Volarić, 2022:362-363). Umjetna inteligencija (AI) uvodi revoluciju u javnu te ima velik utjecaj na kvalitetu života građana. Automatizacija postaje prihvaćeni dio radnih procesa, s obećanjima učinkovitosti i pojačanim fokusom na aktivnosti usmjerene na misiju. Velike prednosti umjetne inteligencije jesu stalna dostupnost te smanjena mogućnost pogrešaka koja može biti svedena na 0 ako je set algoritama dobro postavljen (Tomić, Volarić, Obradović, 2022:9). Kako se brzina inovacija ubrzava, umjetna inteligencija (AI) i dalje će biti čimbenik koji pokreće promjene u načinu na koji ljudi rade.

#### **4.1. Praktična uporaba umjetne inteligencije u gradovima**

Iskustva gradova u primjeni umjetne inteligencije u javnoj upravi variraju ovisno o različitim faktorima kao što su veličina grada, dostupnost resursa, politička volja i specifične potrebe lokalne zajednice. Barcelona je jedan od gradova koji je pokazao značajnu predanost korištenju tehnologije kako bi unaprijedila svoju javnu upravu. Primjerice, Barcelona je koristila umjetnu inteligenciju za analizu podataka o prometu kako bi poboljšala mobilnost i planiranje prometnih sustava. Također, grad je koristio umjetnu inteligenciju za poboljšanje energetske učinkovitosti zgrada i smanjenje emisija stakleničkih plinova. Grad Amsterdam je također pionir u primjeni umjetne inteligencije u javnoj upravi. Koristili su umjetnu inteligenciju za različite svrhe, uključujući poboljšanje usluga poput prikupljanja otpada i održavanja javnih prostora.

Također su koristili umjetnu inteligenciju za analizu podataka o prometu radi optimizacije prometnih tokova i smanjenja zagušenja. New York City je koristio umjetnu inteligenciju za poboljšanje različitih aspekata javne uprave, uključujući upravljanje prometom, sigurnost građana i prikupljanje podataka. Primjerice, NYPD (New York City Police Department) koristi umjetnu inteligenciju za analizu kriminalnih podataka radi predviđanja potencijalnih zločina i raspodjele resursa za suzbijanje kriminala. Beč koristi umjetnu inteligenciju za praćenje prometa i optimizaciju prometnih tokova. To uključuje analizu podataka o prometu kako bi se identificirali uzroci zagušenja te prilagodba semafora i prometnih znakova radi poboljšanja protoka vozila. Također, Beč koristi umjetnu inteligenciju za praćenje potrošnje energije u javnim zgradama i infrastrukturi te identificira načine za povećanje energetske učinkovitosti. To može uključivati korištenje senzora i sustava pametnih zgrada te analizu podataka o potrošnji energije radi identifikacije potencijalnih ušteda. Zatim, Beč koristi umjetnu inteligenciju za poboljšanje usluga građanima, kao što su sustavi za upravljanje javnim prijevozom, pružanje informacija o gradskim uslugama putem pametnih aplikacija te poboljšanje komunikacije s građanima putem digitalnih kanala (<https://www.viennaoffices.at/ba/Newsroom/Obavijesti-za-medije/Bec-certificirao-eticku-upotrebu-umjetne-inteligencije> učitano 04.04.2024. godine). Chengdu Tianfu New Area koji se ponekad naziva i "Cloud Valley" ili "City of the Future" je veliki urbanistički projekt u Kini koji se razvija kao potpuno novi grad, a planira se da bude potpuno kontroliran umjetnom inteligencijom i tehnologijama pametnih gradova. Ovaj grad, smješten u pokrajini Sichuan, zamišljen je kao futuristički grad koji će koristiti najnovije tehnologije kako bi unaprijedio kvalitetu života svojih stanovnika i optimizirao upravljanje gradom. Planira se da će Chengdu Tianfu New Area biti opremljen naprednim sustavima umjetne inteligencije za upravljanje prometom, sigurnošću, energijom, vodom i drugim aspektima javne infrastrukture. Ova inicijativa predstavlja ambiciozan pokušaj Kine da iskoristi tehnologiju kako bi stvorila pametne i održive gradove

koji mogu učinkovito odgovoriti na izazove urbanizacije i brzog razvoja. Međutim, ovakvi projekti također izazivaju pitanja i zabrinutosti u vezi s privatnošću podataka, sigurnošću, etičkim pitanjima i potencijalnim socijalnim implikacijama. Važno je pratiti razvoj ovakvih projekata i osigurati da se primjena umjetne inteligencije u urbanom planiranju provodi na transparentan i odgovoran način, uz poštivanje prava i interesa stanovnika (<https://en.futuroprossimo.it/2020/12/cloud-valley-la-smart-city-cinese-controllata-da-una-intelligenza-artificiale/> učitano 03.04.2024. godine). S mišlju da će sve industrije, bez obzira na to bile javne ili privatne, školstvo, zdravstvo, javna uprava, proizvodnja, u idućih 30 godina na neki način implementirati umjetnu inteligenciju, 2020. godine u Hrvatskoj je pokrenuta Hrvatska udruga za umjetnu inteligenciju (CroAI). Jedan od ciljeva Udruge je demistifikacija umjetne inteligencije (UI), i šire tehnologije, te pokazati da ima razloga za tehnološki optimizam. Kao Udruga krenuli su i s edukacijom u srednjim školama, pa tako u dogovoru s ravnateljima i profesorima organiziraju gostovanja predavača iz prepoznatljivih hrvatskih tvrtki kao što su primjerice Circuitmess, Mindsmiths, Farseer, Smartlumies, inženjera koji razvijaju UI, kako bi učenici iz prve ruke čuli o najnovijim mogućnostima i dostignućima. Hrvatska je relevantna na europskoj sceni umjetne inteligencije, a tu su svakako prepoznatljivi Rimac automobili i Infobip koji mnogo ulažu u razvoj umjetne inteligencije (<https://www.novilist.hr/ostalo/sci-tech/tehnologija/kako-umjetna-inteligencija-zivi-u-hrvatskoj-reci-cu-vam-tko-ce-se-sve-s-njom-koristiti-za-samo-10-godina/> učitano 03.04.2024. godine).

## **5. UMJETNA INTELIGENCIJA I INFORMACIJSKA SIGURNOST**

U jutro 12. svibnja 2017. godine britanska Nacionalna zdravstvena služba (NHS) prestala je raditi. Tisuće njezinih ustanova diljem zemlje bile su blokirane jer im se IT sustav zamrznuo. U bolnicama osoblje je ostalo bez ključne medicinske opreme kao što su uređaji za magnetnu rezonancu i nisu mogli doći do podataka pacijenata. Tisuće dogovorenih zahvata, moralo je biti otkazano.

NHS je bio pod napadom računalnog programa koji služi za ucjene. Zvao se WannaCry (Suleyman, 2024:184). Navedeni događaj, koji je tek jedan od mnogih, svjedoči koliko je bitna informacijska sigurnost. Tijela državne uprave raspolažu s podacima visokog stupnja tajnosti političkog, vojnog, gospodarskog i drugog karaktera koji mogu biti predmet interesa nekih stranih obavještajnih službi, stranih gospodarskih subjekata, ali i organiziranih kriminalnih i terorističkih skupina. Informacijska sigurnost obuhvaća pet područja: sigurnosnu provjeru, fizičku sigurnost, sigurnost podatka, sigurnost informacijskog sustava i sigurnost poslovne suradnje (<https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/informacijska-sigurnost/> učitano 02.04.2024. godine). Uporaba umjetne inteligencije može pomoći u analizi ogromnih količina podataka kako bi se identificirali sumnjivi obrasci ponašanja smanjujući pritom vrijeme potrebno za reakciju. Također, kada je riječ o unaprjeđenju sustava informacijske sigurnosti tehnike umjetne inteligencije se mogu koristiti za stvaranje naprednih sustava kojima se osigurava kontinuirana zaštita. Sustavi umjetne inteligencije mogu učiti iz prethodnih incidenata i iskustava kako bi poboljšali svoje sposobnosti detekcije i odgovora na buduće prijetnje kao što to već primjenjuje NYPD. Integracija umjetne inteligencije u informacijsku sigurnost može značajno unaprijediti sposobnost organizacija da se zaštite od sve složenijih i naprednijih sigurnosnih prijetnji.

## **6. ETIKA I UPORABA UMJETNE INTELIGENCIJE U JAVNOM SEKTORU EUROPSKE UNIJE**

Još 2015. nije postojao nikakav zakonski okvir za umjetnu inteligenciju. Ali ni manje ni više nego 72 zakona donesena su diljem svijeta od 2019. godine. OECD-ov (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj sa sjedištem u Parizu) Opservatorij za AI politiku u svojoj bazi podataka ima čak osam stotina uredbi o umjetnoj inteligenciji iz šezdeset zemalja. Tu je i zakon Europske unije o umjetnoj inteligenciji, koji svakako treba doradivati, ali dobro je da postoji i nastoji regulirati ovo područje. U 2022. godini Bijela kuća izdala je nacrt Povelje o

pravima o umjetnoj inteligenciji (Suleyman, 2024:300). Sve članice Europske unije 2018. godine potpisale su „Deklaraciju o suradnji u području umjetne inteligencije“ obvezujući se zajednički raditi kako bi se povećao kapacitet EU za primjenu umjetne inteligencije. Također su se obavezale na to da učine umjetnu inteligenciju dostupnom javnim službenicima s naglaskom na implementaciju najboljih dostignuća koja se koriste u javnoj upravi (OECD, 2018:72). Godinu dana kasnije Europska komisija je objavila „Etičke smjernice za pouzdanu umjetnu inteligenciju“ koje su definirale da sustavi potpomognuti umjetnom inteligencijom moraju poštivati sve pozitivne propise, kao i etička načela i vrijednosti. Poštovanje prema autonomiji čovjeka, sprječavanje diskriminacije, transparentnost, jednakopravnost i druga etička načela su postavljeni u samom vrhu ljestvice etičkih smjernica Europske komisije (OECD, 2018:152).

## 7. ZAKLJUČAK

Znanstvenim metodama analize literature, komparativne analize prethodnih istraživanja i teorijskih spoznaja o umjetnoj inteligenciji potvrđene su postavljene hipoteze. Prva hipoteza (H1) koja glasi da je umjetna inteligencija ubrzala tijek prijenosa rada sa čovjeka na strojeve odnosno automatizaciju procesa u javnoj upravi može se dokazati u više područja, poput primjerice sustava za generiranje prirodnoga jezika koji mogu proizvesti priopćenja za javnost, pretvoriti pisane tekstove u govor, zvučne dokumente u tekst te prevesti radne i promotivne materijale na više jezika. Napredak u područjima kao što su strojno učenje, duboko učenje i obrada prirodnog jezika omogućio je stvaranje složenih algoritama i sustava umjetne inteligencije koji su sposobni preuzimati zadatke koji su nekad bili rezervirani samo za ljude. Druga hipoteza (H2) koja glasi da se različiti procesi u javnoj upravi poput obrade zahtjeva, analize podataka ili pružanje korisničke podrške mogu uz primjenu umjetne inteligencije preciznije i brže obavljati, dokazana je istraživačkim podacima da značajan broj javnih službi koristi chatbot-ove, virtualne agente, digitalne asistente i sustave preporuke u komunikaciji sa građanima. Treća hipoteza (H3) koja glasi da sustavi

umjetne inteligencije mogu obrađivati velike količine podataka te u kratkom vremenu prepoznati aktivnosti koje su prijetnja informacijskoj sigurnosti u sustavu javne uprave potkrijepljena je teorijskom spoznajom da sustavi umjetne inteligencije, posebno oni koji koriste tehnike dubokog učenja, mogu brzo obraditi velike količine podataka. To omogućuje analizu složenih i opsežnih skupova podataka kako bi se identificirale potencijalne prijetnje informacijskoj sigurnosti. Zatim sustavi umjetne inteligencije mogu kontinuirano učiti iz novih podataka i situacija te na taj način unaprjeđivati sustav informacijske sigurnosti. Četvrta hipoteza (H4) koja glasi da baza izvornih podataka koje crpi umjetna inteligencija može dovesti do netočnih podataka dokazana je time da baze podataka koje koristi umjetna inteligencija trebaju biti ažurirane i reprezentativne. Ako to nije slučaj, onda algoritmi umjetne inteligencije mogu donositi zaključke na temelju nepotpunih ili zastarjelih podataka, što može dovesti do netočnih rezultata. Navedena hipoteza je dokaziva i činjenicom da umjetna inteligencija može imati poteškoća u shvaćanju konteksta što može dovesti do pogrešnih zaključaka ili interpretacija. Peta hipoteza (H5) koja glasi da je nužno donijeti zakonske okvire za primjenu umjetne inteligencije uporište nalazi u zaštiti ljudskih prava i sloboda, transparentnosti, sigurnosti i zaštiti podataka, sprječavanju zlouporabe te promicanju pozitivnih inovacija. Iako su već su doneseni ili su u procesu donošenja razni zakoni i regulacije koji se odnose na primjenu umjetne inteligencije u različitim područjima potrebno je kontinuirano raditi na regulaciji umjetne inteligencije i njenoj prilagodbi ljudima.

**LITERATURA**

1. Finck, M. (2019): *Automated Decision-Making and Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford
2. Hajdarović, M. (2023): *Umjetna inteligencija, ChatGPT i proučavanje povijesti*, Proučavanje povijesti, 2, 1, Prelog
3. Ljubić, H., Martinović, G., Volarić, T. (2022), *Augmenting Dana with Generative Adversarial Networks: An Overview*, Intelligent dana Analysis, 26, 2, Amsterdam
4. OECD, Berryhill, J., Heang, K.K., Cloger, R., McBride, K., (2019): *Hello World: Artificial Intelligence and its Use in the Public Sector*, Working Papers on Public Governance No. 36, Pariz.
5. Prister, V. (2019): *Umjetna inteligencija*, Media, Culture and Public Relations, 10, 1, Zagreb
6. Suleyman, M. (2024): *Nadolazeći val*, Egmont, Zagreb
7. Šarlog, A., (2022): *Primjena sustava potpomognutim umjetnom inteligencijom u javnoj upravi*, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Zagreb.
8. Tomić, Z., Volarić, T., Obradović, Đ., (2022): *Umjetna inteligencija u odnosima s javnošću*, South Eastern European Journal of Communication, Sveučilište u Mostaru, 4, 2, Mostar.
9. Volarić, T., Crnokić, B. (2022): *Umjetna inteligencija u obrazovanju i robotici*, Mostar, Sarajevo, Zagreb: PRESSUM, Synopsis.

*Mrežni izvori*

1. <https://www.info.hazu.hr/events/prvi-hrvatski-simpozij-o-umjetnoj-inteligenciji>/učitano 20.03.2024.)
2. <https://www.viennaoffices.at/ba/Newsroom/Obavijesti-za-medije/Bec-certificirao-eticku-upotrebu-umjetne-inteligencije> učitano 04.04.2024.
3. <https://en.futuroprossimo.it/2020/12/cloud-valley-la-smart-city-cinese-controllata-da-una-intelligenza-artificiale/> učitano 03.04.2024.
4. <https://www.novilist.hr/ostalo/sci-tech/tehnologija/kako-umjetna-inteligencija-zivi-u-hrvatskoj-reci-cu-vam-tko-ce-se-sve-s-njom-koristiti-za-samo-10-godina>/učitano 03.04.2024.
5. <https://www.soa.hr/hr/podrucja-rada/informacijska-sigurnost/> učitano 02.04.2024.

*Summary***THE INFLUENCE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE ON THE  
DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT AND INFORMATION  
SECURITY***Original scientific paper*

*The information-technological revolution is a continuation of the revolutions that took place before it, from the agrarian to the industrial revolution in the 18th century, and it had a significant impact on people's lives. With the introduction of new information technology, users not only adopt new information, but also refine, improve and refine it by using it. Thus, for the first time in history, the human mind represents a productive force, and not just a decisive element of the production system. The dynamics of the information revolution naturally also affected the effectiveness of public administration, which experienced a significant breakthrough with the advent of the Internet in the mid-1990s through the rapid expansion of e-government systems. Since the early days of the Internet, governments in many countries have explored how to use technology to better serve citizens, businesses, and other organizations. In the beginning, it started with the information model when users were informed via the web, then it continued with the interactive model, i.e. communication between government officials and users, up to the transactional model in the form of applications that allow users to access government services online. By implementing artificial intelligence tools in public administration systems, we arrive at a perceptual model symbolized by machine and deep learning of marked or unmarked data that independently builds algorithms for solving certain tasks. Artificial intelligence (AI) tools are already being used to improve traffic in cities, waste management systems, energy efficiency, smart city systems, urban planning, waste management, etc. The aim of this paper is to use scientific methods of literature analysis, comparative analysis of previous research and theoretical knowledge about artificial intelligence to arrive at theoretical and practical knowledge about the application of artificial intelligence in the development of public administration and information security.*

**Keywords:** *information revolution; public administration reform; artificial intelligence (AI); information security.*



# ANALIZA TEMELJNIH PROPISA VISOKOG OBRAZOVANJA I ZNANOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Stručni rad*

**Marina Lesar, mag. admin. publ.<sup>1</sup>**

*Visoko obrazovanje te znanstvena djelatnost od posebnog su interesa za Republiku Hrvatsku. Što je sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti razvijeniji te što je veći broj visokoobrazovanih građana, veći je i potencijal za napredak društva i gospodarstva. Te su djelatnosti od ključnog značaja za povećanje razine inoviranja u društvu, visoku produktivnost, rješavanje različitih društvenih problema, tehnološki napredak i drugo. Zbog velikog značaja visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti za državu, to je područje regulirano posebnim normativnim okvirom. Osnovni zakon koji regulira navedeno područje u Republici Hrvatskoj je Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, no postoje i drugi važni zakonski te podzakonski akti. Od hrvatske samostalnosti pa do danas, normativni okvir sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti mijenjan je mnogo puta, s ciljem njegova unaprjeđenja te usklađivanja sa zakonskim okvirom Europske unije. Ovaj rad iznijet će pregled najvažnijih izmjena u temeljnim propisima o visokom obrazovanju i znanosti od hrvatske samostalnosti do danas.*

**Ključne riječi:** *visoko obrazovanje; znanstvena djelatnost; Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti; Republika Hrvatska.*

## 1. UVOD

Visoko obrazovanje i znanstvene djelatnosti od velike su važnosti za društvenu zajednicu i razvoj Republike Hrvatske u znanstvenom, kulturnom, ekonomskom i općem smislu. S obzirom na javni interes, te se djelatnosti provode u skladu s posebnim propisima javnog prava. Ovaj pristup osigurava da

---

<sup>1</sup> Općinski sud u Osijeku, e-mail: marinalesar@gmail.com

visoko obrazovanje i znanstvene djelatnosti budu pod stalnim nadzorom i usklađene s ciljevima i potrebama društva (Šušak, 2023).

Usvajanjem Zakona o visokim učilištima 1993. godine, visoko obrazovanje u Hrvatskoj podijeljeno je na dva podsustava – stručni i sveučilišni. Ovom podjelom stvorene su zakonske osnove za institucionalno razdvajanje stručnih studija od sveučilišnih te za osnivanje novih visokih škola i veleučilišta. Na taj način, Hrvatska je, barem formalno-pravno, započela usklađivanje svog sustava visokog obrazovanja sa sustavima većine europskih zemalja u kojima su stručni i sveučilišni studiji institucionalno odvojeni, odnosno koje razvijaju tzv. binarni sustav visokog obrazovanja (Havelka, 2003). Usvajanjem spomenutog zakona visoko se obrazovanje počinje obavljati kao javna služba<sup>2</sup>, čime je visoko obrazovanje dobilo poseban status. Od tada, ono je podvrgnuto javnim pravilima, standardima i regulacijama. Nadalje, u 1993. također je usvojen i Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti.<sup>3</sup>

Godine 1999. u Bologni se odvio sastanak ministara obrazovanja europskih zemalja koji su razgovarali o zajedničkim europskim principima obrazovanja te donošenju Bolonjske deklaracije. Najznačajniji ciljevi Bolonjske deklaracije uključuju usvajanje sustava lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih i stručnih stupnjeva te uvođenje dodatka diplomi radi bržeg i lakšeg zapošljavanja te povećanja međunarodne konkurentnosti. Također, između ostaloga, ciljevi uključuju usvajanje jedinstvenog sustava obrazovanja podijeljenog u tri ciklusa studiranja: preddiplomski, diplomski i poslijediplomski (specijalistički i doktorski) te uvođenje bodovnog sustava (ECTS<sup>4</sup>) za olakšavanje prijenosa studija na druga sveučilišta (Piršl i Ambrosi-Randić, 2010). Dakle, prema Bolonjskoj reformi, ciklusi studiranja više ne pripadaju u binarni sustav.

---

<sup>2</sup> Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti, NN 96/1993

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> engl. *European Credit Transfer and Accumulation System* – Europski sustav prijenosa i prikupljanja bodova

Spomenuti hrvatski Zakon o visokim učilištima nadopunjavao je i mijenjan 5 puta (Šušak, 2023). Hrvatska je Bolonjsku deklaraciju potpisala 2001. godine (Piršl, 2010). Međutim, bez obzira na godinu potpisivanja deklaracije, treba istaknuti da Hrvatska ni deset godina nakon donošenja Zakona o visokim učilištima nije imala u potpunosti implementiran ni binarni sustav. Havelka (2003) navodi kako su razlozi za to bili brojni, uključujući nedovoljno pripremljene uvjete za odvajanje stručnih od sveučilišnih studija, otpor prema brzim promjenama unutar samog sustava visokog obrazovanja te gotovo potpuni izostanak političke, posebice financijske podrške razvoju novih visokih škola i veleučilišta. S obzirom da je Republika Hrvatska u 2001. godini potpisala Bolonjsku deklaraciju, trebalo je provesti velike reforme u tadašnjem sustavu visokog školstva i znanstveno-istraživačkoj nastavnoj djelatnosti (Piršl i Ambrosi-Randić, 2010).

## **2. DONOŠENJE TEMELJNIH PROPISA O VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U 2003. godini donesen je Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.<sup>5</sup> Iz naziva zakona vidljivo je da se predmetno područje u odnosu na zakon iz 1993. proširilo (tada su se u nazivu zakona spominjala samo visoka učilišta). Također, djelatnost visokog obrazovanja (visokih učilišta) i znanstveno istraživačka djelatnost sada su regulirani jednim, umjesto dotadašnja dva zakona.

Znanost je opće dobro i središnja točka na kojoj se temelji razvoj društva (Bezjak i sur, 2018). U Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju navedeno je kako je znanstvena djelatnost povezana sa sustavom obrazovanja, a da znanstvena istraživanja provode javni znanstveni instituti.<sup>6</sup> Zakonom su uređena brojna pitanja vezana uz djelatnosti visokog obrazovanja i znanstvenog istraživanja.

---

<sup>5</sup> Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/2003

<sup>6</sup> Ibid.

Do donošenja Zakona iz 2003. godine nije bilo kontinuiranog procesa stabilizacije i razvoja sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti na temelju općeprihvaćenih načela. Kako navodi Havelka (2003), umjesto toga, u Hrvatskoj su se događale radikalne promjene u sustavu visokog obrazovanja, često pod snažnim političkim utjecajem, a te promjene nisu uvijek bile popraćene sustavnim analizama trenutačnog stanja i preciznim studijama provedivosti predloženih modela. Također, nije bilo adekvatnih projekcija mogućih dugoročnih posljedica pojedinih reformskih intervencija.

Zakonom iz 2003. godine željeli su se riješiti problemi poput nemogućnosti uspostavljanja autonomije sveučilišta, zastarjelog modela državnog upravljanja visokim obrazovanjem i sustavom znanosti, centralizacije financiranja, fragmentiranosti znanstvenih istraživanja, nedovoljne povezanosti između sustava obrazovanja i znanstvenih istraživanja, nerazvijenog sustava kontrole kvalitete, neravnomjernog regionalnog razvoja sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti, i drugi.<sup>7</sup> Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju doživio je veći broj izmjena i dopuna kroz naredne godine.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju uređivao je istoimena područja iz naziva zakona dugih 20 godina. U tom vremenu područje znanstvene djelatnosti, a posebno visokog obrazovanja, doživjelo je drastične promjene u Europskoj uniji i svijetu. Neke od tih promjena dogodile su se posljednjih godina, zbog čega je još jednom postojala potreba za prilagodbom zakonskog i normativnog okvira (Glavaš i Baletić-Tatić, 2023). Kada je riječ o promjenama u razdoblju od dvadeset godina, njih je bilo zaista mnogo, no neke su bile manje, a druge više značajne. Primjerice, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2004. godine<sup>8</sup> ponajviše proširuje definicije, zadaće i ulogu institucija i tijela kao što su Nacionalno vijeće za znanost, Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje te Agencija za znanost i

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 1052004

visoko obrazovanje. Nastupile su promjene po pitanju vrednovanja kvalitete rada i učinkovitosti znanstvenih instituta i visokih učilišta, vrednovanja studijskih programa, zahtjeva za izbor u znanstveno znanje i drugih. Radi se o manjim izmjenama, dok su druge izmjene uglavnom tehničke prirode.

Zakonodavni i normativni okvir stvorio je pretpostavke za uvođenje tzv. Bolonjskog procesa, koji je na snagu stupio akademske godine 2005./2006., kada je došlo do uvođenja novih studijskih programa (Piršl i Ambrosi-Randić, 2010). Različite su bile reakcije visokoškolskih ustanova na reformu studijskih programa; dok su neka uvela duboke promjene u skladu s Bolonjskom reformom, postigavši time pozitivan napredak u kvaliteti studija, druga su samo formalno provela reformu, dok su zapravo stare programe jednostavno prilagodila novoj studijskoj formi (Glavaš i Beletić-Tatić, 2023).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2007. godine<sup>9</sup>, između ostaloga, uvedene su mjere poticanja istraživanja i razvoja. Cilj tih mjera bio je poboljšati stanje u znanstvenoj djelatnosti Republike Hrvatske. Družić (2020) navodi kako je analiza statističkih podataka Europske unije jasno pokazala zaostajanje Hrvatske u znanstvenoj djelatnosti, posebno nakon krize iz 2008. godine. Hrvatska se uglavnom smjestila između 25. i 27. pozicije među tadašnjih 28 članica Unije po svim ključnim pokazateljima znanstvene politike.

Najbrojnije i najveće izmjene i dopune uvedene su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2013. godine.<sup>10</sup> Ovim zakonom je ustrojeno novo Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, koje je preuzelo određene obveze dosadašnjih institucija poput Nacionalnog vijeća za znanost, Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, Vijeća za nacionalni inovacijski sustav i Tehnologijskog vijeća.

---

<sup>9</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 46/2007

<sup>10</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 94/2013

Novo Nacionalno vijeće ima veću odgovornost za usmjeravanje i nadzor nad visokim obrazovanjem, znanstvenom djelatnošću i inovacijskim sustavom u Republici Hrvatskoj.<sup>11</sup>

Zakon je donio važne promjene po pitanju zapošljavanja i napredovanja. Uveden je jasniji postupak za izbor u znanstvena i znanstveno-nastavna zvanja te radna mjesta, s provjerom zadovoljavanja minimalnih nacionalnih kriterija i dodatnih kriterija institucija za ta radna mjesta. Obveza napredovanja na radnim mjestima je ukinuta, što znanstvenicima i sveučilišnim nastavnicima omogućava izbor karijere prema vlastitim sklonostima i potrebama institucija. Propisan je postupak provjere putem periodičnih izvješća zaposlenih znanstvenika i nastavnika, a neprihvatanje tih izvješća može dovesti do pokretanja postupka redovitog otkaza ugovora o radu.<sup>12</sup>

Uvjeti za ostajanje na znanstvenim i znanstveno-nastavnim radnim mjestima nakon stjecanja uvjeta za mirovinu detaljno su specificirani, što doprinosi redovitijoj obnovi kadrova u institucijama i stvara osnove za mogućnost zapošljavanja novih asistenata i poslijedoktoranada.<sup>13</sup> Verzija Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003. godine omogućila je produljenje ugovora o radu nastavnicima koji su postali redoviti profesori u trajnom zvanju i profesorima visoke škole u trajnom zvanju. Produljenje je bilo uvjetovano potrebom za nastavkom rada, znanstvenim doprinosom, uspješnošću u obrazovnom procesu te odgoju mladih znanstvenika i nastavnika. Nakon izmjena i dopuna Zakona 2013. godine, taj koncept je promijenjen. Sada je Zakon omogućio produljenje radnog odnosa nakon navršene 65. godine života svim nastavnicima zaposlenima na visokoškolskim ustanovama, neovisno o postignutom zvanju. Ovime je pružena mogućnost produljenja radnog odnosa

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080446/PZ\\_270.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080446/PZ_270.pdf), pristupljeno 10.3.2024.

<sup>13</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, op. cit. (bilj. 11)

svim nastavnicima, a ne samo onima s trajnim zvanjem profesora (Glavaš i Beletić-Tatić, 2023).

Uvedena su suradnička radna mjesta za asistente i poslijedoktorande kako bi se potaknula veća konkurencija i mobilnost mladih znanstvenika unutar zemlje i prema Europskom istraživačkom prostoru. Osim toga, cilj je omogućiti brže stjecanje kompetencija potrebnih za rad u znanstvenom području i u gospodarskom sektoru. Na taj se način promiče dinamičnije okruženje za mlade znanstvenike te potiče njihovu sudjelovanje u istraživanjima i razvoju.<sup>14</sup>

Došlo je i do promjena u financiranju javnih institucija iz područja znanosti te obrazovanja. Inače, model financiranja ovih institucija pretežito uključuje proračunsko financiranje, tj. financiranje kroz državni proračun, a manjim dijelom kroz školarine i prihode trećih strana (Dragija, 2015). Takva praksa nastavila se i nakon izmjena Zakona u 2013. godini, no uvedena je jedna novost. Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole imaju mogućnost sklopiti s nadležnim ministarstvom u području visokog obrazovanja jednogodišnje ili višegodišnje ugovore o financiranju redovitih studija, u kojima su jasno definirani ciljevi financiranja, planirane aktivnosti i očekivani rezultati, kao i pokazatelji praćenja napretka te rokovi za dostavu izvještaja o provedbi ugovora.<sup>15</sup> Na taj se način željelo urediti višegodišnje stabilno financiranje dijela djelatnosti javnih znanstvenih instituta i sveučilišta.<sup>16</sup>

Nadalje, došlo je do promjene u definiciji izvanrednih studija, s ciljem omogućavanja veće prilagodbe takvih studija osobama koje su zaposlene te istovremeno pohađaju studij. Dodatno su pojašnjene dvije vrste poslijediplomskih te tri vrste stručnih studija te su redefinirani ECTS bodovi za pojedine razine studija na način da su usklađeni s europskim sustavom. Uveden je i pojam integriranog studija. Definirani su uvjeti za izvođenje razlikovnih

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 94/2013

<sup>16</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, op. cit. (bilj. 13)

studija i programa, kao i programa koji se odnose na stručno usavršavanje, što u prijašnjoj verziji Zakona nije bilo dovoljno jasno definirano.<sup>17</sup>

Uvedene su promjene po pitanju vođenja evidencija i zbirki podataka u visokom obrazovanju, promjene u nazivima znanstveno-nastavnih i umjetničko-nastavnih zanimanja te nastavnih zanimanja, vrednovanju rada asistenata, poslijedoktoranada i mentora, prekršajnim odredbama, i drugo.<sup>18</sup>

Primjetan je velik broj izmjena u tadašnjem sustavu visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti. One su rezultat pristupanja Europskoj uniji, odnosno usklađivanja zakonske regulative, no također i težnje za poboljšanjem kvalitete, modernizacijom i unaprjeđenjem sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u skladu s europskim standardima i potrebama društva.

U 2013. godini izvršene su još jedne izmjene i dopune Zakona, no ovaj puta radilo se uglavnom o manjim tehničkim promjenama.<sup>19</sup> Primjerice, određene su riječi zamijenjene drugima, navedeno je kako su svi izrazi koji imaju rodno značenje neutralni, dodani su zarezi na pojedinim mjestima, proširena je definicija statusa studenta, itd.

Nastavno na razvoj pravnog okvira o visokom obrazovanju i znanosti, u 2017. godini donesena je Uredba o dopuni Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.<sup>20</sup> Radilo se o samo jednoj izmjeni, a koja se odnosila na projektni rad te mogućnost sklapanja uzastopnih ugovora. Ukupno trajanje svih uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme ne smije neprekidno trajati dulje od 6 godina.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, op. cit. (bilj. 11)

<sup>19</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 139/2013

<sup>20</sup> Uredba o dopuni Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 131/2017

<sup>21</sup> Ibid.



### 3. ZAKON O VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI IZ 2022. GODINE

Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti stupio je na snagu 22. listopada 2022. godine, osim članka 108.<sup>22</sup> koji je na snagu stupio s uvođenjem eura kao službene valute.<sup>23</sup> Šušak (2023) ističe kako se navedeni zakon pokušao donijeti u tri navrata, no tek je iz četvrtog pokušaja donesen cjeloviti, novi zakonodavni okvir kojim su sustav visokog obrazovanja i sustav znanstvene djelatnosti regulirani na način koji odgovara zahtjevima njihova razvoja.

#### 3.1. Razlozi donošenja zakona

Više je razloga zbog kojih je došlo do potrebe za donošenjem novog zakona. Među istaknutima su loši rezultati znanstvene djelatnosti u određenim područjima u usporedbi s prosjekom Europske unije te pojedinačnih država članica, nedostatna ulaganja u istraživanje i razvoj te usklađivanje sustava visokog obrazovanja s Europskim prostorom obrazovanja i Bolonjskim procesom, što države članice trebaju učiniti do 2025. godine.<sup>24</sup>

Analizom trenutačnog sustava visokog obrazovanja i znanosti identificirani su problemi koji se odnose na nedovoljno efikasno korištenje dostupnih resursa, nisku razinu produktivnosti i transparentnosti, zastarjeli model dodjele izvaninstitucionalnog dodjeljivanja znanstvenih, odnosno znanstveno-nastavnih zvanja te neadekvatni kriteriji napredovanja i nepoticajan model financiranja.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> članak 108. odnosi se na prekršajne kazne u eurima

<sup>23</sup> IUS – INFO (2022). Novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti-1-52619>, pristupljeno 13.3.2024.

<sup>24</sup> Nacrt prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (2022), <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?EntityId=20457>, pristupljeno 13.3.2024.

<sup>25</sup> IUS – INFO (2022). Novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, op. cit. (bilj. 24)

Kao ključni aspekt novog Zakona istaknuti su programski ugovori, koji se ističu kao suvremeni model financiranja ustanova u području visokog obrazovanja i znanosti te služe kao efikasan mehanizam za ostvarivanje zacrtanih ciljeva. Međutim, uspješna implementacija ovih ugovora zahtijeva prikladna normativna rješenja i određene promjene u upravljačkoj strukturi.<sup>26</sup> Većinu opisanih problema, odnosno razloga zbog kojih se Zakon donosi, zakonodavac, čini se, namjerava riješiti poboljšanjem sustava financiranja. Kako bi to bilo moguće, nužno je i unaprjeđenje određenih normativnih rješenja.

Kritiku dotadašnjeg zakonodavnog okvira znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja dao je i Ustavni sud još 2014. godine.<sup>27</sup> Kako navodi Šušak (2023), iako Ustavni sud nije podržao prijedlog za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom, u svojoj odluci i rješenju iznio je zabrinutost zbog stanja zakonodavstva u području znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja. Također, naglasio je kako navedeni zakon pokazuje znakove kolizija, nesuglasnosti i neusklađenosti između pojedinih njegovih odredbi, čak i unutar istog članka.

Dakle, može se reći kako su razlozi da donošenje novog zakona različite prirode. Ipak, zakonodavac je kao glavni razlog, pa i cilj novog zakona, istaknuo modernizaciju sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti, jačanje institucionalnih kapaciteta te usklađivanje s načelima i ciljevima Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA), Europskog prostora obrazovanja (EEA) i Europskog istraživačkog prostora (ERA).<sup>28</sup>

Šušak (2023) ističe i još jedan važan razlog donošenja Zakona, a koji proizlazi iz Jedinstvenih metodološko-nomotehničkih pravila za izradu akata koje donosi

---

<sup>26</sup> Nacrt prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (2022), op. cit. (bilj. 25)

<sup>27</sup> Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014.

<sup>28</sup> Konačni prijedlog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (2022), [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-09-15/131001/PZ\\_300.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-09-15/131001/PZ_300.pdf), pristupljeno 13.3.2024.

Hrvatski sabor.<sup>29</sup> Naime, prema navedenim pravilima, ukoliko se isti propis mijenja i dopunjava više puta, postoji obveza donošenja novog zakona (u pravilu nakon što se isti zakon mijenja i nadopunjava tri puta). Kao što se moglo uočiti, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju prošao je mnogo više izmjena i nadopuna, tako da je sada donošenjem novog Zakona konačno ispoštovano i to pravilo.

### 3.2. Najvažnije promjene

Novi model financiranja putem programskih ugovora služi kao temelj za definiranje ciljeva koji su utvrđeni nacionalnim i institucijskim strategijama. Za ostvarivanje tih ciljeva bit će odgovorni znanstveni instituti i visoka učilišta te će se ti ciljevi konkretizirati kroz programski ugovor za višegodišnje razdoblje. Specifični ciljevi bit će prilagođeni kapacitetima pojedinih institucija i izvedbenim pokazateljima tijekom promatranog razdoblja.<sup>30</sup>

Novi zakon ističe umjetničku djelatnost kao posebnu kategoriju, što doprinosi afirmaciji umjetničkog stvaralaštva i istraživanja kao aktivnosti koja je jednakovrijedna znanstvenoj djelatnosti. Nadalje, za umjetnike je propisan Upisnik umjetnika.<sup>31</sup>

Kovačević (2022) navodi da Zakon, iako nije revolucionaran, donosi niz noviteta koji su prema mišljenju opće akademske zajednice, ključni za rješavanje nekih aktualnih izazova u sektoru. U emisiji HRT-a „U mreži Prvog“, emitiranoj 21.9.2023., predstavnik Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja istaknuo je kako smatra da je učinjen korak u pravom smjeru, no da je

---

<sup>29</sup> Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/2015

<sup>30</sup> IUS – INFO (2022). Novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, op. cit. (bilj. 24)

<sup>31</sup> TEB poslovno savjetovanje (2022). Novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (Nar. nov., br. 119/22), <https://www.teb.hr/novosti/2022/novi-zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti-nar-nov-br-11922/>, pristupljeno 15.3.2024.

cjelokupnom sustavu potrebno puno više koraka kako bi ispunio zacrtane ciljeve. Također, istaknuo je kako je, generalno, zakon dobar, no po nekim pitanjima trebao je biti ambiciozniji (npr. razrađeniije uređenje programskih ugovora te kvalitetnije rješavanje pitanja radnih odnosa).<sup>32</sup>

Glavaš i Beletić-Tatić (2023) ističu kako važnu promjenu predstavlja i uvođenje novog sustava izbora i napredovanja nastavnika, što reflektira prepoznatu važnost kvalitete nastavnika i nastavnog procesa kao ključnog čimbenika u osiguravanju kvalitetnog visokog obrazovanja. Iako je dio akademske zajednice pokazao negodovanje i otpor prema tim promjenama, važno je uvidjeti da su one neizbježan dio svakog procesa organizacijske reforme.

Zakon predviđa i uspostavljanje novog tijela, sveučilišnog vijeća, koje nadzire rad javnog sveučilišta i njegovih sastavnih dijelova. Utvrđeno je od kojih se članova sastoji ovo vijeće te način njihova imenovanja, ovlasti vijeća, način donošenja odluka i ostalo. Ukratko rečeno, takvo vijeće treba se brinuti o zakonitosti rada javnog sveučilišta te o racionalnoj uporabi materijalnih i nematerijalnih resursa.<sup>33</sup>

Od drugih važnih promjena, treba istaknuti kako više nije dopušteno osnivanje privatnih visokih učilišta od strane županija, gradova i općina niti je dopušteno osnivanje visokih učilišta pod nazivom visoke škole. Visoke škole osnovane u skladu s odredbama Zakona postale su veleučilišta.<sup>34</sup> Ova promjena, između ostaloga, utjecat će i na broj te strukturu hrvatskog javnog sustava visokog obrazovanja.

Nadalje, uvode se mehanizmi za usklađivanje studijskih programa i upisnih kvota s potrebama tržišta rada te se omogućuje upis na združeni studij koji je akreditirala međunarodna akreditacijska agencija Europske unije. Novi zakon

---

<sup>32</sup> Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja (2022). U mreži Prvog, 21.9.2022. – Prednosti i mane novog Zakona o znanosti, <https://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/iz-medija/hr1-u-mrezi-prvog-21-9-2022-koje-su-prednosti-i-mane-novog-zakona-o-visokom-obrazovanju-i-znanosti/>, pristupljeno 15.3.2024.

<sup>33</sup> Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, op. cit. (bilj. 8)

<sup>34</sup> TEB poslovno savjetovanje (2022), op. cit. (bilj. 33)

izravno se povezuje s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom, zahtijevajući usklađenost studijskih programa s odgovarajućim kvalifikacijama upisanim u Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira<sup>35</sup>, koji je uveden Zakonom o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru.<sup>36</sup> Također, novim zakonskim rješenjem uspostavlja se jasniji sustav akademskih titula koje se dodjeljuju nakon završetka stručnih i sveučilišnih studija, u skladu s studentskim pravima.<sup>37</sup> Vezano uz studentska prava, novina je i kako od sada i studenti redovitog studija mogu biti u radnom odnosu, obavljati samostalnu djelatnost obrta ili drugog slobodnog zanimanja.<sup>38</sup>

#### 4. ZAKLJUČAK

Svrha rada bila je analizirati temeljne propise visokog obrazovanja i znanosti u Republici Hrvatskoj, a glavni cilj proučiti promjene u zakonskom okviru tokom godina. Temeljni zakon koji regulira visoko obrazovanje i znanstvenu djelatnost u Republici Hrvatskoj je Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, koji je na snagu stupio u listopadu 2022. godine. Međutim, taj konkretni naziv zakon nosi tek od 2022. godine. Naime, u 2003. godini donesen je prvi Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, a koji je nakon toga doživio brojne izmjene i nadopune.

Neke od izmjena i dopuna Zakona bile su tehničke prirode, dok su neke izmjene podrazumijevale proširenja definicija, jasnije i detaljnije razrađivanje pojedinih odredbi i slično. U periodu 2003. – 2022. najveće izmjene nastupile su u 2013. godine. Razlog velikom broju izmjena te novih odredbi je usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s zakonodavstvom Europske unije te s Bolonjskim procesom. Pretpostavke za uvođenje ovog procesa postavljene su još 2003. godine, no isti se periodično implementirao, odnosno, još uvijek se implementira u europske sustave visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti.

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, NN 22/13, 41/16, 64/18, 47/20, 20/21

<sup>37</sup> TEB poslovno savjetovanje (2022), op. cit. (bilj. 33)

<sup>38</sup> Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, op. cit. (bilj. 8)

Novi zakon iz 2022. godine također je uveo veći broj značajnih promjena. Više je razloga za donošenje novog zakona, među kojima su neki i pravne prirode, s obzirom na mišljenje Ustavnog suda, daljnje usklađivanje s europskim zakonodavstvom te Bolonjskim procesom, kao i metodološko-nomotehničkih pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Zakon je rezultat i potrebe modernizacije te unaprjeđenja sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u Republici Hrvatskoj.

Međutim, s obzirom da je od stupanja Zakona na snagu prošlo relativno malo vremena, konačan sud o realizaciji novih rješenja bit će moguće donijeti tek nakon proteka duljeg vremenskog razdoblja (Glavaš i Beletić-Tatić, 2023). S obzirom na učestale i brze promjene u današnjem društvu, obrazovanju i tehnologiji, za očekivati je da će vrlo brzo doći i do izmjena ovog novog zakona.

**LITERATURA***Knjige:*

1. Havelka, M. (2003). Visoko obrazovanje u Hrvatskom i europskim zemljama. Zagreb: Institut društvenih znanosti „Ivo Pilar“.
2. Bezjak, S. i suradnici (2018). Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Agencija za znanost i visoko obrazovanje.

*Stručni članci:*

1. Dragija, M. (2015). Komparativna analiza temeljnih odrednica sustava visokog obrazovanja u izabranim zemljama Europske unije. Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, no. 21, str. 57-78.
2. Družić (2020). Institucionalizacija reforme hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja. Poslovna izvrsnost, vol. 14, no. 2, str. 141-196.
3. Glavaš, J., Beletić-Tatić, I. (2023). Novi zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti s posebnim osvrtom na radnopravni status nastavnog osoblja na veleučilištima. Zbornik Istarskog veleučilišta, vol. 2, no. 1, str. 37-44.
4. Piršl, E., Ambrosi-Randić, N. (2010). Prati li reforma učenja reformu visokog obrazovanja? Informatologia, vol. 43, no. 3, str. 212-218.
5. Šušak, I. (2023). Kvaliteta normativnog uređenja upravnog nadzora u visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti – povijesni prikaz. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 60, no. 2, str. 395-407.

## Pravni izvori:

1. Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor, NN 74/2015
2. Konačni prijedlog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-0915/131001/PZ\\_300.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-0915/131001/PZ_300.pdf), pristupljeno 13.3.2024.
3. Nacrt prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, <https://esavjetovanja.gov.hr/Econ/MainScreen?EntityId=20457>, pristupljeno 13.3.2024.
4. Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja (2022). U mreži Prvog, 21.9.2022. – Prednosti i mane novog Zakona o znanosti, <https://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/iz-medija/hr1-u-mrezi-prvog-21-9-2022-koje-su-prednosti-i-mane-novog-zakona-o-visokom-obrazovanju-i-znanosti/>, pristupljeno 15.3.2024.
5. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014.
6. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080446/PZ\\_270.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080446/PZ_270.pdf), pristupljeno 10.3.2024.
7. Prijedlog Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (2003), <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/Arhiva/42.%20-%203.pdf>, pristupljeno 9.3.2024.
8. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, NN 119/2022
9. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/2003, 198/2003, 105/2004, 174/2004, 2/2007, 46/2007, 45/2009, 45/2009, 63/2011, 94/2013, 139/2013, 101/2014, 60/2015, 131/2017, 96/2018

*Internetski izvori:*

1. IUS – INFO (2022). Novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti-1-52619>, pristupljeno 13.3.2024.
2. Kovačević, D. (2022). Prije 12 godina nije uspio, ali sada je: Donesen novi Zakon o visokom obrazovanju i znanosti, <https://www.srednja.hr/faks/prije-12-godina-nije-uspio-ali-sada-je-donesen-novi-zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanosti/>, pristupljeno 15.3.2024.
3. TEB poslovno savjetovanje (2022). Novi Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (Nar. nov., br. 119/22), <https://www.teb.hr/novosti/2022/novi-zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti-nar-nov-br-11922/>, pristupljeno 15.3.2024.



*Summary***ANALYSIS OF FUNDAMENTAL REGULATIONS ON HIGHER  
EDUCATION AND SCIENCE IN THE REPUBLIC OF CROATIA***Professional paper*

*Higher education and scientific activity are of particular interest to the Republic of Croatia. The more developed the system of higher education and scientific activity, and the greater the number of highly educated citizens, the greater the potential for societal and economic advancement. These activities are crucial for increasing innovation in society, high productivity, addressing various societal issues, technological progress, and more. Due to the significant importance of higher education and scientific activity for the state, this area is regulated by a special normative framework. The primary law regulating this area in the Republic of Croatia is the Law on Higher Education and Scientific Activity, but there are also other important legislative and sub-legislative acts. From Croatian independence to the present day, the normative framework of the higher education and scientific activity system has been amended many times, aiming to improve and align with the legal framework of the European Union. This paper will present an overview of the most important amendments in the fundamental regulations on higher education and science from Croatian independence to the present day.*

**Keywords:** *higher education; scientific activity; Law on Higher Education and Scientific Activity; Republic of Croatia.*

# INOVACIJE SIGURNOSNIH SUSTAVA RADI SIGURNOSTI KORISNIKA E-UPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

*Stručni rad*

Doc. dr **Vladimir Šipovac**<sup>1</sup>

Prof. dr **Dalibor Krstinić**<sup>2</sup>

Prof. dr **Dejan Logarušić**<sup>3</sup>

*Javne uprave su tijela koja pružaju usluge zajednici i predstavljaju stub razvoja društva u celini te tako zahtevaju konstantan razvoj kako bi doprinele napretku ekonomije i društva. Republika Srbija kao zemlja pristupnica Europskoj uniji morla je delovati konstruktivno i omogućiti dalji napredak kao bi ispunila sve kriterijume pristupanja EU. Program digitalizacije javne uprave Republike Srbije doveo je do pojave E-uprave (elektronički portal javne uprave). E-uprava omogućuje građanima pristup s udaljenih lokacija i mogućnost podnošenja mnoštva zahtjeva putem Interneta za koje su donedavno morali izdvajati vrijeme i financijska sredstva kako bi fizički otišli u javnu upravu. Cilj ovog rada je analizirati pozitivne promene koje je doneo razvoj E-Uprave odnosno u kojoj meri su zaštićeni kao korisnici sistema digitalne javne uprave. Razvojem novih tehnologija pojavila se bezbednosta prijetnja tko pristupa sadržaju, stoga je potrebno podići nivo provjere i uključiti dodatne sisteme kao štoje provjera dvostrukog faktora, identifikacija otisaka prstiju ili skeniranje lica. Svrha ovog rada je davanje preporuka donositeljima odluka u javnoj upravi kako bi se povećala kvaliteta i sigurnost sustava e-uprave. Ovim radom autori će odgovoriti na istraživačko pitanje: Je li portal e-uprave siguran za korištenje i u kojem smjeru ga treba poboljšati kako bi se povećala sigurnost cijelog sustava.*

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, e-mail: vladimir.sipovac@pravni-fakultet.info

<sup>2</sup> Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, e-mail: dkrstinic@pravni-fakultet.info

<sup>3</sup> Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, e-mail: dejan.logarusic@pravni-fakultet.info

***Cljučne riječi:*** E-uprava; informacijska tehnologija; sigurnost; državna uprava; Republika Srbija.

## 1. UVOD

Predmet istraživanja su nove informacijske tehnologije i čimbenici koji utječu na njihovo uvođenje, odnosno inovacije informacijskog sustava, koji je u funkciji povećanja uspjeha sustava e-uprave. Definiranjem inovacijskih strategija i određivanjem ključnih točaka procesa mogu se formulirati koraci kako bi se osigurao njihov uspjeh. Čimbenici općeg, poslovnog i unutarnjeg okruženja mogu odrediti granice i očekivanja napretka određenih područja funkcioniranja na koja bi se upravljanje procesima trebalo usredotočiti kako bi se bolje razlikovali procesi. Sadašnja Strategija razvoja znanosti i tehnološkog razvoja ima moto Moć znanja, jer je znanje i teorijsko i primjenjivo odgovor obrazovnih institucija na četvrtu industrijsku revoluciju ("Službeni glasnik RS", br. 10/2021). Postojanje vanjskih čimbenika opasnosti kao ulaznih čimbenika koji utječu na sigurnost sustava trebalo bi provjeriti na vlastitu sigurnost u odnosu na slične programe iz okoliša i svijeta. Potrebno je stalno poboljšavati systemska rješenja koja se implementiraju jer ako se sustav ne poboljša, postaje ranjiv. Nakon aktualnih zbivanja u Republici Srbiji, potrebno je utvrditi trenutnu situaciju i odrediti daljnje ciljeve i smjernice. Razvoj sustava kao što je E-Vlada vrlo je osjetljiv na to kako bi sve komponente implementirane u sustav trebale biti usklađene i stoga postoji razvojni program kako bi se svi sudionici sustava razvijali u istom smjeru. Korištenjem istih protokola za razvoj vlastitih aplikacija koje su razvijene za portal E-Uprave olakšava se implementacija sustava zaštite jer se za sve usluge koje pruža portal E-Uprave formira jedinstveni sustav.

Autori rada navode ključne segmente koji su postignuti i koje segmente treba usavršiti kako bi se stvorio sustav u koji će svi imati puno povjerenje i bez kojeg neće biti ispunjeni svi uvjeti za pristupanje Europskoj uniji. Kroz rad će autori spomenuti: potrebu državne uprave za informacijskom tehnologijom, kronološki razvoj E-Vlade, koje su aktualne aktivnosti državne uprave vezane uz e-upravu, kao i nedostatke postojećih sigurnosnih sustava.

Kao ključni problem može se indetificirati konstantno uvođenje novih tehnologija bez inoviranja zastarelih sigurnosnih sustava te tako dovode ceo sistem u opasnost.

## **2. POTREBA DRŽAVNE UPRAVE ZA INFORMACIJSKOM TEHNOLOGIJOM**

Informacijska tehnologija postala je sastavni dio života toliko da je praktički nezamislivo da je mogućnost funkcioniranja bilo kojeg dijela našeg postojanja bez njih praktički nezamisliva. Razvoj mobilnih računala i programa sve je složeniji, jer se zahtjevi krajnjih korisnika povećavaju, a to nas dovodi do pojave velikog broja različitih rješenja. Glavni cilj ovih vrlo različitih rješenja je poboljšanje poslovanja i lakše rješavanje različitih životnih potreba.

Doniranje strategije razvoja državne uprave koja se temelji na ubrzanom razvoju informacijskog društva i aktivnoj reformi javne uprave (Službeni glasnik RS, br. 87/06). Jedno od ključnih područja programa reforme javne uprave je područje uvođenja IKT-a kako bi se olakšalo i ubrzalo dobivanje željenih informacija putem Interneta.

Te promjene utječu na poboljšanje usluga koje pruža državna uprava. Informacijske tehnologije značajno i stalno mijenjaju izgled svih procesa tijekom vremena, kako u procesu pružanja svih vrsta usluga, tako i u brzini samog procesa.

Donedavno državne uprave nisu imale pristup podacima s globalnih i lokalnih tržišta kojima sada imaju pristup, pa mogu provesti analizu kako i što mogu primijeniti u svojim sustavima kako bi svojim građanima pružile zadovoljavajući proizvod.

Od 2001. godine Republika Hrvatska počinje intenzivno razvijati svoj informacijski sustav kakav je bio u tom trenutku u procesu usklađivanja svojih zakonskih propisa sa standardima EU. Republika Srbija započela je ovaj proces 2004. godine kada je zajedno s ovom donijela Strategiju reforme javne uprave, donesena je Strategija ulaska u informacijsko društvo, kao i niz zakona (Zakon o elektroničkom potpisu, Zakon o informacijskom sustavu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).

Uvođenje novih informacijskih tehnologija olakšalo je rad i suradnju unutar same javne uprave te osiguralo veći stupanj usklađenosti cjelokupnog sustava javne uprave. Osnovni preduvjet za učinkovit razvoj informacijskih tehnologija u službi javne uprave je pružanje kvalitetne edukacije kako zaposlenika u javnom sektoru tako i građana.

### **3. RAZVOJ SUSTAVA E-UPRAVE**

Prijelaz s administracije na temelju dokumenata s papira na elektroničku administraciju i elektroničke dokumente dulji je proces koji uključuje nekoliko koraka i faza razvoja. Mreža javne uprave Ujedinjenih naroda (UNPAN) razvila je model po kojem se svaka administracija razvija kroz pet faza. Mreža javne uprave UN-a provodi istraživanja dva puta godišnje, ispitujući spremnost elektroničkih usluga i E-vlade na cijelom kontinentu, što predstavlja usporedni poredak zemalja svijeta prema dva glavna pokazatelja: 1) stanje spremnosti e-vlade i 2) opseg e-sudjelovanja. Istraživanjem se procjenjuje stanje u 193 države članice UN-a u skladu s kriterijima kvantitativnog kompozitnog indeksa spremnosti e-uprave na temelju procjene internetske stranice, telekomunikacijske infrastrukture

i dostupnih ljudskih resursa. Republika Srbija treba podnijeti zahtjev za razvojne fondove na međunarodnoj razini s ciljem unapređenja znanja i razvoja elektroničkih usluga i e-portala. (UN, Istraživanje e-uprave, 2016.). Prisutnost u početku je prvi stupanj u kojem su informacije dostupne korisniku vrlo ograničene. Vladina internetska prisutnost sastoji se od web stranice ili službene web stranice. Razvijene web stranice mogu sadržavati prečace do drugih ministarstava, kao i arhivu informacija u obliku mogućnosti korištenja odredbi Ustava, raznih obavijesti, izlaganja predsjednika Vlade / države i drugih. Značajno je postojanje informacija i opcija koje su dostupne korisnicima i koje ih mogu koristiti bez ograničenja.

U drugom stupnju, pojačana prisutnost vlade pruža više izvora informacija o trenutnim događajima, javnoj politici, arhaičnim podacima. Podaci se mogu preuzeti u obliku zakonske prakse, propisa, izvješća ili biltena. Korisnicima je dopušten pristup karti web mjesta, a postoji i mogućnost pretraživanja arhiviranih vijesti. U ovom stupnju, iako je to nešto razvijenija internetska prezentacija, komunikacija je još uvijek jednosmjerna.

U trećoj fazi razmatramo interaktivnu prisutnost u kojoj putem internetske stranice korisnici mogu ispuniti propisane obrasce predviđene za izdavanje potvrda, osobnih dokumenata, poreznih prijava i još mnogo toga. Neke javne ustanove imaju potrebu za kontakt centrima u kojima korisnici mogu dobiti pomoć u obliku informacija telefonom, faksom, e-poštom. Web stranica se svakodnevno ažurira i ažurira novim informacijama. Službena prezentacija tijela (web prezentacija) podrazumijeva objavu informacija o radu, odnosno predstavlja skup podataka i informacija koji su putem računalnih programa dostupni korisnicima računalnih mreža.

U četvrtoj fazi, transakcijska prisutnost, koja je pretposljednji korak u razvoju e-uprave i omogućuje dvosmjernu komunikaciju između korisnika i uprava, plaćanje različitih oblika poreza i naknada kako bi korisnici mogli, osim podnošenja zahtjeva, podmiriti sve potrebne naknade. Korisnicima je dopušteno plaćanje debitnim i kreditnim karticama. Najvažnija značajka je da usluge rade 24 sata i korisnici ih mogu koristiti čak i nakon isteka klasičnog radnog vremena.

U posljednjoj petoj fazi u umreženom stanju postiže se integrirana prisutnost ili neometano e-govrenment (neometano e-govrenment), što bi trebalo predstavljati najvišu razinu razvoja e-uprave. Postignuta razina razvoja (korak) predstavlja integraciju svih mogućih usluga, što korisniku i administratoru omogućuje da se uključe u dvosmjernu komunikaciju. Putem interaktivnih mehanizama korisnici mogu slati svoje stavove i mišljenja te se uključiti u proces promjene. Interaktivnom komunikacijom nastoji se unaprijediti sustav i podići ga na višu razinu, odnosno neke pogreške mogu se pronaći samo korištenjem usluge, što povećava važnost dvosmjerne komunikacije. U ovoj fazi to uključuje ujedinjenje svih elektroničkih usluga i formiranje jedinstvenog prozora koji će građanima pružiti informacije i pružiti priliku za zadovoljavanje potreba jednog od državnih tijela (UN, Istraživanje e-uprave, 2016).

Digitalizacija ne znači samo uštedu vremena i novca građanima, već transparentnija i učinkovitija javna uprava sprječava korupciju. Digitalizacijom sustava javne uprave država pokazuje brigu za prirodne resurse jer se na taj način ostvaruje velika šteta za korištenje papira.

### **3.1. Razvoj e-uprave u regionu**

Ulaganje u modernizaciju procesa rada svake javne usluge predstavlja se kao trošak, ali koristi koje donosi ovo ulaganje u

informacijsku tehnologiju jer postupci uvođenja novih sustava olakšavaju funkcioniranje javnog sektora. Takva ulaganja nailaze na otpor ljudi posebno kada je riječ o softveru, jer to nije opipljiv i vidljiv objekt, ali kada se sustav uvede i aktivira i ljudi ga počnu koristiti, taj otpor polako prestaje. Kako su zemlje iz okruženja sve krenule iz istih osnova tako su autori njih uzeli za upoređivanje ko je bio najuspješniji u razvoju svoje verzije E-Uprave.

Slovenija predstavlja jedan od najuspješnijih primera razvoja E-Uprave kako se ona našla 2007.godine na drugom mestu u okviru EU po pitanju razvoja E-Uprave. Republika Slovenija je razvila portal VEM „sve na jednom mestu,“ koji je znatno doprineo smanjenju administrativnih prepreka u oblasti privrednog poslovanja. Njegovi efekti su vidljivi u smanjenju troškova, te olakšanom dobijanju informacija i tehničkoj pomoći (E-potpis i upravni postupak, 2008).

U Hrvatskoj se intenzivno radi na razvoju i hramizaciji informacijskih tehnologija od 2001. do 2005. godine. Portal Hitr.hr pruža usluge građanima i pravnim osobama iz različitih područja, kao što su e-uprava, e-zdravstvo, e-porez i e-katastar. Republika Hrvatska je 2007. godine donijela program e-Hrvatska 2007. godine, koji je trebao unaprijediti razinu usluga i omogućiti aktivno sudjelovanje korisnika u sustavu pružanjem informacija, te njihovo sudjelovanje u donošenju odluka (E-uprave u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj, 2012.).

Proces realizacije E-Vlade, odnosno predstavljene vizije E-Vlade, daleko je od današnje situacije u državnoj upravi Srbije i zahtijeva vrlo složene procedure i uloženi trud kako bi se postigla i postala sastavni dio svakodnevnih prakse. U rubrici pod naslovom Proces realizacije e-uprave dani su metodološki temelji i smjernice, kako se može realizirati zadani koncept E-Vlade. (Gospodarska komora Srbije, 2018.). Kako se razvoj e-uprave odvijao vrlo brzo, građani i poduzeća nisu imali vremena prihvatiti



ovu tehnologiju kao nešto što im koristi. Budući da sustav nije radio glatko u početnim fazama, povjerenje u ovaj sustav je izgubljeno. Fokus daljnjeg poboljšanja sustava trebao bi biti osiguravanje kontinuiranog funkcioniranja sustava i poboljšanje sigurnosti.

Vlada Crne Gore donijela je 17. lipnja strategiju razvoja informacijskog društva – "put u društvo znanja" zajedno s akcijskim planom. Lipanj 2004 (Strategija razvoja informacijskog društva – Put prema društvu znanja, 2004.). Temelji se na usvojenim programima EU-a: Informacijsko društvo za sve, eEurope+ itd. U skladu s tom strategijom temelji se na činjenici da javna uprava ima vrlo važnu ulogu u europskom socijalnom i gospodarskom modelu.

Vlada Sjeverne Makedonije jedna je od posljednjih koja je ušla u utrku za modernizaciju svog egzetronskog sustava. Strateški program za razdoblje 2006.-2010. godine Makedonije za razvoj informacijskih tehnologija i informacijskog društva predviđa osnivanje Ministarstva informacijskog društva i definiranje Nacionalne strategije i akcijskog plana za razvoj informacijskog društva. Ti dokumenti predviđaju i proces reforme javne uprave kao ključni preduvjet za stvaranje e-uprave.

#### **4. ZAŠTITA KORISNIKA I SUSTAVA E-UPRAVE**

Problem koji se pojavio sa sve više alata koji imaju pristup vladinim sustavima e-uprave, kako za zaštitu materijala tako i korisnika pomoću sustava E-Uprave. U procesu zaštite sve se više i brže razvijaju alati za sprječavanje neovlaštenog kopiranja i pristupa sadržaju iz sustava e-uprave. Budući da više nije dovoljno samo spriječiti sve koji imaju pristup internetu da pristupe sadržaju, pa treba provjeriti je li on upravo osoba koju predstavlja. Zapadnoeuropske zemlje imaju razvijenije alate za provjeru i identifikaciju osoba jer su zbog uvjeta u kojima žive prisiljene prilagoditi se i početi koristiti takve sustave obavljajući različite poslove vezane uz

javnu upravu. U našoj regiji ti sustavi daljinskog pristupa bili su rijetki do početka pandemije COVID-19.

U elektroničkim sustavima od početka postoji borba za zaštitu sustava i korisnika zbog specifičnog elektroničkog oblika koji omogućuje jednostavan pristup koristeći samo korisničko ime koje je dodijeljeno i odabranu lozinku, tako da jednostavno nemamo potvrdu da je osoba koja mu je pristupila ista ona koja se registrirala. Stoga postoji potreba za dvostupanjskom provjerom identiteta bilo korištenjem sustava za provjeru otisaka prstiju ili putem web kamere, autentifikacije lica. Ured za informacijske tehnologije i E-Upravu osnovao je poseban tim za sprečavanje i suzbijanje nezakonite uporabe podataka i raznih elektroničkih alata kako bi zaštitio svoje javne portale i te su tehnologije javno dostupne.

Republika Srbija povjerala je kontrolu pristupa aplikaciji za ID pristanka portala E-Vlade, koja se pokazala vrlo praktičnom i široko zastupljenom u IT svijetu. Povezivanjem portala E-Porezi i E-Id Ured za IT i e-upravu omogućio je aplikaciju svim državnim portalima jedinstvenim načinom prijave.

Od sada je uz mobilnu aplikaciju consentID moguće dobiti pristup portalima E -Government, LPA, E-Health, APR, Moj Es-Dnevnik, E-Faktura, E-Agrar, E-Sud, Moja prva plata, CROSO i E-Porezi.

Prednost novog načina prijave je u tome što je mobilna aplikacija ConsentID besplatna, korisnik nije vezan za računalo, ali prijava na portal ePorezi i potpisivanje dokumenata u oblaku mogu se obaviti putem mobilnog uređaja, s bilo koje lokacije i u bilo koje vrijeme.

Prijava putem mobilne aplikacije ConsentID predstavlja visoku razinu povjerenja u identitet korisnika i označena je kao prijava s visokim povjerenjem. Preduvjet za njegovo korištenje je da korisnik ima korisnički račun na portalu za elektroničku identifikaciju eid.gov.rs te da ima

parametre (korisnički ID i registracijski kôd) ili QR kod za postavljanje i aktiviranje aplikacije. Građani mogu samostalno generirati parametre ili QR kod ako imaju kvalificirani elektronički certifikat ili ih preuzeti na jednom od 1800 šaltera registracijskih tijela s važećim osobnim dokumentom (ConsentID, 2023.).

U svakom sustavu postoji nekoliko razina sigurnosti, uključujući pristup osnovnim podacima, ali i pristup sadržaju o autorskim pravima koji je zaštićen Zakonom o autorskim pravima, mora biti osiguran višim standardom sigurnosti i zahtijevati dvofaktorsku provjeru.

Autorsko djelo smatra se izvornim duhovnim stvaranjem autora, izraženim u određenom obliku, bez obzira na njegovu umjetničku, znanstvenu ili drugu vrijednost, njegovu svrhu, veličinu, sadržaj i način manifestacije, kao i dopuštenost javnog priopćavanja njegovog sadržaja. (Zakon o ministarstvima, 2022).

Mnoga softverska rješenja u ranijem razdoblju koristila su algoritme za šifriranje podataka i na taj način kodirala svoj softver tako da neovlaštene osobe nisu mogle pristupiti sadržaju. Ova metoda rješenja štiti nas samo od pristupa neovlaštenih korisnika, ali ne i od korisnika koji žele igrati sustav (Brković, M., Milošević, D., 2005).

Do 6. listopada 2022. godine Porezna uprava bila je zadužena za kontrolu i utvrđivanje povreda prava na softver i baze podataka (Šipovac, R., Tepavac, R., Šipovac, V., 2015).

Republika Srbija je izmjenom i izmjenom ovog Zakona dala posebne ovlasti Ministarstvu trgovine, turizma i usluga. Država provodi postupke zaštite prava intelektualnog vlasništva u sferi praćenja zakonitosti softvera kroz kontrole inspektora zaposlenika Tržišnog ulaganja.

Kreatori aplikacija, kao i sami korisnici, mogu se zaštititi korištenjem elektroničkih potpisa, kao i potpisa s usluge u oblaku kako bi se olakšalo potpisivanje korisničkih zahtjeva upućenih kreatorima aplikacije.

Električni potpisi koriste se već određeno vrijeme, ali uvijek je bilo mnogo problema s potrebom za fizičkim dijelovima elektroničkog potpisa (čitač pametnih kartica, kartica s čipom, dodatne aplikacije) kako bi se izvršilo potpisivanje, ali s razvojem tehnologija razvijeno je i potpisivanje iz oblaka pomoću ConsentID-a.

Potpis u oblaku omogućuje jednostavnije, pristupačnije i besplatnije korištenje elektroničkog potpisa, jer ne zahtijeva od korisnika da posjeduje čitač pametnih kartica i instalira dodatni softver. Potpis u oblaku usluga je koja omogućuje elektronički potpis dokumenta s kvalificiranim elektroničkim certifikatom u oblaku.

Strategija razvoja umjetne inteligencije za razdoblje 2020.-2025. U 2011. godini ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 96/19), utvrđuju se ciljevi i mjere za razvoj umjetne inteligencije, čija bi provedba trebala rezultirati gospodarskim rastom, unapređenjem javnih usluga, unapređenjem znanstvenog osoblja i razvojem vještina za radna mjesta budućnosti. Također, provedbom mjera ove strategije trebalo bi osigurati da se umjetna inteligencija u Republici Srbiji razvija i primjenjuje sigurno i u skladu s međunarodno priznatim etičkim načelima kako bi se iskoristio potencijal ove tehnologije za poboljšanje kvalitete života svakog pojedinca i društva u cjelini, kao i za postizanje UN-ovih ciljeva održivog razvoja. Razvoj sustava umjetne inteligencije pruža platformu za razvoj boljih sigurnosnih sustava kako za zaposlene u javnoj upravi tako i za građane kao krajnje korisnike sustava E-Uprave.

## **5. ZAKLJUČAK**

Pitanja zaštite korisnika i sustava javne uprave u električnom svijetu nisu nova, ali se njegova potreba u posljednje vrijeme povećala. Kako su se ove nadležne institucije počele ozbiljnije baviti ovim pitanjem, susrele su se s pojavom sve više napada putem Interneta na svoje sustave i baze podataka. Nadležna tijela potiču razvoj novog kvalitetnijeg

sigurnosnog alata kako bi javni sektor i korisnici stekli povjerenje u sustav da im se neće naštetiti. Poboljšanjem kontrole država je pokrenula i stalno podržava male inovatore, štiteći ih tako od velikih sustava koji već dugo postoje na našem tržištu.

Uvođenjem dvofaktorskog portala za provjeru autentičnosti Consent ID, E-Vlada je pokazala da slijedi svjetske sigurnosne standarde, ali kako se takvi sustavi zaštite razvijaju, hakeri razvijaju svoje sustave koji krše takvu zaštitu. Budući da portali e-uprave pružaju veliku količinu osobnih podataka, u bliskoj budućnosti trebali bi omogućiti sigurnosne sustave koji upotrebljavaju trofaktorsku autentifikaciju koja uključuje posjedovanje fizičkog tokena i lozinke te je dopunjena biometrijskim podacima kao što su skeniranje otiska prsta, registracija glasovnog ključa ili skeniranjem lica putem kamere. Čimbenici kao što je geolokacija mogu brzo pokazati da korisnik pokušava pristupiti iz udaljene zemlje, što će aktivirati dodatne protokole zaštite kako bi se utvrdilo treba li korisniku provjeriti autentičnost ili blokirati.

Analizirajući sve te podatke, smatramo da je potrebno ukinuti sve metode pristupa koje ne podržavaju minimalnu dvofaktorsku autentifikaciju te u takvom pristupu ograničiti dobivene podatke za podnošenje zahtjeva kako bi se uključila dodatna identifikacija dojma, glasa ili osobe kako bi se potvrdilo da je podnositelj zahtjeva fizički prisutan uređaju s kojeg se zahtjev za uslugu podnosi portalu E-uprava.

**LITERATURA**

1. Strategija znanstvenog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za razdoblje od 2021. do 2025. godine "Moć znanja" ("Službeni glasnik RS", br. 10/2021).
2. UN, Istraživanje e-uprave, 2016.
3. Institut za unapređenje obrazovanja i odgoja, alati za učenje na daljinu, <https://zuov.gov.rs/alati/#1584730570845-211fbf39-15ad>
4. Akimovska-Maletic, „E-potpis i upravni postupak”, Pravni život, br. 10, 2008, str. 919-934
5. Republički sekretarijat za razvoj, Strategija razvoja informacionog društva – put u društvo znanja, Internet: <http://www.rsr.cg.yu>, 20. oktobar 2004.g.
6. Soleša Dragan, Informacijske tehnologije, Novi Sad-Sombor, 2007.
7. Strategija razvoja umjetne inteligencije za razdoblje 2020. – 2025. 96/19, 2019.
8. Službeni glasnik Republike Srbije (2006). br. 87/06.
9. Kancelarija za informacione tehnologije IT upravu, Prijava na portal ePorezi uz mobilnu aplikaciju ConsentID, <https://www.ite.gov.rs/vest/7084/prijava-na-portal-eporezi-uz-mobilnu-aplikaciju-consentid.php>, 2023.
10. M. Šmit, "Elektronske uprave u državama Europske unije i Republici Hrvatskoj", Zbornik radova sa Druge međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“, ur. Vlado Belaj, Vukovar, Republika Hrvatska, 2012, str.565-578
11. Zakon o ministarstvima, ("Sl. glasnik RS", br 128/2020 i 142/2022).
12. Zakon o elektroničkoj upravi ("Narodne novine RS", broj 27 od 6. travnja 2018).
13. Brković, M., Milošević, D. (2005) Izrada materijala za učenje pomoću specifikacije e-učenja, informatike, obrazovne tehnologije i novih medija u obrazovanju, Sombor: Učiteljski fakultet, knjiga 1, str. 47-55.
14. Шиповац, Р., Тепавац, Р., Шиповац, В., (2015). Рачунари и технологије заштите, бр 3, Международная академия финансовых технологий (Пятигорск) ISSN: 2226 – 1990, Номер: 3 Год: 2015 , Россия. Gospodarska i industrijska komora Srbije (2018.), <http://www.pks.rs/Eposlovanje/euprava/procesrealizacije/tabid/815/Default.aspx>

*Summary***INNOVATION OF SECURITY SYSTEMS TO PROTECT E-GOVERNMENT USERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA***Professional paper*

*Public administrations are bodies that provide services to the community and represent a pillar of the development of society as a whole, thus requiring constant development in order to contribute to the progress of the economy and society. The Republic of Serbia, as a country acceding to the European Union, had to act constructively and enable further progress in order to meet all the criteria for EU accession. The digitalization program of the public administration of the Republic of Serbia led to the emergence of E-administration (electronic portal of public administration). E-government enables citizens to access from remote locations and the possibility of submitting many requests via the Internet, for which until recently they had to allocate time and financial resources in order to physically go to the public administration. The aim of this paper is to analyze the positive changes brought about by the development of E-Government, that is, to what extent they are protected as users of the digital public administration system. With the development of new technologies, the security threat of who accesses the content has appeared, therefore it is necessary to raise the level of verification and include additional systems such as double factor verification, fingerprint identification or face scanning.*

*The purpose of this paper is to provide recommendations to decision makers in public administration in order to increase the quality and security of the e-government system. With this paper, the authors will answer the research question: Is the e-government portal safe to use and in what direction should it be improved in order to increase the security of the entire system.*

**Keywords:** *E-administration; information technologies; security, state administration; Republic of Serbia.*

# ZELENA I DIGITALNA TRANZICIJA TRŽIŠTA RADA KROZ PROVEDBU MJERA AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA I SUSTAV VAUČERA

*Stručni rad*

**Jasna Kolar**, univ.mag.oec., spec.oec., naslovni viši predavač <sup>1</sup>

*Problem nedostatka radne snage, posebice u pojedinim djelatnostima, dugoročno smanjuje konkurentnost našeg gospodarstva. Poticanje radne snage na stjecanje novih znanja i vještina za zelenu i digitalnu tranziciju od ključne je važnosti za podizanje konkurentnosti i pozicioniranje Republike Hrvatske u globalnom gospodarstvu. Kroz mjere aktivne politike zapošljavanja, poslodavcima, čija se djelatnost može smatrati okolišno održivom, omogućava se pristup financijskim sredstvima za potrebe zapošljavanja na zelenim i digitalnim radnim mjestima. Nadalje, u cilju izgradnje usklađenog i perspektivnog tržišta rada, nezaposlenim i zaposlenim osobama dostupni su kroz sustav vaučera, do 2026. godine, različiti obrazovni programi potrebni na tržištu rada s posebnim naglaskom na stjecanje vještina ključnih za zelenu i digitalnu tranziciju. U radu će se biti prikazani ciljevi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti te aktivnosti kojima će Hrvatski zavod za zapošljavanje iste ostvariti kroz provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja, uključivanja radne snage u obrazovanje kroz sustav vaučera i aktivaciju nezaposlenih osoba.*

**Ključne riječi:** *mjere aktivne politike zapošljavanja; vaučeri za obrazovanje; zelena i digitalna tranzicija.*

## 1. UVOD

Na temelju nacionalnih programa reformi i programa stabilnosti, koje izrađuju zemlje članice svake godine, Europska komisija (Komisija) procjenjuje

---

<sup>1</sup> Hrvatski zavod za zapošljavanje Područni ured Vukovar, e-mail: jasna.kolar@vevu.hr



nacionalne politike i proračune svake zemlje članice te izrađuje nacrt preporuka sa smjernicama za poticanje otvaranja radnih mjesta i rast te sprječavanje ili ispravljanje neravnoteža (Europska komisija, 2023). Europska strategija zapošljavanja kao dio strategije rasta Europa 2020, provodi se putem Europskog semestra koji obuhvaća Smjernice za zapošljavanje, Zajedničko izvješće o zapošljavanju<sup>2</sup> i Nacionalne programe reformi koje podnose nacionalne vlade i čiju usklađenost sa strategijom Europa 2020 procjenjuje i analizira Komisija temeljem čega izdaje preporuke za pojedinu zemlju članicu. Europske smjernice za zapošljavanje usklađuju se sastankom na tržištu rada EU pa su tako 2022. usklađene s post pandemijskim okruženjem i usmjerene, između ostalog i prema zelenoj tranziciji te 2023. godine, uz prilagodbu ciljevima EU za radna mjesta, revidirane i usmjerene na povećanje potražnje za radnom snagom, poboljšanje ponude radne snage i poboljšanje pristupa zapošljavanju, stjecanju kompetencija i poboljšanju funkcioniranja tržišta rada (European Commission, 2023). Komisija je predložila plan oporavka za Europu pod nazivom "EU sljedeće generacije" u okviru kojeg je uveden Mehanizam za oporavak i otpornost<sup>3</sup> (RRF) iz kojeg će države članice kroz vlastite nacionalne planove za oporavak i otpornost moći koristiti 672 milijarde eura za financiranje reformi za ubrzavanje oporavka nakon pandemije i povećanje otpornosti gospodarstva na buduće krize. Republika Hrvatska (RH) u okviru RRF-a ima na raspolaganju okvirno 6,3 milijarde eura bespovratnih sredstava i 3,6 milijardi eura zajmova. Za korištenje sredstava iz RRF-a Vlada RH izradila je Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO) kojim su definirane reforme i investicije koje će se provesti do kraja kolovoza 2026. (Vlada RH, 2021;2). NPOO unutar komponente 4. „Tržište rada i socijalna zaštita“ predviđa donošenje novih mjera aktivne politike zapošljavanja

---

<sup>2</sup> Zajedničko izvješće o zapošljavanju (engl. The Joint Employment Report (JER)) – sukladno članku 148. stavku 3. Ugovora o funkcioniranju svaka država članica dostavlja Vijeću i Komisiji godišnje izvješće o najvažnijim mjerama koje je poduzela u provedbi svoje politike zapošljavanja u svjetlu smjernica za zapošljavanje.

<sup>3</sup> engl. Recovery and Resilience Facility - RRF

i to potpora za zapošljavanje, pripravništvo i samozapošljavanje koje su usmjerene na zelenu i digitalnu tranziciju. Nadalje, sustav vaučera i nove mjere zapošljavanja prilika su da se koristeći sredstva NPOO-a i Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) odgovori na dugogodišnje izazove nedostatka radne snage i neusklađenost potrebnih znanja i vještina postojeće radne snage s potrebama tržišta rada. U radu će biti predstavljene europske smjernice za zapošljavanje za 2023. godinu te ciljevi NPOO-a iz nadležnosti HZZ-a za izgradnju usklađenog tržišta rada. Nadalje, poslodavcima, čija se djelatnost može smatrati okolišno održivom, omogućava se pristup financijskim sredstvima za zeleno digitalnu tranziciju korištenjem mjera aktivne politike zapošljavanja, a u cilju izgradnje usklađenog i perspektivnog tržišta rada, nezaposlenim i zaposlenim osobama dostupni su kroz sustav vaučera različiti obrazovni programi potrebni na tržištu rada s posebnim naglaskom na stjecanje vještina ključnih za zelenu i digitalnu tranziciju, o čemu će biti riječi u četvrtom i petom dijelu rada. Ulaskom RH u EU, HZZ-u je omogućen pristup financijskim sredstvima za reformu tržišta rada kroz provedbu seta aktivnosti za rješavanje problem nedostatka i neusklađenosti vještina radne snage i osiguravanja radne snage s kompetencijama potrebnim za zeleno digitalnu tranziciju tržištu rada s ciljem podizanja konkurentnosti RH.

## **2. EUROPSKE SMJERNICE ZA ZAPOŠLJAVANJE**

Smjernice za zapošljavanje sukladno članku 146. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju EU predstavljaju skup zajedničkih prioriteta i ciljeva politika zapošljavanja odnosno pitanje od zajedničkog interesa koje koordinira Vijeće i koje se od 2010. izrađuju svake godine, kada je donijet integrirani paket smjernica kao potpora strategiji Europa 2020. Smjernice za zapošljavanje zajedno s općim smjernicama ekonomskih politika služe kao osnova preporuka za pojedine zemlje u odgovarajućim područjima. Iste se usklađuju sa stanjem na tržištu rada EU pa su tako 2022. smjernice usklađene s post pandemijskim okruženjem i usmjerene, između ostalog i prema zelenoj i digitalnoj tranziciji. U 2023. godini prenose se smjernice iz 2022. uz revidiranje četiri smjernice od kojih je za temu

ovog rada važan prikaz tri revidirane smjernice. Smjernica br. 5: „Povećanje potražnje za radnom snagom“ zemljama članicama predlaže kreiranje kvalitetnih potpora za zapošljavanje i mjera za usavršavanje i prekvalifikaciju s ciljem rješavanja problema nedostatka radne snage i vještina posebno s obzirom na zelenu i digitalnu tranziciju. Nadalje, Smjernica br. 6: „Poboljšanje ponude radne snage i poboljšanju pristupa zapošljavanju, cjeloživotno stjecanje vještina i kompetencija“ preporuča zemljama članicama prilagodbu svojih sustava obrazovanja i osposobljavanja te ulaganja u njih kako bi osigurale visokokvalitetno i uključivo obrazovanje, uključujući strukovno obrazovanje i osposobljavanje, pristup digitalnom učenju i jezično osposobljavanje. Zemlje članice potiče se i na podizanje kvalitete obrazovanja i relevantnosti obrazovnih programa za tržište rada posebno za potrebe zelene i digitalne tranzicije, uklanjanja postojećih neusklađenosti vještina i sprečavanja pojave novih nedostataka radne snage. Prijedlogom Vijeća o revidiranju Smjernice br.7: „Poboljšanje funkcioniranja tržišta rada i djelotvornosti socijalnog dijaloga“ usmjerava se zemlje članice na kreiranje politika kojima bi se potaknulo aktivnije sudjelovanje na tržištu rada, posebno ranjivih skupina kao što su dugotrajno nezaposlene osobe, osobe bez završene srednjoškolske kvalifikacije, migranti i osobe sa statusom privremene zaštite, kao i usklađivanje s potrebama tržišta rada i zelene i digitalne tranzicije (Europska komisija, 2022a). Države članice trebale bi za programsko razdoblje 2021.–2027. u potpunosti iskoristiti EU fondove koji im stoje na raspolaganju za poticanje zapošljavanja, kako bi promicale mogućnosti usavršavanja i prekvalifikacije radnika, cjeloživotno učenje te visokokvalitetno obrazovanje i osposobljavanje za sve, uključujući digitalnu pismenost i vještine (Europska komisija, 2022: 7). Jedan od fondova za provedbu aktivnosti i reformi u području zapošljavanja je i RRF odnosno NPOO u RH. U nastavku rada bit će prikazani ciljevi NPOO-a iz nadležnosti HZZ-a za izgradnju usklađenog tržišta rada.

### 3. CILJEVI NPOO-a IZ NADLEŽNOSTI HZZ-a ZA IZGRADNJU USKLAĐENOG TRŽIŠTA RADA

Hrvatski Plan oporavka i otpornosti temelji se na strateškim dokumentima, programima preporukama i obvezama te kao takav čini jasan i koherentan okvir za ostvarenje reformi, kao i razvojnih, socijalnih, okolišnih i svih drugih ciljeva Vlade u tekućem desetljeću. Plan oporavka usklađen je s ključnim i strateškim dokumentima u RH te predstavlja alat za transformaciju gospodarstva koji će omogućiti oblikovanje inovativnih politika kroz modernizaciju te digitalnu i zelenu tranziciju gospodarstva čime će povoljno utjecati na dugoročni i održiviji razvoj Hrvatske (Vlada RH, 2021:2). NPOO predviđa najmanje 20% sredstava usmjeriti u digitalnu transformaciju i najmanje 37% sredstava na zelenu tranziciju i borbu protiv klimatskih promjena, a sastoji se od pet komponenti i jedne inicijative<sup>4</sup>. Za potrebe ovog rada usmjerit ćemo se na dio četvrte komponente NPOO-a, koja se odnosi na tržište rada. U okviru navedene komponente planiraju se postići ciljevi kojima se rješavaju izazovi vezani uz nedovoljnu usklađenost ponude i potražnje, nedostatak potrebnih vještina za brz tehnološki razvitak i potrebu njihove usklađenosti sa zelenom i digitalnom tranzicijom te aktivaciju ranjivih skupina na tržište rada. U okviru cilja C4.1. „Unaprjeđenje mjera za zapošljavanje i pravnog okvira za moderno tržište rada i gospodarstvo budućnosti“ (C4.1.) planirana je provedba sljedećih reformi: (1) „Razvoj i provedba novih ciljanih mjera aktivne politike zapošljavanja za potrebe zelene i digitalne tranzicije“ (C4.1.R1), (2) „Jačanje sustava uključenja i praćenja ranjivih skupina na tržištu rada kroz unaprjeđenje poslovnih procesa Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ)“ (C4.1.R2), (3) „Uspostava sustava vaučera za obrazovanje zaposlenih i nezaposlenih osoba“ (C4.2.R3) i investicija „Provedba sustava vaučera za obrazovanje zaposlenih i nezaposlenih osoba“

---

<sup>4</sup> Pet NPOO komponenti: (1) Gospodarstvo, (2) Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, (3) Obrazovanje, znanost i istraživanje, (4) Tržište rada i socijalna zaštita, (5) Zdravstvo i inicijativa: Obnova zgrada.

(C4.1.R3-II) (Vlada, 2021:915). NPOO unutar komponente 4. „Tržište rada i socijalna zaštita“, reformske mjere C4.1.R1, predviđa donošenje novih mjera aktivne politike zapošljavanja i to potpora za zapošljavanje, pripravništvo i samozapošljavanje koje su usmjerene na zelenu i digitalnu tranziciju. Nadalje, trendovi u zapošljavanju usmjeravaju se sve više na usavršavanje i uključivanje osoba u nepovoljnom položaju na tržištu rada budući njihova integracija na tržište rada predstavlja, već duži niz godina, izazov za RH. Sustav vaučera i nove mjere zapošljavanja prilika su da se, koristeći sredstva NPOO-a i Europskog socijalnog fonda plus (ESF+), odgovori na dugogodišnje izazove nedostatka radne snage i neusklađenost potrebnih znanja i vještina postojeće radne snage s potrebama tržišta rada. Dosadašnja provedba pokazuje da RH reforme ostvaruje učinkovito, a cilj je maksimalno iskoristiti dostupna sredstva za oporavak i razvoj čime će se postići kvalitetniji životni standard građana te osigurati poticajno okruženje za ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta, zelena i digitalna tranzicija te transformacija društva i gospodarstva. U studenom 2023. Vlada RH izradila je Dodatak NPOO-u gdje su predložene izmjene pojedinih ciljeva kako bi se povećala učinkovitost provedbe NPOO-a u cilju osiguravanja otpornosti hrvatskog gospodarstva i ubrzavanja zelene i digitalne tranzicije (Vlada RH, 2023).

#### **4. ZELENA I DIGITALNA TRANZICIJA KROZ MJERE AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA**

U okviru reformske mjere C4.1.R1 kreirane su mjere aktivne politike zapošljavanja povezane sa zelenom i digitalnom tranzicijom i povećanjem konkurentnosti i zapošljivosti radne snage, posebno ranjivih skupina. Naime, RH treba svoje gospodarstvo usmjeriti prema zelenim i digitalnim djelatnostima kako bi osigurala konkurentnost svog gospodarstva no, nedostatak kvalificirane radne snage potrebne za istovremene promjene poslovnih modela kod poslodavaca dovode do daljnje neusklađenosti ponude i potražnje, koja ima za posljedicu uvoz radne snage. Kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi, definirani su

uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti HZZ-a.<sup>5</sup> Sukladno postavljenim smjernicama o ostvarivanju cilja C41.R1 NPOO-a u 2023. godini definirane su mjere aktivne politike zapošljavanja usmjerene na zelenu i digitalnu tranziciju, a s njihovom provedbom nastavilo se i u 2024. godini. Radi većeg obuhvata poslodavaca u Uvjetima i načinima korištenja sredstava za provođenje mjera u 2024. godini dodatno su fleksibilizirani uvjeti korištenja mjera za zelenu i digitalnu tranziciju u odnosu na 2023. godinu. Poslodavci koji koriste potpore za zapošljavanje za zeleno/digitalno mogu na godišnjoj razini dobiti veće iznose financijskih sredstava za zapošljavanje radnika u odnosu na „klasičnu“ potporu za zapošljavanje i to od 480 eura za osobe s osnovnom školom i bez škole do 840 eura za visokoobrazovane, dok se kod potpora za pripravništvo za zeleno/digitalno ti iznosi u odnosu na „klasičnu“ potporu za pripravništvo, kreću od 1.200 eura do 1.560 eura godišnje više, ovisno o razini obrazovanja i poreznoj olakšici. Nadalje, nezaposlene osobe koje se samozapošljavaju i čija je djelatnost povezana sa zelenom i digitalnom tranzicijom mogu koristiti potporu za samozapošljavanje – zeleno/digitalno, odnosno mogu ostvariti veće iznose potpora i to od 3.000 eura do 5.000 eura ovisno o djelatnosti u kojoj se samozapošljavaju. Kao pomoć poslodavcima za koje gospodarske djelatnosti i za koja radna mjesta se može ostvariti potpora za zeleno/digitalno, HZZ je kreirao „Priručnik za dodjelu potpora za zelena i digitalna radna mjesta“<sup>6</sup>. Značajniji iskorak, kojim se planira povećati obuhvat poslodavaca koji mogu koristiti zelene i digitalne potpore, napravljen je upravo u 2024. godini, kada su olakšani uvjeti dokazivanja za korištenje mjera zeleno/digitalno na način da je poslodavcima, koji više od 60% prihoda ostvaruju prodajom zelenih proizvoda i/ili pružanjem zelenih usluga odnosno pružanjem usluga i/ili proizvodnjom

---

<sup>5</sup> <https://mjere.hzz.hr/katalog-mjera/opci-uvjeti-koristenja-mjera-aktivne-politike-zaposljavanja-u-2024-godini/> .

<sup>6</sup> [https://mjere.hzz.hr/app/uploads/2024/02/Brosura\\_Prirucnik-za-dodjelu-potpore-za-zelena-i-digitalna-radna-mjesta\\_FINAL\\_v2.pdf](https://mjere.hzz.hr/app/uploads/2024/02/Brosura_Prirucnik-za-dodjelu-potpore-za-zelena-i-digitalna-radna-mjesta_FINAL_v2.pdf)

proizvoda iz područja informacijsko komunikacijskih tehnologija (IKT), omogućeno korištenje potpora za zeleno/digitalno za sva radna mjesta. Dakle, poslodavac samo jednom mora dokazati da mu je poslovanje zeleno i digitalno, za razliku od kriterija za dodjelu potpora za zeleno/digitalno u 2023. godini, kada je poslodavac morao dokazivati zelenu i digitalnu poveznicu za svako pojedino radno mjesto. Nastavno, zbog lakših uvjeta dokazivanja uvjeta za korištenje mjera zeleno/digitalno u narednom razdoblju očekuje se povećanje broja uključenih korisnika u tri navedene mjere. Za one poslodavce koji ostvaruju manje od 60% prihoda na navedeni način i dalje je omogućeno korištenje potpora za zeleno/digitalno za ona radna mjesta koja su izravno povezana sa zelenim proizvodom/uslugom odnosno za čije obavljanje osoba treba posjedovati visoko specijalizirane napredne IKT vještine (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2023). HZZ je do kraja 2025. godine radi ispunjavanja NPOO ciljeva u mjere aktivne politike trebao uključiti 26.000 korisnika od čega najmanje 13 000 dugotrajno nezaposlenih, neaktivnih i mladih osoba u NEET<sup>7</sup> statusu. No, kako se od kraja pandemije bilježe pozitivni trendovi na tržištu rada i povećanje gospodarske aktivnosti, očekuje se daljnje smanjenje broja nezaposlenih i povećana potražnja za radnicima, stoga HZZ neće moći ostvariti prvotno postavljeni cilj od 26.000 osoba. Slijedom navedenog, Dodatkom NPOO-a smanjen je broj osoba koje trebaju biti uključene u mjere aktivne politike zapošljavanja na 13.000 od čega najmanje 6.000 dugotrajno nezaposlenih, neaktivnih i mladih osoba u NEET statusu (Vlada RH, 2023:207). Nadalje, budući gotovo petinu nezaposlenih osoba čine osobe sa osnovnom školom i bez završene škole, koje se teže uključuju u obrazovanje dijelom zbog nedovoljne motivacije i negativnih efekata dugotrajne nezaposlenosti, a dijelom jer je preduvjet za uključivanje i obrazovne programe za zeleno i digitalno većinom završeno srednjoškolsko obrazovanje, Dodatkom NPOO-a izmjenjen je omjer uključenih osoba u mjere aktivne politike

---

<sup>7</sup> NEET, engl. Not in Employment, Education or Training, pojam označava mlade u dobi od 15 do 29 godina koji nisu zaposleni niti su u sustavu redovitog obrazovanja ili obrazovanja odraslih

zapošljavanja za zeleno/digitalno sa 70:30 na 50:50. U 2022. i 2023. ukupno je u mjere potpora za zapošljavanje, potpora za pripravnštvo i potpora za samozapošljavanje uključeno 26.504 osobe od čega je 1.895 (7,15%) uključeno u istoimene potpore za zeleno i digitalno. S obzirom na postavljeni cilj Dodatkom NPOO-a za uključivanjem 13.000 korisnika do kraja 2Q/2025 preostali broj osoba koji treba uključiti u mjere za zeleno/digitalno, nameće potrebnu dinamiku za uključivanje minimalno 7.280 osoba tijekom 2024. te 3.920 do kraja 2Q/2025. godine, u omjeru 50:50 za zeleno i digitalno. S obzirom na broj uključenih do kraja 2023. godine, a kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi, osim pojednostavljenja uvjeta i lakšeg dokazivanja ispunjavanja kriterija za korištenje mjera zeleno/digitalno, aktivnosti HZZ-a usmjerit će i se prema većem obuhvatu korisnika mjera za zelene i digitalne potpore kroz promotivne aktivnosti u vidu prezentacija za poslodavce, promocija na sajmovima, okruglim stolovima i radionica za samozapošljavanje. U 2024. godini planirano je u svrhu realizacije cilja NPOO u dijelu 4. „Tržište rada i socijalna zaštita“ informiranjem o mogućnostima zapošljavanja uz potpore za zeleno i digitalno te ranjivih skupina obuhvatiti 2% ukupnog broja aktivnih poslodavaca u RH (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2024a). Od početka provedbe triju novih mjera za zeleno i digitalno savjetnici za zapošljavanje HZZ-a usmjereni su prema informiranju poslodavaca o mogućnostima korištenja navedenih mjera za potrebe njihove digitalne i zelene tranzicije, ali i prema informiranju nezaposlenih osoba o mogućnostima nadogradnje postojećih vještina ili stjecanju novih digitalnih i zelenih vještina s ciljem bržeg povratka na tržište rada (Vlada RH, 2023).

## **5. OBRAZOVANJE RADNE SNAGE KROZ SUSTAV VAUČERA**

Neusklađenost ponude i potražnje na tržištu rada i negativni demografski trendovi dovode do povećanog uvoza radne snage u RH. Kako bi se osigurala konkurentnost hrvatskog gospodarstva potrebno je, između ostalog, povećati stopu sudjelovanja odraslih u cjeloživotnom obrazovanju, koja je prema EUROSTATU za 2021. u RH bila 5,1% u odnosu na prosjek EU od 11%. Od travnja



2022. godine u okviru reformske mjere C4.1.R3, HZZ provodi obrazovanje putem vaučera čime je podržano usvajanje novih vještina, posebno zelenih i digitalnih vještina. U RH je u 2022. prijavljen manjak radne snage u 31 zanimanju za koje su potrebne specifične vještine ili znanja za zelenu tranziciju, među ostalim u građevinskom sektoru i prerađivačkoj industriji (Europska komisija, 2023:9). Zbog smanjenja broja nezaposlenih smanjen je broj osoba uključenih u mjere aktivne politike zapošljavanja, o čemu je bilo riječi u prethodnom odjeljku, stoga je Dodatkom NPOO-a preraspodijeljen 21 milijun eura sa mjere C4.1. R1 na investiciju C4.1. R3-II uz dodatno uključenje 10.000 korisnika, odnosno povećanje sa 30.000 na 40.000 korisnika, od čega najmanje 12.000 trebaju biti dugotrajno nezaposlenih, neaktivnih ili mlade osobe u NEET statusu (Vlada RH, 2023). Preostalih 28.000 osoba potrebno je uključiti u sustav vaučera za stjecanje zelenih i digitalnih kompetencija, kako bi na taj način povećali bazu osoba koje bi se mogle samozaposliti u nekoj od zelenih ili digitalnih djelatnosti ili za koje bi poslodavci mogli u okviru svoje zelene ili digitalne tranzicije koristiti potpore za zeleno/digitalno. Početkom 2024. godine HZZ je razradio dinamiku postizanja postavljenog cilja od 40.000 osoba uključenih u sustav vaučera do 2Q/2026. godine s obzirom na omjer zelenih i digitalnih vaučera od 60:40. Slijedom navednog, planirano je do kraja 2024. i u 2025. godini uključiti svake godine po 35% od potrebnog broja uključenih, a do kraja 2Q/2026. godine preostalih 30%. U vaučere je od početka provedbe za stjecanje digitalnih vještina uključeno ukupno 11.540 osoba od čega 9.613 za digitalne vještine i 1.927 za zelene vještine. Temeljem te početne vrijednosti (28% cilja) HZZ treba uključiti još 29.266 osoba čime će ostvariti nešto veći ukupan broj uključenih, 40.806 osoba, nego što je to definirano Dodatkom NPOO-a. Do kraja 2Q/2026 potrebno je uključiti još 14.833 osobe za stjecanje digitalnih i 14.428 za stjecanje zelenih vještina, kako bi se zadovoljio revidirani omjer digitalnih i zelenih vještina Dodatkom NPOO-a odnosno kako bi se ostvarile ukupno planirane vrijednosti od 24.451 (60%) osobe uključene u vaučere za digitalne i 16.355 (40%) za zelene vještine. Nadalje,

dosadašnja provedba obrazovanja putem vaučera pokazala je da se preko 80% vaučera koristilo za stjecanje digitalnih vještina, za koje je na platformi HZZ-a, Vaučeri za obrazovanje<sup>8</sup>, dostupno i puno više programa nego za zelene vještine. Dodatkom NPOO-a predložena je promijena omjera sredstava za stjecanje digitalnih i zelenih vještina sa prvotnih, u NPOO-u definiranih, 30:70 na 60:40. Na platformi Vaučeri za obrazovanje, krajem 2023. godine, 141 obrazovna ustanova nudila je 997<sup>9</sup> obrazovnih programa od čega 513 za stjecanje digitalnih, 323 za stjecanje zelenih vještina te 161 za stjecanje općih vještina. Od travnja 2022., kada je pokrenuto obrazovanje putem vaučera, do kraja 2023. godine zaprimljeno je 16.108 zahtjeva od kojih je gotovo 80% riješeno pozitivno. Od pozitivno riješenih zahtjeva u obrazovanje se uključilo 90% osoba od čega je, do kraja 2023., 74% isto i završilo. Od ukupnog broja zahtjeva za vaučere 63% zahtjeva podnijele su osobe u statusu ostali tražitelja zaposlenja<sup>10</sup>, a 37% nezaposlene osobe. (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2024b). Kako bi se ispunili postavljeni ciljevi savjetnik za zapošljavanje treba procijeniti stjecanjem kojih vještina putem vaučera bi se nezaposlena osoba vratila na tržište rada. Pri tome se može voditi nekom od smjernica za odobravanje vaučera te u dogovoru sa strankom utvrditi obrazovanje putem vaučera koje je vezano ili uz dosadašnje obrazovanje ili uz dosadašnje radno iskustvo ili uz dodatne profesionalne interese i plan razvoja karijere podnositelja zahtjeva, koji se utvrđuje na temelju upitnika za profesionalno usmjeravanje (Hrvatski zavod za zapošljavanje, 2024c). Aktivnosti savjetnika za zapošljavanje HZZ-a usmjeravaju se posebno prema profiliranju dugotrajno nezaposlenih osoba i procjeni potrebnih vještina, posebno digitalnih i zelenih vještina s ciljem njihove brže aktivacije i uključivanja na tržište rada. Za povezivanje nezaposlenih osoba, koje su se obrazovale putem vaučera i

---

<sup>8</sup> <https://vauceri.hzz.hr/>

<sup>9</sup> U 997 programa uključeni su isti programi kod različitih ponuditelja dok je različitih obrazovnih programa 198 od čega 77 za stjecanje digitalnih, 46 za stjecanje zelenih vještina te 75 za stjecanje općih vještina

<sup>10</sup> Ostali tražitelji zaposlenja (OTZ) su osobe koje se ne smatraju nezaposlenim osobama iz članka 10. Zakona o tržištu rada, NN 118/2018, Zakon o tržištu rada (nn.hr)

poslodavaca potreban je individualizirani pristup svakom poslodavcu s ciljem upoznavanja savjetnika s planovima razvoja i načinima na koji će poslodavac provesti zelenu i/ili digitalnu tranziciju. Nadalje, organizacijski je potrebna značajnija razina sinergijskog djelovanja između više odsjeka i odjela što je definirano internim Protokolom za aktivaciju poslodavaca za zapošljavanje na zelenim i digitalnim poslovima. Navedeni protokol definira ciljeve, zaduženja, aktivnosti i indikatore kako bi se ostvarili postavljeni NPOO ciljevi. Tako su osim definiranja postupaka vezanih uz promociju zelenih i digitalnih potpora i sustava vaučera, identificirani poslodavci koji imaju potencijal za zapošljavanje na zelenim radnim mjestima, budući njihov udjel u odnosu na digitalna radna mjesta treba povećati. Nadalje, praćenje ostvarenja ciljeva odvija se na temelju mjesečnih planova koji su usklađeni s ostvarenjem ukupno postavljenih ciljeva. Ostvarivanje ciljeva NPOO predstavlja velik izazov za HZZ, a posebno za menadžment područnih službi (Zagreb, Rijeka, Osijek, Split) zbog njihove veličine i nikad veće potrebe za sinergijom između pojedinih odjela, kako bi se osobe sa stečenim zelenim ili digitalnim vještinama zaposlile i kako bi poslodavci realizirali potrebu za zapošljavanjem radnika.

## 6. ZAKLJUČAK

Smjernice za zapošljavanje za 2023. godinu usmjerene su na povećanje potražnje za radnom snagom, poboljšanje ponude radne snage te poboljšanje pristupa zapošljavanju i stjecanju kompetencija. U okviru Plana oporavka za EU uveden je RRF za čije korištenje je RH izradila NPOO koji predviđa razvoj i provedbu novih ciljanih mjera aktivne politike zapošljavanja za potrebe zelene i digitalne tranzicije, kao i uspostavu sustava vaučera za obrazovanje zaposlenih i nezaposlenih osoba. Sustav vaučera i nove mjere zapošljavanja koje provodi HZZ prilika su da se koristeći sredstva NPOO-a i ESF+ odgovori na dugogodišnje izazove nedostatka radne snage i neusklađenost potrebnih znanja i vještina postojeće radne snage s potrebama tržišta rada. Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti HZZ-a poslodavcima omogućavaju pristup

financijskim sredstvima za potrebe zelene i digitalne tranzicije dok su nezaposlenim i zaposlenim osobama kroz sustav vaučera dostupni različiti obrazovni programi potrebni na tržištu rada s naglaskom na stjecanje vještina ključnih za zelenu i digitalnu tranziciju. Za potrebe ispunjavanja postavljenih ciljeva HZZ je definirao protokole rada s pojedinim ciljanim skupinama, no svakako će na razini svakog područnog ureda i službe izazov biti pratiti učinkovitost izvršavanja postavljenih ciljeva. Ostvarivanje postavljenih ciljeva i njihova realizacija u definiranim rokovima, kao i postavljena dinamika te zadržavanje fokusa na navedenim poslovnim procesima, predstavljat će izazov za HZZ, koji kreirane potpore za zeleno/digitalno i potpore za samozapošljavanje zeleno/digitalno mora učini dostupnim poslodavcima, a nezaposlene osobe usmjeriti prema sustavu vaučera za stjecanje zelenih i digitalnih kompetencija. Dobrom organizacijom rada i komunikacijom među odjelima potrebno je nadalje povezati sustav vaučera s mjerama aktivne politike zapošljavanja kako bi se postigli ciljevi definirani u NPOO-u i Dodatku NPOO-a te tako postigle pozitivne promjene na tržištu rada i zelena i digitalna tranzicija tržišta rada.

**LITERATURA**

1. Europski parlament i Vijeće Europske unije (2021) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241> (15.03.2024.)
2. Europska komisija (2022) Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, Bruxelles, 23.05.2022., COM (2022) 241 final, 2022/0165 (NLE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/DOC/?uri=CELEX:52022PC0241> (10.03.2024.)
3. Europska komisija (2022a) PRILOG Prijedlogu ODLUKE VIJEĆA o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, Bruxelles, 23.05.2022., COM (2022) 241 final, ANNEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/DOC/?uri=CELEX:52022PC0241>(10.03.2024.)
4. European Commission (2023), Proposal for a COUNCIL DECISION on guidelines for the employment policies of the Member States, Brussels, 24.5.2023 COM(2023) 599 final 2023/0173 (NLE), b37e97eb-4859-4cea-8796-e3222e5808ed\_en (europa.eu) (14.03.2024.)
5. Europska komisija (2023) Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Hrvatske za 2023., Bruxelles, 24.5.2023. COM(2023) 611 final, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/d2f709ad-fa31-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-hr> (15.03.2024.)
6. European Commission (2024) Joint Employment Report 2024 As adopted by the EPSCO Council on 11 March 2024 European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate F Manuscript completed in January 2024, ISSN 2600-0717, ISBN 978-92-68-13893-9, Released on EU Publications: 2024-03-19, file:///D:/joint%20employment%20report%202024-KEBT24001ENN.pdf (05.04.2024.)
7. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2023) Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Priručnik za dodjelu zelenih i digitalnih radnih mjesta, Zagreb, prosinac 2023., [https://mjere.hzz.hr/app/uploads/2024/03/Brosura\\_Prirucnik-za-dodjelu-potpورا-za-zelena-i-digitalna-radna-mjesta\\_FINAL\\_v4.pdf](https://mjere.hzz.hr/app/uploads/2024/03/Brosura_Prirucnik-za-dodjelu-potpورا-za-zelena-i-digitalna-radna-mjesta_FINAL_v4.pdf) (15.03.2024.)
8. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2024) Mjere aktivne politike zapošljavanja iz nadležnosti Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Uvjeti i načini korištenja sredstava za provođenje mjera u 2024. godini, Zagreb, siječanj 2024.
9. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2024a) Protokol za aktivaciju poslodavaca za zapošljavanje na zelenim i digitalnim poslovima, te ranjivih skupina (NPOO), Središnji ured HZZ, Zagreb, veljača 2024.
10. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2024b), Izvješće o provedbi vaučera, Središnji ured HZZ-a, Zagreb, siječanj 2024.
11. Hrvatski zavod za zapošljavanje (2024c), Uvjeti i načini korištenja sredstava za provedbu Obrazovanja za stjecanje kompetencija potrebnih za rad putem vaučera, Izmjene i dopune 26.02.2024.
12. Vlada RH (2021) Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026., srpanj 2021, <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (15.03.2024.)

13. Vlada RH (2023) Dodatak Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021.-2026., studeni 2023.  
<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Dodatak%20Nacionalnom%20planu%20oporavak%20i%20otpornosti%202021.-2026.%2C%20studeni%202023.pdf?vel=4093057> (15.03.2024.)

*Summary*

**GREEN AND DIGITAL TRANSITION OF THE LABOR MARKET  
THROUGH THE IMPLEMENTATION OF ACTIVE EMPLOYMENT  
POLICY MEASURES AND THE VOUCHER SYSTEM**

*Professional paper*

*The problem of labour shortage, especially in certain industries, reduces the competitiveness of our economy in the long term. Encouraging the workforce to acquire new knowledge and skills for the green and digital transition is of key importance for raising the competitiveness and positioning of the Republic of Croatia in the global economy. Through the active employment policy measures, employers, whose activities can be considered environmentally sustainable, are given access to financial resources for the needs of employment in green and digital workplaces. Furthermore, with the aim of building a harmonized and perspective labour market, the unemployed and employed persons are available through the voucher system, until 2026, various educational programs needed in the labour market with special emphasis on the acquisition of key skills for the green and digital transition. The paper will present the goals of the National Recovery and Resilience Plan and the activities by which the Croatian Employment Service will achieve them through the implementation of active employment policy measures, the inclusion of the workforce in education through the voucher system and the activation of unemployed persons.*

**Keywords:** *active employment policies measures; vouchers for education; green and digital transition.*

## NEKA OBILJEŽJA URBANE SURADNJE: SUDJELOVANJE GRAĐANA U UPRAVLJANJU PAMETNIM GRADOVIMA

*Pregledni rad*

izv. prof. dr. sc. **Dana Dobrić Jambrović**<sup>1</sup>

*Pametni gradovi su oni koji koriste tehnologiju za učinkovito uključivanje građana i zadovoljavanje njihovih potreba, a istovremeno se bave pitanjima kao što su privatnost podataka, socijalna uključenost i održivost. Ovakav način upravljanja svoje korijene ima u participativnom upravljanju, odnosno aktivnom uključivanju različitih dionika društva u odlučivanje o lokalnim potrebama, a s ciljem doprinosa boljoj kvaliteti života. No, razvojem pametnih gradova participativno upravljanje poprimilo je dimenziju pametnog upravljanja koja se temelji na političkoj volji za provođenje promjena te uključuje pametnu upravu, digitalni način prikupljanja podataka i donošenje inovativnih rješenja uz inovativne načine suradnje. Također, u svrhu ostvarenja pametne suradnje s različitim dionicima, dodatno je osnaženo e-upravljanje te su razvijeni novi načini digitalnog sudjelovanja građana u donošenje odluka. Iako je nesporno da upotreba novih ICT-a ima brojne prednosti, istraživanje koje smo dosad proveli iznjedrilo je i problematična pitanja poput nedovoljne pristupačnosti digitalne tehnologije ranjivim skupinama, kibernetičke sigurnosti ili održivosti sustava. Stoga je glavno istraživačko pitanje rada na koji način pametno upravljanje gradovima doprinosi digitalnoj transformaciji javne uprave. U radu će se najprije konceptualizirati pametno upravljanje koristeći pojmovnu analiza i deskriptivnu metodu, a zatim će se analizirati izazovi digitalne transformacije upravljanja te klasificirati mjere za njihovo rješavanje. Uzevši u obzir strukturu istraživanja, znanstveni je cilj rada objasniti koncept digitalne transformacije te njegove implikacije na pametno upravljanje, a pragmatički je cilj istaknuti koristi koje bi takva transformacija imala za društvo (korištenje digitalnih prava na jednostavan i siguran način te osiguranje boljih standarda političkog odlučivanja i pružanja javnih usluga).*

---

<sup>1</sup> izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, Rijeka 51000, e-mail: dana.dobric@pravri.uniri.hr



**Ključne riječi:** pametni gradovi, pametno upravljanje, e-sudjelovanje građana, digitalna transformacija

## 1. UVODNA RAZMATRANJA O PAMETNIM GRADOVIMA

Prva razmišljanja i ideje o konceptu pametnog grada javljaju se u znanstvenoj zajednici i među praktičarima urbanistima 1980-ih. Njihova glavna teza bila je da svako mjesto može postati nova Silicijska dolina ako teži stvoriti globalni umreženi grad s raširenim, visoko integriranim gospodarskim središtima povezanim masivnim mrežama zračnih luka, autocesta i drugih vrsta komunikacija, ili ako teži izgraditi "intelektualni grad" s naprednom informacijsko-komunikacijskom tehnologijom (ICT) (Harris, 1992). Evolucija koncepta pametnog grada od njegovih početaka do najsuvremenijih pogleda predstavljena je u Eremia i dr. (2017). Autori smatraju da ovaj koncept vuče korijene od nastanka pojma urbanizma 1898. godine te da su pioniri koncepta pametnog grada bili znanstvenici koji su istraživali u području urbanistike. Pojam „održivi grad“ pojavio se 1950-ih, pojam „digitalni grad“ postao je popularan krajem 1990-ih, a „pametani grad“ u širokoj je uporabi od 2009 godine. Točan sadržaj, značajke i priroda pametnih gradova razlikuju se od zemlje do zemlje, ovisno o geografskim uvjetima, ekosustavima, raspoloživim resursima i izazovima s kojima se suočavaju. Iako postoje razne definicije, pametni se gradovi najčešće opisuju kao gradovi koji koriste ICT za pružanje usluga svojim građanima, odnosno šire, kao gradovi koji koriste ICT kako bi bili inteligentniji i učinkovitiji u korištenju resursa, što rezultira uštedom troškova i energije, poboljšanom isporukom usluga i kvalitetom života te smanjenim utjecajem na okoliš (Cohen, 2012).

Stvaranje pametnog grada često je strategija za ublažavanje problema uzrokovanih industrijalizacijom i rastom urbanog stanovništva (Chourabi i suradnici, 2012). Brza urbanizacija iznijela je mnoge izazove, uključujući povećanu potražnju za energijom, ogromno stvaranje otpada, stres na postojeću infrastrukturu i resurse, sigurnosne prijetnje, povećanje razine zagađenja, ovisnost o tehnologiji itd. No, posljednja dva desetljeća donijela su goleme inovacije i pristupačne tehnologije u domeni komunikacije i računarstva. Urbanisti stoga ulažu napore u iskorištavanje tehnoloških dostignuća kako bi ublažili gore navedene izazove i razvili održive i otporne gradove usmjerene na građane. To uključuje: zajedničku komunikacijsku infrastrukturu, prikupljanje informacija putem senzora (primjerice, pametnih brojila), energetske učinkovite tehnologije poput svjetlećih dioda (primjerice, pametna ulična rasvjeta), zelene krovove, nultu stopu emisije novih zgrada i dr. (Hayat, 2016). Razvoj prve generacije pametnih gradova primarno je obuhvaćao opsežno infiltriranje ICT-a u različite aspekte društva dok je prijelaz u drugu generaciju pametnih gradova obilježila promjena u kvalifikaciji lokalnog upravljanja (Kresin, 2016). Od prvotnog tradicionalnog pristupa upravljanju odozgo prema dolje (*top down*), 1990-ih godina razvija se koncept dobrog upravljanja (Swistak, 2016). Ovaj koncept, između ostalog, promovira otvorenu vlast i participativno upravljanje čiji su dionici, uz lokalna tijela, i građani, udruženja građana, poslovni subjekti, znanstvena i stručna javnost. Upravo su njihova iskustva i angažman bitni za prepoznavanje i rješavanje društvenih problema. Svrha otvorene vlasti je povećanje transparentnosti, odgovornosti i osjetljivosti prema građanima, s krajnjim ciljem poboljšanja kvalitete upravljanja, kao i kvalitete usluga pruženima građanima. Takav pristup zahtijeva značajnu promjenu u normama i kulturi kako bi se osigurao istinski dijalog i suradnja između političkih i upravnih tijela te civilnog društva. Konačno, na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće, kao posljedica informacijsko-komunikacijsko-tehnološke revolucije, razvija se koncept pametnog upravljanja. Iako različiti znanstvenici različito shvaćaju

koncept pametnog upravljanja, svi naglašavaju da je glavni preduvjet njegovog ostvarenja implementacija moderne informacijske tehnologije u upravljanje, posebice one koja se temelji na velikim podacima i umjetnoj inteligenciji. Na ovaj se način nastoje ostvariti ciljevi dobrog upravljanja te izgraditi uključive, integrirane i održive pametne gradove.

## **2. PAMETNO UPRAVLJANJE GRADOVIMA KAO NADGRADNJA PARTICIPATIVNOG LOKALNOG UPRAVLJANJA**

S obzirom na činjenicu da je lokalna razina građanima najbliža te da im pruža osnovne javne usluge, od iznimne je važnosti usvojiti načela dobrog lokalnog upravljanja poput supsidijarnosti, jednakog pristupa javnim uslugama, transparentnosti, učinkovitosti, odgovornosti, kvalitete usluga, održivosti, uključivosti i participacije (Dobrić, 2016). Otvorenost i transparentnost lokalne samouprave te uključivanje građana u njezin rad i odlučivanje jedno je od osnovnih postulata suvremenog upravljanja i, osobito, participativnog lokalnog upravljanja. No, da bi građani uopće mogli ostvariti ulogu aktivnog subjekta u društvu, domaće strukture vlasti dužne su osigurati institucionalne i vaninstitucionalne, formalne i neformalne instrumente i mehanizme građanske participacije (Kawashima-Ginsberg, 2023). Njima se izravno utječe na ostvarenje jednog od temeljnih načela dobrog upravljanja, odnosno javnosti rada uprave. U ovom kontekstu, uključivanje građana ima nekoliko prednosti. Prvo, raste kredibilitet i jača povjerenje građana u politička i upravna tijela budući da njihovo djelovanje nije „obavijeno velom tajne“. Drugo, raste legitimitet političkih odluka u čijem su planiranju i oblikovanju sudjelovali građani. Treće, veće su mogućnosti napretka uprave s obzirom da je ona podložna pozitivnoj i negativnoj kritici javnosti. Nedostatak povjerenja građana u državne i lokalne institucije jedan je od još uvijek prisutnih problema današnjice, kako na europskoj, tako i na nacionalnim i lokalnim razinama (Hue i Tung-Wen Sun, 2022). Također, naglašena je i intrinzična vrijednost instituta sudjelovanja jer sudjelovanje u

javnim poslovima i odlučivanju pruža osjećaj pripadnosti, a lokalne zajednice čini mjestima u kojima ljudi žele živjeti i raditi.

Participacija građana bit će potpuna ako postoje mehanizmi za njihovo uključivanje u svaku od faza političkog odlučivanja (utvrđivanja agende, oblikovanja nacrt, donošenja odluka, implementacije, praćenja/nadzora i reformulacije odluka) (Bache i suradnici, 2011). Pored toga, razine uključenosti građana mogu varirati od informiranja, dijaloga, konzultacija i partnerstva. Različiti modaliteti sudjelovanja građana u fazama političkog odlučivanja prikazani su, radi preglednosti, u tablici 1.

Tablica 1: Modaliteti sudjelovanja građana u fazama političkog odlučivanja (Musa i Dobrić Jambrović, 2018: 291).

Modaliteti sudjelovanja		Razina uključenosti građana			
		Informiranje	Konzultiranje	Dijalog	Partnerstvo
Faza političkog odlučivanja	Agenda	Jednostavan pristup informacijama, istraživanje, kampanje i lobiranje, objava relevantnih dokumenata na web-u	Peticije, svi oblici konzultiranja	Javne rasprave i forumi, vijeća građana, kontakti s tijelima vlasti	Radne skupine/odbori
	Nacrt	Slobodan pristup <i>policy</i> dokumentima, objava relevantnih dokumenata na web-u, kampanje i lobiranje, primjena rezultata istraživanja, web emitiranja rasprava, sastanaka, debata	Rasprave, paneli s pitanjima i odgovorima, stručni seminari, odbori i savjetodavna tijela različitih kategorija aktera	Rasprave, paneli s pitanjima i odgovorima, stručni seminari, odbori i savjetodavna tijela različitih kategorija aktera	Zajedničko oblikovanje nacрта
	Odluka	Kampanje i lobiranje	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Otvorene plenarne sjednice ili sjednice odbora	Suodlučivanje
	Implementacija	Slobodan pristup informacijama, objava informacija na web-u, e-mail obavijesti o nadolazećim mogućnostima sudjelovanja, rubrika "Često postavljena pitanja", javni natječaji	Konferencije, forumi, seminari	Seminari s ciljem jačanja znanja i kapaciteta za sudjelovanje, edukacije	Strateška partnerstva
	Praćenje	Slobodan pristup informacijama, prikupljanje dokaza, evaluacije, istraživačke studije	Mehanizmi za davanje povratnih informacija	Radne skupine/odbori	Radne skupine/odbori
	Reformulacija	Slobodan pristup informacijama	Konferencije, radni sastanci, <i>online</i> konzultacije	Seminari, deliberativni forumi	Radne skupine/odbori

Širenjem pametnih gradova krajem 20. stoljeća pojavila se potreba za dodatnim unaprjeđenjem lokalnog upravljanja. Da bi se mogle ostvariti brojne „pametne

inicijative“, ključno je bilo dobro upravljanje nadograditi inovativnim ICT-ima. Novi koncept upravljanja predstavlja skup tehnologija, aktera, politika, praksi, resursa, normi i informacija koje međusobno djeluju kako bi poduprle aktivnosti upravljanja gradom Chourabi i suradnici, 2012). Stoga je važan izazov za inicijative pametnih gradova počelo predstavljati tzv. pametno upravljanje.

Analizom znanstvene literature, mogu se identificirati četiri osnovne idealno-tipske konceptualizacije pametnog upravljanja: (1) upravljanje pametnim gradom, (2) pametno donošenje odluka, (3) pametna uprava i (4) pametna urbana suradnja. Konceptualizacije odražavaju različite teorijske perspektive o ulozi upravljanja u modernom društvu i razlikuju se u svojim idejama o potrebi transformacije upravljanja kako bi gradovi postali pametniji. Prvi tip konceptualizacije pametnog upravljanja sugerira da nema potrebe za transformacijom upravljačkih struktura i procesa. Pametno upravljanje je samo upravljanje pametnim gradom, odnosno podrazumijeva donošenje ispravnih političkih izbora i njihovu provedbu na učinkovit i djelotvoran način. Batty i suradnici (2012) ističu da je pametno upravljanje samo atribut koji se povezuje s upravljanjem gradom kad god se grad promovira kao pametan grad, a Nam i Pardo (2011) naglašavaju da se pametno upravljanje odnosi na promicanje inicijativa pametnih gradova.

Drugi tip pametnog upravljanja ističe potrebu za procesima pametnog donošenja odluka i provedbe tih odluka. Meijer i Bolivar (2016) kvalificiraju ovu konceptualizaciju kao nisku razinu transformacije budući da se ne radi o strukturnim promjenama sustava upravljanja, već isključivo o potrebi restrukturiranja procesa donošenja odluka. Donošenje odluka postaje inovativno korištenjem mrežnih tehnologija, odnosno prikupljanjem svih vrsta podataka i informacija o javnom upravljanju pomoću senzora ili senzorskih mreža. Nove tehnologije koriste se za jačanje racionalnosti upravljanja korištenjem lakše dostupnih i potpunijih informacija za potrebe donošenja odluka i njihove provedbe (Schuurman i dr., 2012).

Treća razina konceptualizacije pametnog upravljanja je stvaranje pametne uprave. Ova vrsta pametnog upravljanja na višoj je razini transformacije budući da zahtijeva restrukturiranje unutarnje organizacije uprave, uprave moraju biti inovativne kako bi se nosile sa zahtjevima diferenciranih politika (Meijer i Bolivar, 2016). Radi se o novom obliku elektroničkog upravljanja koji koristi sofisticirane informacijske tehnologije za međusobno povezivanje i integraciju informacija, procesa, institucija i fizičke infrastrukture kako bi bolje služio lokalnoj zajednici. To je struktura koja spaja tradicionalne funkcije upravljanja i poslovanje (Batty i dr., 2012: 497).

Konačno, četvrta razina pametnog upravljanja odnosi se na pametnu urbanu suradnju između različitih dionika. Radi se o najvišoj razini transformacije budući da se ne radi samo o transformaciji unutarnje organizacije već i o uključivanju vanjskih aktera u sve aspekte lokalnog upravljanja. Ova dimenzija pametnog upravljanja predstavlja proaktivne i otvorene upravljačke strukture, sa svim uključenim akterima, kako bi se maksimizirala socio-ekonomska i ekološka izvedba gradova i kako bi se oni što uspješnije nosili s negativnim vanjskim čimbenicima (*wicked problems*) (Kourtit i dr., 2012). Također, urbana suradnja kao model upravljanja s visokim stupnjem primjene ICT-a omogućuje veću povezanost lokalne zajednice te pružanje usluga istinski usmjereno na građane (Batagan, 2011).

Dakle, u usporedbi s tradicionalnim modelom, pametno upravljanje se temelji na kombinaciji moderne tehnologije i mehanizama upravljanja te kao takvo doprinosi legitimitetu lokalnih vlasti, poboljšanju kvalitete usluge koje pružaju upravne organizacije i povećanju zadovoljstva lokalne zajednice.

### **3. UMJESTO ZAKLJUČKA – RASPRAVA O IZAZOVIMA DIGITALNE TRANSFORMACIJE UPRAVLJANJA**

Pametni gradovi pružaju jedinstven pristup urbanom upravljanju, pri čemu se ICT i *Internet of Things* (IoT) koriste za unaprjeđenje suradnje i

umrežavanje različitih dionika. Korištenje interneta i provedba politike otvorenih podataka poboljšavaju dostupnost informacija, čime se promiče angažman građana u javnom odlučivanju, a kako bi se potaknulo njihovo zadovoljstvo. Stoga je prvi ključan aspekt pametnog upravljanja davanje prioriteta uključivanju različitih dionika, posebno se usredotočujući na angažman građana i uključivo donošenje odluka. Postupak izgradnje konsenzusa ima veliki značaj u upravljanju pametnim gradom jer interakcija između dionika može potaknuti inovativan i kontinuiran urbani rast. Također, aktivno sudjelovanje građana u formuliranju javnih politika može pomoći u utvrđivanju i rješavanju potreba građana te olakšati razvoj kvalitetnijih javnih usluga koje će pridonijeti poboljšanju životnog standarda (Harrison i Donnelly, 2012).

Pametani grad može potaknuti angažman građana kroz komunikacijski okvir temeljen na ICT-u. Pa se kao drugi ključan aspekt pametnog upravljanja ističe korištenje ICT-a i IoT-a u upravljanju čime se olakšava angažman dionika, suradnja i transparentno donošenje odluka. Na taj se način dodatno doprinosi ostvarenju načela jednakosti i uključivosti građana u lokalno upravljanje. No, lokalne bi vlasti pri implementaciji tehnoloških inovacija trebale uzeti u obzir njihova ograničenja i postojeće resurse. Naime, sve veća dostupnost novih digitalnih tehnologija i podataka također dolazi s neželjenim rizicima koji mogu imati dalekosežne učinke za građane, demokratske vrijednosti, sigurnost ili temelje društva. U posljednjem su desetljeću ti rizici značajno porasli te uključuju: (1) kršenje privatnosti i osobnih podataka, (2) širenje nezakonitog i štetnog sadržaja te nesigurnih proizvoda i dezinformacija, (3) kibernetički kriminal, (4) iskorištavanje i zlostavljanje ljudi, uključujući djecu, (5) masovni nadzor, (6) algoritamskih pristranosti koje ometaju pošten i nediskriminirajući pristup informacijama i demokratskoj raspravi, pa čak i izravnu cenzuru (Kshetri, 2017). Takvi problemi zadiru u srž temeljnih prava i sloboda te potkopavaju teško izborni napredak na tom polju kako u Europskoj uniji tako i na međunarodnoj razini. Spomenuti izazovi mogu se spriječiti proširenjem



širokopojasnog pristupa visokih performansi za sve građane, uključujući ruralna i udaljena područja, izgradnjom digitalnih vještina i kompetencija za radnu snagu kako bi im se omogućilo potpuno sudjelovanje u digitalnom gospodarstvu, digitalizacijom poduzeća i javnih usluga čineći potonje učinkovitijima i jednostavnijima za korištenje. Siguran kibernetički prostor također povećava povjerenje građana u digitalne alate i usluge, omogućuje očuvanje slobode izražavanja i informiranja, uključujući slobodu medija i pluralizam. Kao podlogu za rješavanje spomenutih izazova važno je istaknuti Deklaraciju Europske unije o digitalnim pravima i načelima iz 2022. godine (Deklaracija). Načela digitalne transformacije oblikovana su u šest područja: (1) digitalna transformacija u službi čovjeka, (2) solidarnost i uključenost, (3) sloboda izbora, (4) sudjelovanje u digitalnom javnom prostoru, (5) sigurnost, zaštita i osnaživanje te (6) održivost. Prema Deklaraciji, svatko bi trebao imati pristup tehnologiji koja bi trebala biti inkluzivna i promicati prava građana, uključujući kulturnu i jezičnu raznolikost. Deklaracija predlaže prava u brojnim ključnim područjima kako bi se osiguralo da nitko ne bude zanemaren digitalnom transformacijom, osobito starije osobe, osobe koje žive u ruralnim područjima, osobe s invaliditetom te marginalizirane, ranjive ili obespravljene osobe. Glavne smjernice uključuju osiguravanje pristupa visokokvalitetnoj povezanosti, s dostupnim pristupom internetu za sve, uključujući i one s niskim primanjima; zatim promicanje visokokvalitetnog digitalnog obrazovanja i osposobljavanja; podržavanje napora da se sve ustanove za obrazovanje i osposobljavanje opreme digitalnom povezanošću, infrastrukturom i ICT alatima; stvaranje mogućnosti korištenja dostupnog, dobrovoljnog, sigurnog i pouzdanog digitalnog identiteta koji daje pristup širokom rasponu internetskih usluga; osiguranje široke dostupnosti i ponovne uporabe informacija javnog sektora itd. Nadalje, u Deklaraciji se promiču pouzdani i etički sustavi umjetne inteligencije usmjereni na čovjeka koji se koriste u skladu s vrijednostima EU-a te se potiče veću transparentnost oko upotrebe algoritama i umjetne inteligencije. Pristup sigurnim i zaštićenim

digitalnim tehnologijama, proizvodima i uslugama trebao bi štititi privatnost korisnika. Deklaracija poziva svakoga na učinkovitu kontrolu nad svojim osobnim i neosobnim podacima te posebnu pozornost posvećuje djeci i mladima koji bi se trebali osjećati sigurno i osnaženo koristeći ICT.

Konačno, iako digitalne tehnologije nude mnoga rješenja za klimatske promjene, mora se osigurati da one same ne pridonose problemu. Digitalne proizvode i usluge treba dizajnirati, proizvoditi i zbrinjavati na način koji smanjuje njihov utjecaj na okoliš i društvo. Također bi trebalo postojati više lako razumljivih informacija o utjecaju na okoliš i potrošnji energije digitalnih proizvoda i usluga, što bi građanima omogućilo donošenje odgovornih odluka o tome koje proizvode i usluge koristiti.

Uzimajući u obzir ovakvu analizu pametnog upravljanja, moguće je zaključiti da digitalna transformacija predstavlja puno više od puke integracije digitalnih tehnologija u upravljanje. Ona obuhvaća i jačanje kapaciteta znanstvene i tehnološke potpore upravljanju, osposobljavanje i usavršavanje službenika i tijela vlasti u području ICT-a, izgradnju sigurnog otvorenog sustava za dijeljenje podataka te inovacije sustava podrške i mehanizama pametnog upravljanja.

**LITERATURA**

1. Bache, I., S. George I Bulmer, S. (2011) *Politics in The European Union*. 3rd Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
2. Batty M, Axhausen KW, Giannotti F, Pozdnoukhov A, Bazzani A, Wachowicz M, Ouzounis G and Portugali Y (2012) "Smart cities of the future", *European Physical Journal*, vol. 214, 481.-518.
3. Chourabi i dr. (2012) "Understanding Smart Cities: An Integrative Framework", 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Maui, HI, USA, 2289.-2297.
4. Cohen, B. (2012) The top 10 smart cities on the planet, [www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet](http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet), 15.3.2024.
5. Dobrić, D. (2016) "European good local governance standards in Croatia: An assessment", u: *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Service in France and Croatia*, Brisel: Bruylant-Larcier.
6. Eremia, M., Toma, L., Sanduleac, M. (2017) "The Smart City Concept in the 21st Century", *Procedia Engineering*, vol. 181, 12.-19.
7. European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C 23/01)
8. Explanatory Memorandum to COM(2021)574 - 2030 Policy Programme "Path to the Digital Decade"
9. Harris, P. H. (1992) "The technopolis phenomenon – smart cities, fast systems, global networks", *Behavioral Science*, vol. 38.
10. Harrison, C., Ian Abbott Donnelly, I. A. (2011) "A Theory of Smart Cities", *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the ISSS, Hull, UK* vol. 55, br.1. <https://journals.iss.org/index.php/proceedings55th/article/view/1703>.
11. Hayat, P. (2016) "Smart Cities: A Global Perspective", *India Quarterly*, vol. 72, br. 2, 177.-191.
12. Hue, T. H. H., Tung-Wen Sun, M. (2022) "Democratic Governance: Examining the Influence of Citizen Participation on Local Government Performance in Vietnam", *International Journal of Public Administration*, vol. 45, br. 1, 4.-22.
13. Kawashima-Ginsberg, K. (2023) "Towards Civic Learning for All", u: *Who's Afraid of Political Education? The Challenge to Teach Civic Competence and Democratic Participation*, Bristol University Press, 195.-211.
14. Kourtit, K., Nijkamp, P., Arribas, D. (2012) "Smart cities in perspective – a comparative European study by means of self-organizing maps", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 25, br. 2, 229.-246.
15. Kresin, F. (2016) "Smart cities value their smart citizens", u: *Urban Europe*, 181.-186.
16. Kshetri, N. (2017) "Cybersecurity and Privacy Issues Facing Smart Cities: Challenges and Policy Responses", u: *Cyber Infrastructure Protection*, vol. III, 103.-136.
17. Meijer, A., Bolivar, M. P. R. (2016) "Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 82, br. 2, 392.-408.
18. Musa, A., Dobrić Jambrović, D. (2018) "Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti", u: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave: Dva desetljeća primjene Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 272.-342.

19. Nam, T., Pardo, T.A. (2011) "Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context", u: Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 185.–194.
20. Schuurman, D., Baccarne, B., De Marez, L., Mechant, P. (2012) "Smart ideas for smart cities: Investigating crowdsourcing for generating and selecting ideas for ICT innovation in a city context", Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research, vol. 7, br. 3, 49.–62.
21. Swistak, M. (2016) "Good Governance as a New Form of Management in the Context of the Europe 2020 Strategy", Politeja, vol. 43, 43.–62., <http://www.jstor.org/stable/24920270>.

*Summary***SOME FEATURES OF URBAN COOPERATION: CITIZEN PARTICIPATION IN SMART CITY GOVERNANCE***Review paper*

*Smart cities enable citizens and local authorities to launch joint initiatives and use smart technologies to manage assets and resources in a growing urban environment. This type of governance has its roots in participatory governance, i.e. the active involvement of different stakeholders in deciding on local needs with the aim of contributing to a better quality of life. However, with the development of smart cities, participatory governance has taken on the dimension of smart governance, which is based on the political will to implement change and includes smart administration, digital data collection and the introduction of innovative solutions with innovative forms of collaboration. To achieve smart collaboration with different stakeholders, e-governance has been further strengthened and new ways of digital citizen participation in decision-making have been developed. While it is undeniable that the use of new ICTs brings many benefits, the research conducted so far has also raised sensitive issues, such as insufficient accessibility of digital technologies for vulnerable groups, cybersecurity or sustainability. The main research question of the paper is therefore how smart city governance contributes to the digital transformation of public administration. The paper first conceptualizes smart governance using conceptual analysis and descriptive method. Subsequently, the challenges of the digital transformation of public administration are analyzed and the measures to solve these challenges are classified. Taking into account the research structure, the scientific objective of the paper is to explain the concept of human-centred digital transformation and its implications for smart governance, while the pragmatic objective is to highlight the benefits that such a transformation would have for society (the use of digital rights in a simple and secure way and ensuring better standards for policy making and public service delivery).*

**Keywords:** smart cities, smart governance, citizen e-participation, digital transformation

## IZAZOVI UPRAVLJANJA U SUVREMENOJ ARHIVSKOJ PRAKSI

*Pregledni rad*

mr. sc. **Nataša Mučalo**<sup>1</sup>

**Ivana Prgin**<sup>2</sup>

*U radu se razmatraju izazovi s kojima se suočava suvremena arhivska praksa u razdoblju promjena prouzročenih digitalnom transformacijom društva u cjelini. Novo okruženje nameće potrebu jačanja utjecaja i otpornosti državnih arhiva osiguranjem uvjeta za pohranu i očuvanje svih vrsta gradiva, korištenjem novih tehnologija te stvaranjem novih usluga koje će imati pozitivan utjecaj na zajednicu. Iako arhivi kao baštinske ustanove potpadaju pod sektor kulture, arhivsko zakonodavstvo neposredno određuje upravljanje dokumentacijom kod stvaratelja i vlasnika/posjednika dokumentarnog i arhivskog gradiva u području javne uprave. U tom smislu suradnja između državnih arhiva i javne uprave ključna je za uspostavljanje jedinstvenih i kontinuiranih procesa upravljanja dokumentacijom.*

**Ključne riječi:** *arhivska praksa; državni arhivi; upravljanje arhivskim i dokumentarnim gradivom.*

### 1. UVOD

Dokumenti ili zapisi, kao pisani dokazi određenih aktivnosti i događaja, neophodni su za učinkovito upravljanje našim životima i organizacijama, oni pomažu u ostvarivanju prava i odgovornosti svakog pojedinca te omogućuju nesmetan rad svih institucija javne vlasti. U hrvatskoj arhivskoj praksi uvriježeni pojmovi dokumentarnog i arhivskog gradiva proizlaze iz linearnog

---

<sup>1</sup> Državni arhiv u Šibeniku, e-mail: nmucalo@dasi.hr

<sup>2</sup> Ministarstvo kulture i medija, e-mail: ivana.prgin@min-kulture.hr

koncepta životnog ciklusa dokumenta (aktivni – tekući, operativni dokumenti i neaktivni – arhivski dokumenti) (Schellenberg, 2003) iako se u naravi dokumentarno gradivo opisuje kao „arhivsko gradivo u nastajanju“, čime se zapravo primjenjuje višedimenzionalno poimanje kontinuiteta dokumenta (*records continuum*)<sup>3</sup> osobito uzimajući u obzir dokumente u elektroničkom obliku (Williams, 2006:13). Temeljni poslovni procesi koji se bave dokumentima/zapisima – upravljanje dokumentacijom (*records management*), koje podrazumijeva upravljanjem svim tekućim dokumentima organizacije, i upravljanje arhivima odnosno onim dokumentima koji su odabrani za trajno čuvanje – imaju zajedničke principe i prakse, a usko su povezani i s drugim disciplinama: u informacijskom sektoru u smislu upravljanja znanjem, dokumentima i informacijama, u sektoru kulture u smislu upravljanja muzejima i knjižnicama (Williams, 2006:1). I dokumentarno i arhivsko gradivo pružaju infrastrukturu za osobne i javne aktivnosti te se moraju promatrati unutar šireg informacijskog konteksta, ali da bi se realizirao njihov pravi potencijal, potrebno je prepoznati i naglasiti njihovu važnost te osigurati da se njima stručno upravlja. Arhivsko gradivo, kao skup manjih odabranih cjelina dokumenata/zapisa namijenjenih trajnom čuvanju, pojedincima i zajednicama osigurava prepoznatljivost i očuvanje njihovog identiteta, povijesti i kulture. U preporukama za osiguranje pristupa arhivskom gradivu u javnim arhivima zemalja članica Europske unije Vijeće ministara utvrdilo je da arhivi predstavljaju temeljni i nezamjenjivi element kulture, osiguravaju opstanak memorije čovječanstva te doprinose demokratizaciji država omogućujući svim građanima pod jednakim uvjetima mogućnost objektivne spoznaje događaja iz njezine povijesti (Recommendation, 2000).<sup>4</sup> Opća deklaracija o arhivima (dalje:

---

<sup>3</sup> Koncept su razvili australski arhivisti krajem 20. stoljeća.

([https://www.monash.edu/it/research/research-centres-and-labs/rcrg#tabs\\_\\_923836-03](https://www.monash.edu/it/research/research-centres-and-labs/rcrg#tabs__923836-03), 6. 4. 2024.)

<sup>4</sup> „...archives constitute an essential and irreplaceable element of culture...they ensure the survival of human memory... a country does not become fully democratic until each one of its inhabitants

ODA) koja je 10. studenoga 2011. godine usvojena na 36. zasjedanju Generalne skupštine UNESCO-a arhivsko je gradivo definirala kao „pouzdan izvor obavijesti za jednu odgovornu i transparentnu vlast, koji igra važnu ulogu u razvoju društava pridonoseći očuvanju individualnog i kolektivnog pamćenja. Slobodan pristup arhivskom gradivu obogaćuje naše znanje o ljudskom društvu, promovira demokraciju, štiti prava građana i unapređuje kvalitetu života.“ (ODA, 2011).

## **2. ZAKONODAVNI OKVIR I JAVNA ARHIVSKA SLUŽBA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“ br. 61/2018, 98/2019, 114/2022, 36/2024) uređuju se zaštita i obrada javnog dokumentarnog i arhivskoga gradiva, dostupnost i korištenje gradiva u arhivima, zaštita privatnog arhivskoga gradiva, javna arhivska služba te nadležnosti i djelatnost arhiva. U smislu Zakona arhiv je pravna osoba ili ustrojstvena jedinica u pravnoj osobi (arhiv u sastavu) čija je temeljna zadaća čuvati, obrađivati i omogućiti korištenje dokumentarnog i arhivskoga gradiva sukladno odredbama Zakona, a arhivsko je gradivo od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Obavljanje temeljnih arhivskih funkcija u svrhu provođenja Zakona razrađeno je u provedbenim propisima: Pravilnikom o korištenju javnog arhivskog gradiva („Narodne novine“ br. 121/2019), Pravilnikom o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva („Narodne novine“ br. 105/2020), Pravilnikom o evidencijama u arhivima („Narodne novine“ br. 19/2023), Pravilnikom o stručnim arhivskim zvanjima i drugim zvanjima u arhivskoj struci te uvjetima i načinu njihova stjecanja („Narodne novine“ br. 104/2019) te Pravilnikom o uvjetima smještaja, opreme, zaštite i obrade arhivskog gradiva, te broju i strukturi stručnog osoblja arhiva („Narodne novine“ br. 121/2019).

---

has the possibility of knowing in an objective manner the elements of their history ...“ (<https://rm.coe.int/16804cea4f>, 3. 4. 2024.)



Osim zakonodavnog okvira, kao alati i podrška za uspješno, odgovorno i transparentno poslovanje i provođenje aktivnosti kojima se osiguravaju zaštita prava građana i sama svrha arhiva, razvoj arhivske djelatnosti usmjeravaju dva strateška dokumenta Ministarstva kulture i medija koja je usvojila Vlada Republike Hrvatske: Nacionalni plan razvoja arhivske djelatnosti za razdoblje od 2020. do 2025. godine i Nacionalni plan razvoja kulture i medija za razdoblje od 2023. do 2027. godine, sveobuhvatni strateški dokument kulturnog i medijskog sektora u Hrvatskoj kojim se podupire provedba strateškog okvira u Nacionalnoj razvojnoj strategiji Republike Hrvatske do 2030. godine.

Javnu arhivsku službu u Republici Hrvatskoj obavljaju državni arhivi i arhivi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u sustavu kojega čine Hrvatski državni arhiv, područni državni arhivi (prema teritorijalnom ustroju i u naravi sa nadležnostima na području jedne ili više županija), arhivi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, privatni i specijalizirani arhivi (sveučilišni, gospodarski, arhivi vjerskih zajednica i dr.). Način i uvjeti za osnivanje te nadležnosti pojedinih arhiva razrađeni su odredbama Zakona. U sustavu javnih arhiva trenutno djeluju Hrvatski državni arhiv kao nacionalni arhiv, 17 područnih arhiva i jedan specijalizirani arhiv Hrvatski memorijalno-dokumentacijski centar Domovinskog rata. Hrvatski državni arhiv nadležan je za dokumentarno i arhivsko gradivo nastalo radom stvaratelja dokumentarnog i arhivskoga gradiva koji su djelovali ili djeluju na čitavom ili većem dijelu područja Republike Hrvatske odnosno koji imaju značenje za Republiku Hrvatsku u cjelini. Područni državni arhivi nadležni su za dokumentarno i arhivsko gradivo nastalo radom stvaratelja dokumentarnog i arhivskoga gradiva koji su djelovali ili djeluju na području jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i čija je djelatnost važna ponajprije za to područje.

### 3. UPRAVLJANJE ARHIVIMA

Osnovna je misija svakog arhiva odabrati, obraditi, zaštititi, očuvati te osigurati dostupnost i korištenje gradiva o kojemu skrbe te odgovoriti „na zahtjeve i potrebe okruženja u kojemu i za koje djeluju“ usmjeravajući svoju djelatnost u skladu s tim (Ivanović, 2010:128).

Upravljanje arhivom podrazumijeva:

1. upravljanje arhivskim gradivom odnosno obavljanje osnovnih arhivskih funkcija – akvizicijske politike, odabira i vrednovanja, sređivanja i opisa gradiva, osiguranja dostupnosti i korištenja gradiva, osiguranja uvjeta za pohranu i očuvanje te zaštite gradiva
2. upravljanje organizacijom koja osigurava okvir za uspješno i učinkovito upravljanje gradivom i podrazumijeva postavljanje i provođenje ciljeva, mjera i rezultata, upravljanje financijskim i ljudskim resursima, nekretninama, procjene rizika te praćenje rezultata i uspješnosti.

Organizacija djelatnosti arhiva u cijelosti ovisi o sagledavanju svih arhivskih funkcija u cjelini u kontekstu i okruženju u kojemu arhiv djeluje kako bi se oblikovale kvalitetne usluge i osigurali dostupnost i vidljivost arhivskog gradiva raznovrsnim korisnicima prema njihovim potrebama i zahtjevima: „osobama i institucijama, kojima su gradivo i informacije sadržane u njemu potrebni iz osobnih, poslovnih ili službenih razloga, stvarateljima i vlasnicima/posjednicima gradiva kojima arhivi pružaju podršku u upravljanju dokumentacijom, pojedinim djelatnostima (znanosti, obrazovanju, kulturnim djelatnostima, medijima i dr.) kojima su arhivi podrška u smislu izgradnju i dugoročnog očuvanja informacijskih resursa potrebnih i korisnih za njihov razvoj te općenito društvu i društvenim skupinama koji su zainteresirani za očuvanje povijesnog i kulturnog naslijeđa, identiteta i vrijednosti koje se mogu predstaviti arhivskim gradivom“ (Ivanović, 2010:128).

Iako se suština osnovnih arhivskih funkcija nije promijenila, način njihove provedbe prolazi kroz značajne promjene i prilagodbe koje nalaže digitalna

tehnologija i njome stvorena sasvim drugačija očekivanja, potrebe i zahtjevi korisnika arhivskih usluga. Brzina i količina produkcije gradiva u elektroničkom obliku utjecali su na redefiniranje arhivskog zakonodavstva u određivanju postupanja kod preuzimanja, očuvanja, zaštite i korištenja digitalnih zapisa, kako izvornih tako i zapisa nastalih u postupcima digitalizacije konvencionalnog arhivskog gradiva. Istovremeno suvremena arhivska praksa i arhivska zajednica suočili su se s izazovima novih informacijskih politika i nužno fokusirali na jasno identificiranje potreba različitih tipova korisnika. Upravo je iz takvih potreba i promišljanja stvoren novi standard za opis arhivskog gradiva *Records in Context* (RiC) kojega je posljednjih godina razvijala Ekspertna grupa za arhivski opis (EGAD) Međunarodnog arhivskog vijeća (ICA), a kojim je suštinski promijenjeno razumijevanje dokumenta u arhivskoj praksi. Novim je standardom postignuto usklađivanje i integracija četiriju postojećih arhivskih standarda,<sup>5</sup> njihovo preusmjeravanje prema novim komunikacijskim tehnologijama i prepoznavanje da izazov opisivanja i upravljanja elektroničkim dokumentima zahtijeva da arhivski opis bude usklađeniji s upravljanjem dokumentima u kontekstu njihova nastanka i uporabe, uz istodobno prilagođavanje tradicionalnom arhivskom gradivu i postojećem prevladavajućem višerazinskom načinu arhivskog opisa (RiC-CM, 2023). Primjena novog standarda opisa gradiva omogućit će poboljšano korisničko iskustvo i razumijevanje zapisa te olakšati suradnju s baštinskim institucijama u pružanju integriranog pristupa kulturnoj baštini koju čuvaju arhivi, knjižnice i muzeji.

Novi je standard nezaobilazan i za proces upravljanja dokumentacijom – opis i intelektualna kontrola podjednako određuju dokumente koji nastaju, čuvaju se i koriste kod stvaratelja gradiva kao i one koji će naknadno biti pohranjeni i korišteni u arhivima. Eksponencijalni rast digitalnih zapisa nalaže kontinuiranu i apsolutnu suradnju između stvaratelja gradiva i arhiva, koja uključuje i

---

<sup>5</sup> ISAD(G) 1994., ISAAR(CPF) 1996., ISDIAH i ISDF 2008.

usklađivanje opisa gradiva u kvalitetno projektiranim informacijskim sustavima s korisničkim sučeljima koja omogućavaju jednostavnu primjenu novih načela opisa (RiC, 2003:2-3).

#### **4. UPRAVLJANJE DOKUMENTARNIM GRADIVOM IZVAN ARHIVA**

Upravo u novom tehnološkom i informacijskom okruženju u kojemu arhivi moraju ispunjavati svoju svrhu funkcija upravljanja dokumentarnim gradivom izvan arhiva najvažnija je spona između javne arhivske službe i javne uprave te nezaobilazan segment svake poslovne infrastrukture tijela javne vlasti. U suvremenom okruženju upravljanje dokumentacijom istoznačno je upravljanju informacijama kao posljedica novih tendencija koje traže učinkovitost i transparentnost javne uprave i osiguravanje prava građana na pristup informacijama.

Suvremeno arhivsko zakonodavstvo u Republici Hrvatskoj neposredno određuje upravljanje dokumentacijom kod stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika dokumentarnog i arhivskog gradiva. Razlikujemo dvije vrste stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika dokumentarnog i arhivskog gradiva – javne i privatne. Javnima smatramo tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se na temelju posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava, kao i trgovačka društava u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (Zakon, čl. 3). Nasuprot tome, privatnim stvarateljima i vlasnicima odnosno posjednicima dokumentarnog i arhivskog gradiva smatraju se privatne pravne i fizičke osobe, koje ne obavljaju javne ovlasti i nisu u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno pravnih osoba čiji su oni

osnivači ili vlasnici (Zakon, čl. 3). Radi se o privatnim trgovačkim društvima, političkim strankama, društvima, udrugama, sindikatima, vjerskim zajednicama i dr., ali i o privatnim fizičkim osobama čijim djelovanjem i radom nastaju zapisi koji su iz raznih razloga zanimljivi i važni cjelokupnoj javnosti.

U općim odredbama Zakona o arhivskom gradivu i arhivima osim što je utvrđen sam predmet zakona, utvrđeno je da je njegov svrha, između ostalog „podržati tijela javne vlasti u stvaranju i očuvanju javnog dokumentarnog gradiva o svojoj djelatnosti te pridonijeti povjerenju javnosti u njihov rad“ (Zakon, čl. 2). Dokumentarno gradivo obuhvaća sve informacije zapisane na bilo kojem mediju, koje su nastale, zaprimljene ili prikupljene u obavljanju djelatnosti pravnih i fizičkih osoba te mogu pružiti uvid u aktivnosti i činjenice povezane s njihovom djelatnošću. Upravljanje zapisanim informacijama poslovna je funkcija koja je prisutna u svakoj organizaciji, bez obzira na njen oblik i vlasništvo. Ona omogućuje da se posao obavlja na dosljedan i uredan način, da se dokumentiraju i zaštite prava i interesi organizacije, zaposlenika i stranaka, oni podupiru obavljanje aktivnosti unutar organizacije, osiguravaju zaposlenicima pristup informacijama koje su im potrebne u obavljanju posla, osiguravaju kontinuitet poslovanja i štite organizaciju od rizika kojima bi mogla biti izložena. U proteklom razdoblju ovaj poslovni proces obilježen je rastućom digitalizacijom, najprije pojedinih oblika dokumentacije, a potom i radnih procesa i usluga koje javne službe pružaju građanima i drugim korisnicima njihovih usluga. Nažalost i nedavna iskustva djelovanja u uvjetima uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19, naročito su ukazala na važnost sposobnosti organiziranja poslovanja i pružanja usluga putem digitalnih platformi te se visoka razina digitalizacije poslovanja pokazala preduvjetom za nastavak obavljanja brojnih djelatnosti i za osiguranje dostupnosti mnogih javnih usluga.

Interes javne arhivske službe za upravljanjem dokumentacijom koja nastaje, zaprima se i čuva kod stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika gradiva, svoje korijene ima u principu sveobuhvatnog arhiva. Pojam se prvi put počeo

upotrebljavati u Kanadi (Millar, 1998), a podrazumijeva više načela djelovanja arhiva i arhivista kako bi se osiguralo dokumentiranje cjelokupne povijesti nekog društva, a ne samo njegove odabranih i istaknutih dijelova. Kako bi se to postiglo arhivi trebaju preuzimati sve vrste arhivskog gradiva bez obzira na njegov oblik i medij na kojem je zabilježen, i bez obzira na to je li u javnom ili privatnom vlasništvu. No, ono što je najvažnije arhivisti moraju nadzirati cjelokupni životni ciklus dokumenta i imati utjecaj na upravljanje dokumentacijom kod njenog stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika da bi u novom tehnologijskom okruženju osigurali očuvanje, autentičnost i vjerodostojnost vrijednih dokumenata i prije njihovog preuzimanja u d arhiv. Upravljanje dokumentacijom jedinstven je proces koji započinje stvaranjem zapisa, njegovom klasifikacijom, praćenjem njegovog tijeka u upravnom procesu ili u nekoj drugoj vrsti postupanja/djelatnosti, a završava u pismohrani/arhivu kao svjedočanstvo prošlih događaja, izvor zaštite prava ali i izvor različitih istraživanja. U tom smislu, suvremena javna arhivska služba promatra dokumentaciju, potencijalno buduće arhivsko gradivo, u jedinstvenom kontinuiranom procesu (*records continuum*) pa se i skrb o dokumentaciji slijedom toga pomiče od pismohrane prema pisarnici, mjestu gdje započinje životni ciklus dokumenta i gdje se utvrđuju svi elementi potrebni za njegovo upravljanje (izrada metapodataka tj. dodjela klase i urudžbenog broja, utvrđivanje roka čuvanje, utvrđivanje postupka s dokumentom nakon isteka tog roka, utvrđivanje režima korištenja i prava pristupa dokumentu, i dr.). Na ovu promjenu utjecao je razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija koje su dovele do velike produkcije zapisa što je pred stvaratelje i vlasnike odnosno posjednike gradiva postavilo brojne nove izazove: osigurati integritet i autentičnost zapisa, osigurati njihovo dugoročno čuvanje i zaštitu, omogućiti njihovo korištenje, osigurati stručno osoblje koje će udovoljavati zahtjevima modernog upravljanja dokumentacijom. Pred ovim izazovima našla se i javna arhivska služba koja se morala prilagoditi i svoj rad usmjeriti prema novim

aktivnostima jer arhivi, kao konačna odredišta odabranih dokumenata, svoju funkciju u društvu moći će i dalje ispunjavati jedino ako na određeni način budu uključeni već pri samom nastanku dokumenta (Lemić, 2003).

Važeće arhivsko zakonodavstvo u Republici Hrvatskoj slijedi upravo ova načela pa su odredbe o zaštiti dokumentarnog i arhivskog gradiva izvan arhiva, dakle onog koje se još uvijek nalazi kod njegovih stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika, kao i njihove obveze u upravljanju gradivom ugrađene u Zakon o arhivskom gradivu i arhivima. Značajno je osuvremenjen pristup upravljanju dokumentarnim i arhivskim gradivom koji je prilagođen suvremenoj, digitaliziranoj upravi slijedom kojeg zakon donosi posebne odredbe koje se odnose na upravljanje gradivom u elektroničkom obliku, na digitalizaciju gradiva na papiru i očuvanje vjerodostojnosti digitalnih kopija, na upravljanje metapodacima i na način i rokove predaje gradiva u digitalnom obliku nadležnom državnom arhivu koje su detaljnije razrađene u Pravilniku o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva<sup>6</sup>. Tijela javne vlasti posebno su obvezana na cjelovito i primjereno dokumentiranje svoje djelatnosti, dužna su osigurati da se njihova dokumentacija kontinuirano nalazi u uređenom dokumentacijskom sustavu i bude dostupna onima koji imaju pravo pristupa i korištenja. Pravilnikom se, među ostalim, pobliže uređuju svojstva informacijskih sustava koji se koriste za upravljanje gradivom, značajna za očuvanje integriteta i vjerodostojnosti gradiva u digitalnom obliku, potom zahtjevi vezani uz zaprimanje gradiva u informacijski sustav te osiguranje prenosivosti gradiva, oblikovanje popisa gradiva u strukturiranom elektroničkom obliku, načela i postupci pretvorbe analognog gradiva u digitalni oblik te način predaje digitalnog gradiva nadležnom arhivu.

Osim važećeg arhivskog zakonodavstva, važnost upravljanja dokumentacijom kod stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika gradiva prepoznat je u Nacionalnom planu razvoja arhivske djelatnosti za razdoblje 2020. – 2025.

---

<sup>6</sup> „Narodne novine“ br. 105/20

(NPRAD, 2019), glavnom strateškom dokument u području arhivske djelatnosti, kojega je izradilo Ministarstvo kulture i medija. Njime su definirane bitne potrebe javne arhivske službe te slijedom njih postavljeni strateški ciljevi koje je u srednjoročnom razdoblju potrebno ostvariti. Jedan od njegovih strateških ciljeva usmjeren je na osiguranje dostupnosti arhivskog gradiva od njegovog nastanka i mogućnosti njegovog korištenja u različite svrhe i u raznim kontekstima, a prioritet u ostvarenju ovog cilja je upravo osiguranje podrške stvarateljima u upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva kako bi se osiguralo očuvanje arhivskog gradiva i njegova dostupnost. Njegovo ostvarenje podrazumijeva provedbu dviju mjera: 1. osiguranje djelotvorne podrške tijelima javne vlasti u upravljanju dokumentacijom i 2. omogućavanje mrežnog pristupa informacijama o tijelima javne vlasti i gradivu koje posjeduju (NPRAD, 2019). Provedba ovih mjera, uz aktivnosti na osiguravanju djelotvorne stručne podrške stvarateljima i vlasnicima odnosno posjednicima gradiva, podrazumijeva i jačanje kapaciteta stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika gradiva u upravljanju dokumentacijom kako bi se osigurala razina intelektualne kontrole i središnosti gradiva te njegova puna iskoristivost i dostupnost. Ona također podrazumijeva razvoj nacionalnog arhivskog informacijskog sustava, koji je zamišljen na način da osim državnih arhiva obuhvati i tijela javne vlasti kao stvaratelje i vlasnike odnosno posjednike gradiva, čime će se osigurati mrežna dostupnost informacija o njima i o samom gradivu koje posjeduju.

Ovako postavljen zakonodavni i strateški okvir, omogućio je arhivskoj službi udio u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti koji je Vlada Republike Hrvatske donijela u srpnju 2021. godine, i koji u svim svojim komponentama sadrži reformske aktivnosti koje obuhvaćaju digitalizaciju poslovanja, odnosno digitalizaciju usluga koje se pružaju građanima i gospodarstvu (NPOO, 2021). U okviru komponente C2.2. *Daljnje unaprjeđenje učinkovitosti javne uprave* čiji je nositelj Ministarstvo pravosuđa i uprave i reformske mjere C2.2. R3 *Digitalna transformacija konzervatorskih podloga i arhivskih zapisa* Ministarstvo kulture



i medija provodi investiciju usmjerenu na unapređenje digitalne infrastrukture i usluga javnog sektora u području arhiva. Radi se o investiciji C2.2. R3-I2 *Unaprjeđenje digitalne infrastrukture i usluga javnog sektora razvojem nacionalnog arhivskog informacijskog sustava i jačanjem nacionalne mreže arhiva*<sup>7</sup> kojom se doprinosi ispunjenju ciljeva Nacionalnog plana razvoja arhivske djelatnosti za razdoblje 2020. – 2025.

Cilj investicije je doprinijeti daljnjem unapređenju upravljanja dokumentacijom odnosno omogućiti sveobuhvatnu digitalnu tranziciju u upravljanju informacijskim i dokumentacijskim resursima u pravosuđu, upravi i drugim javnim službama u Republici Hrvatskoj. Ona uključuje i razvoj nacionalnog arhivskog informacijskog sustava te uspostavu e-usluga za javne službe i druge stvaratelje gradiva u nadležnosti arhiva te za građane i druge potencijalne korisnike gradiva. Ova će promjena povećati učinkovitost radnih procesa u upravljanju dokumentarnim i arhivskim gradivom kod onih koji stvaraju gradivo, dok će za arhivsku službu donijeti bolju dostupnost i višestruki porast opsega usluga pruženih građanima i pravnim osobama.

Sustav će omogućiti stvarateljima javnog dokumentarnog i arhivskog gradiva upravljanje gradivom i obavljanje svih akcija propisanih arhivskim zakonodavstvom putem ove digitalne platforme. Također omogućit će im da na ispravan i dugoročno održiv način arhiviraju i zaštite svoju dokumentaciju u digitalnom obliku (izvorno digitalnu ili digitaliziranu) te da se osiguraju bolju dostupnost i iskoristivost informacija koje gradivo sadrži, kako građanima tako i drugim organizacijama kojima određena dokumentacija ili informacije mogu

---

<sup>7</sup> Investiciju Ministarstvo kulture i medija provodi u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i uprave, Hrvatskim državnim arhivom, područnim državnim arhivima i pravosudnim tijelima. Uz aktivnost razvoja nacionalnog arhivskog informacijskog sustava ona obuhvaća sljedeće aktivnosti: jačanje spremišnih kapaciteta u 8 područnih državnih arhiva: Bjelovaru, Gospiću, Osijeku Pazinu, Rijeci, Šibeniku, Virovitici i Varaždinu u svrhu prezimanja arhivskog gradiva na papiru od pravosudnih tijela; edukacije o upravljanju dokumentacijom i digitalizaciji gradiva za zaposlene u pravosudnim tijelima; sređivanje, izlučivanje i odabiranje gradiva na papiru u pravosudnim tijelima; te digitalizaciju odabranog gradiva na papiru koje ostaje na čuvanju u pravosudnim tijelima u svrhu unaprjeđenja i ubrzanja poslovnih procesa pravosudnih tijela i zaštite prava građana.

biti korisni ili potrebni u obavljanju poslova iz njihove nadležnosti. Reformski karakter investicije ogleda se upravo u provedbi ove aktivnosti<sup>8</sup>.

Razvoj sustava i s njim povezanih e-usluga započeo je u siječnju 2023. godine i trenutno je u završnoj fazi, a do kraja lipnja ove godine on će biti u potpunosti funkcionalan i dostupan za korištenje. Čini ga više funkcionalnih cjelina, odnosno modula ili servisa, među kojima je modul za obradu i opis gradiva koji stvarateljima i vlasnicima odnosno posjednicima gradiva u nadležnosti arhiva omogućuje upravljanje gradivom i pohranu digitalnih i digitaliziranih dokumenata. Sustav će omogućiti generiranje podataka za provjeru integriteta te imati mogućnost provjere integriteta dok god se gradivo u sustavu čuva, a tijekom tog razdoblja ono će biti dostupno za korištenje u skladu s propisima. Također na raspolaganju će im biti više povezanih modula ili servisa koji podržavaju pojedine poslovne procese u upravljanju dokumentacijom što znači da će moći putem sustava komunicirati s nadležnim državnim arhivom, dostavljati podatke o gradivu na znatno lakši način, provoditi izlučivanje gradiva kojemu je protekao rok čuvanja, pripremiti za predaju i predati gradivo u digitalnom obliku.

Nadalje, sustav će stvarateljima i vlasnicima odnosno posjednicima gradiva u nadležnosti arhiva omogućiti da, ako to žele, građanima, drugim javnim tijelima i privatnim pravnim osobama pružaju e-uslugu pretraživanja i korištena gradiva u njihovom vlasništvu odnosno posjedu putem javno dostupnog mrežnog kataloga. U javno dostupnom mrežnom katalogu objedinit će se podaci o gradivu u svim arhivima u Republici Hrvatskoj, ali i drugim organizacijama koje će koristiti sustav i dopustiti javnu objavu podataka o gradivu koje posjeduju. U katalogu će se moći pregledavati digitalne kopije i izvorno digitalno gradivo koje je javno dostupno. Usluga će biti dostupna svim registriranim posjetiteljima

---

<sup>8</sup> Pokazatelji uspješne provedbe ove investicije utvrđeni su u Operativnom sporazumu o provedbi Nacionalnog plana oporavka i otpornosti koji je Europska komisija potpisala s Vladom Republike Hrvatske u veljači 2022. godine. Oni se u cijelosti odnose na aktivnosti razvoja sustava i njegove uspješne implementacije kod stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika gradiva.

kataloga koji će zahvaljujući njoj moći naručivati gradivo za korištenje ili naručivati kopija gradiva koje će im se dostaviti mrežnim putem.

Sustav je razvijen u okviru državne informacijske infrastrukture, naseljen je unutar Centra dijeljenih usluga i interoperabilan je s drugim sustavima državne informacijske infrastrukture (NIAS, Registar OIB, Sudski registar, Registar prostornih jedinica, e-Kultura i dr.). Korištenje sustava bit će omogućeno svim stvarateljima i vlasnicima odnosno posjednicima gradiva u nadležnosti arhiva, koji će svaki za stvaratelje i vlasnike odnosno posjednike gradiva u svojoj nadležnosti osigurati pomoć pri inicijalnoj registraciji za rad u sustavu i pomoć u njegovom korištenju.

Dovršetkom razvoja nacionalnog arhivskog informacijskog sustava i postizanjem njegove pune funkcionalnosti komunikacija i poslovni procesi između državnih arhiva i stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika gradiva u njihovoj nadležnosti u potpunosti će se prenijeti na digitalnu platformu, osim postupaka vezanih uz neposredan nadzor i prijenos gradiva na papiru. Procesi dostave podataka, izlučivanja gradiva kojem su istekli rokovi čuvanja i predaje gradiva u digitalnom obliku će se automatizirati, što će u velikoj mjeri utjecati na i vrstu rada i kompetencije zaposlenih kako na strani stvaratelja i vlasnika odnosno posjednika gradiva, tako i na strani arhiva. Konačno, nacionalni arhivski informacijski sustav je alat kojim javna arhivska služba daje konkretan doprinos unaprjeđenju upravljanja dokumentacijom koja se nalaz izvan arhiva, izgrađen na suvremenim standardima i specifikacijama<sup>9</sup> kako bi se osigurala dovoljna razina interoperabilnosti s drugim relevantnim sustavima, smanjio rizik od nepredviđenih ili značajnijih poteškoća u dugoročnom očuvanju gradiva u digitalnom obliku te omogućilo korištenja drugdje razvijenih alata i koncepata.

---

<sup>9</sup> Radi se o: DILCIS Common Specification for Information Packages, ISO 14721:2012 – Open archival information system (OAIS), PREMIS Data Dictionary for Preservation Metadata, Records in Context – Conceptual Model 1.0 (RiC-CM 1.0), Specifikacijama metapodataka za opis dokumentarnog i arhivskog gradiva, Uputama za digitalizaciju dokumentarnog i arhivskog gradiva

## 5. ZAKLJUČAK

Arhivi su osim baštini jednim svojim dijelom okrenuti i javnoj upravi. Nemaju samo ulogu čuvara već svojim aktivnostima u odnosu na javnu upravu i građane aktivno doprinose transparentnosti njenog rada i demokratizaciji. Ubrzani razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija mijenja način na koji arhivsko gradivo nastaje i način na koji se njime može upravljati i koristiti ga. No iako je okruženje u kojem arhivi djeluju izmijenjeno, temeljna zadaća ostala je u suštini ista – sačuvati vrijednu dokumentacijsku baštinu bez obzira na oblik u kojem nastaje, učiniti je dostupnom svim zainteresiranim građanima i poticati njeno korištenje.

Polazeći od njihove suštinske važnosti u podupiranju uspješnog, odgovornog i transparentnog poslovanja, zaštiti prava građana, oblikovanju individualnog i kolektivnog pamćenja, razumijevanju prošlosti i dokumentiranju sadašnjosti radi uspješnijih provođenja budućih aktivnosti (ODA, 2011) oni aktivno prate globalne društvene trendove i utječu na društvo u nekoliko područja javnih politika. To od arhiva traži iskorak od tradicionalnog poimanja ovih ustanova, kao mjesta rezerviranih za znanstvenu i akademsku zajednicu, prema otvaranju svim skupinama korisnika što zahtijeva prilagodbu načina rada te razvoj novih kompetencija i vještina zaposlenika arhiva. Promatrajući promjene kroz koje je prošla arhivska služba u protekla tri desetljeća svjedočimo procesu njene transformacije i spremnosti na prihvaćanje promjena i izazova koje pred nju stavlja suvremeno društvo.

**LITERATURA***Znanstveni i stručni radovi*

1. Atherton, J. (1985-1986), „From Life Cycle to Continuum: Some Thoughts on the Records Management – Archives Relationship“, *Archivaria*, 21, 47. <https://archivaria.ca/index.php/archivaria/article/view/11233/12172>
2. Beyond Finding Aids: How RiC-CM Transforms Archival Description, kratica: RiC-CM, dostupno na: <https://committee.iso.org/sites/tc46sc11/home/news/content-left-area/news-about-standarization-in-t-1/beyond-finding-aids-how-ric-cm-t.html> (7. 4. 2024.)
3. Bishoff, L., Allen, N. (2004), *Business Planning for Cultural Heritage Institutions*, Washington, D. C.: Council on Library and Information Resources (dostupno na: <https://www.clir.org/wp-content/uploads/sites/6/2016/09/pub124.pdf>, 3. 4. 2024.)
4. Cox, R. J. (2001), *Managing Records as Evidence and Information*, Westport: Quorum Books (dostupno na: <https://ereader.perlego.com/1/book/4202152/1>, 4. 4. 2024.)
5. Ćosić, S., Lemić, V. (2006), „Rad arhiva u uvjetima suprotstavljenih utjecaja: država – društvo – korisnici“, *Arhivski vjesnik*, 49 (1), 7-19.
6. Dearstyne, B. W., ur. (2001), *Leadership and Administration of Successful Archival Programs*, Westport: Greenwood Press (dostupno na: <https://ereader.perlego.com/1/book/4202412/1>, 3. 4. 2024.)
7. Duranti, L. (2000), *Arhivski zapisi. Teorija i praksa*, Zagreb: Hrvatski državni arhiv
8. Ivanović, J. (2010), *Priručnik iz arhivistike*, I. dio, Zagreb: Hrvatski državni arhiv
9. Lemić, V. (2003), „Arhivi i elektronički zapisi – iskustva skandinavskih zemalja“ *Arhivski vjesnik*, 46, 179–207.
10. Međunarodno arhivsko vijeće, Opća deklaracija o arhivima, kratica: ODA, dostupno na: [https://www.ica.org/sites/default/files/ICA\\_2010\\_UDA\\_HR.pdf](https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_2010_UDA_HR.pdf) (7. 4. 2024)
11. Millar, L. (1998), „Discharging our Debt : The Evolution of the total archives Concept in English Canada“, *Archivaria*, 46 (dostupno na: <http://journals.sfu.ca/archivar/index.php/archivaria/article>, 3. 4. 2024.)
12. Schellenberg, T. R. (2003), *Modern Archives: Principles and Techniques* (with „Introduction to the 2003 Reissue“ by H. G. James), Chicago: The Society of American Archivists (dostupno na: <https://files.archivists.org/pubs/free/ModernArchives-Schellenberg.pdf>, 2. 4. 2024.)
13. Williams, C. (2006), *Managing Archives: Foundations, Principles and Practice*, Oxford: Chandos Publishing (dostupno na: <https://www.perlego.com/book/1835323/managing-archives-foundations-principles-and-practice>, 5. 4. 2024.)

*Propisi, strateški dokumenti, standardi, specifikacije i upute*

1. Zakon o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“ br. 61/18, 98/19, 114/22 i 36/24), kratica: Zakon, dostupno na: <https://min-kulture.gov.hr/propisi-543/arhivska-djelatnost-16231/16231> (7. 4. 2024.)
2. Pravilnik o korištenju javnog arhivskog gradiva („Narodne novine“ br. 121/2019)

3. Pravilnik o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva („Narodne novine“ br. 105/2020)
4. Pravilnik o evidencijama u arhivima (Narodne novine“ br. 19/2023)
5. Pravilnik o stručnim arhivskim zvanjima i drugim zvanjima u arhivskoj struci te uvjetima i načinu njihova stjecanja („Narodne novine“ br. 104/2019)
6. Pravilnik o uvjetima smještaja, opreme, zaštite i obrade arhivskog gradiva, te broju i strukturi stručnog osoblja arhiva („Narodne novine“ br. 121/2019).
7. Vlada Republike Hrvatske, Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026., kratica: NPOO, dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (3. 4.2024)
8. Ministarstvo kulture i medija, Nacionalni plan razvoja kulture i medija za razdoblje 2023. – 2027., dostupno na: [https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20kulture%20i%20medija//Nacionalni%20plan\\_objava.pdf](https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20kulture%20i%20medija//Nacionalni%20plan_objava.pdf) (6. 4. 2024.)
9. Ministarstvo kulture i medija, Nacionalni plan razvoja arhivske djelatnosti za razdoblje 2020. – 2025., kratica: NPRAD, dostupno na: <https://minkulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalni%20plan%20razvoja%20arhivske%20djelatnosti%202020.-%202025..pdf> (2.4.2024.)
10. DILCIS Common Specification for Information Packages, dostupno na: <https://dilcis.eu/specifications/common-specification>
11. ISO 14721:2012 – Open archival information system (OAIS), dostupno na: <https://www.iso.org/standard/57284.html> (2. 4. 2024.)
12. PREMIS Data Dictionary for Preservation Metadata, dostupno na: <https://www.loc.gov/standards/premis/v3/> (2. 4. 2024.)
13. Međunarodno arhivsko vijeće, Records in Context – Conceptual Model 1.0 (RiC-CM 1.0), kratica: RiC, dostupno na: <https://www.ica.org/resource/records-in-contexts-ontology/> i <https://www.ica.org/app/uploads/2023/12/RiC-CM-1.0.pdf> (6. 4. 2024.)
14. Hrvatski državni arhiv, Specifikacije metapodataka za opis dokumentarnog i arhivskog gradiva, dostupno na: <http://www.arhiv.hr/Portals/0/SpecifikacijaMetapodataka.pdf> (2. 4. 2024.)
15. Hrvatski državni arhiv, Upute za digitalizaciju dokumentarnog i arhivskog gradiva, dostupno na: <http://www.arhiv.hr/Portals/0/Upute%20za%20digitalizaciju%20gradiva.pdf> (2. 4. 2024.)
16. The Council of Europe, Committee of ministers, Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives (Adopted by the Committee of Ministers on 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies), kratica: Recommendation, dostupno na: <https://rm.coe.int/16804cea4f> (3. 4. 2024.)

*Summary***MANAGEMENT CHALLENGES IN CONTEMPORARY ARCHIVAL  
PRACTICE***Review paper*

*The paper examines the challenges in contemporary archival practice in the period of changes caused by the digital transformation of society as a whole. The new environment imposes the need to strengthen the influence and resilience of state archives by ensuring conditions for storage and preservation of all types of records, using new technologies and creating new services that will have a positive impact for the community. Although state archives are heritage institutions in the cultural sector, archival legislation determines the management of documentation in the field of public administration. Consequently the cooperation between the state archives and the public administration is essential for the establishment of a unique and continuous records management processes.*

**Keywords:** *archival practice; state archives; archives and records management.*

## NAČELO „SAMO JEDNOM“ U KONTEKSTU HRVATSKE JAVNE UPRAVE

*Izvorni znanstveni rad*

Leo Fel, mag. iur.<sup>1</sup>

*Načelo „samo jednom“ sastavni je dio digitalne transformacije javne uprave, a kojim se omogućuje strankama da jednokratno pruže potrebne podatke, dok se kasnija razmjena prikupljenih podataka odvija unutar javne uprave. U radu se definira se načelo „samo jednom“, izlaže pravno uređenje i primjena u kontekstu hrvatske javne uprave te se obrađuju otvorena pitanja kao što su transparentnost obrade osobnih podataka, pravo i mogućnosti pristupa osobnim podacima te kvaliteta podataka u registrima, koja je potrebno adresirati u nadolazećim zakonskim i podzakonskim izmjenama. Pristup sadrži pregled i analizu relevantne literature, službenih dokumenata, nacionalnog i europskog pravnog okvira te uključuje primjere dobre prakse iz drugih europskih država primjenjive u Republici Hrvatskoj.*

**Ključne riječi:** *načelo „samo jednom“, digitalna transformacija, hrvatska javna uprava*

### 1. UVOD

Od kada je svijeta i vijeka, države prikupljaju podatke o osobama pod svojom vlašću. Da je tome tako, svjedoči i Augustova naredba „*da se provede popis svega svijeta*“ (Novi zavjet, Lk, 2:1), a povodom kojeg Josip i zaručnica mu Marija kreću na put iz Nazareta u Betlehem. Rimska administracija zadaje glavobolje Asterixu i Obelixu koji nastoje ishoditi stanovitu dozvolu A38, pri čemu ubrzo shvaćaju da im ni čudotvorni napitak neće biti od pomoći pri snalaženju u

---

<sup>1</sup> Leo Fel, mag. iur., doktorski istraživač u polju političkih znanosti, Sveučilište u Luksemburgu, e-mail: leo.fel@uni.lu



zapatljanom birokratskom labirintu (Youtube, 2010). Sustav rimske birokracije u ovom je slučaju samo alegorija i kritika moderne birokracije u kojoj su pravila nerijetko važnija od krajnjeg cilja, a prekomjerni i katkad apsurdni formalizmi izazivaju osjećaj nemoći i frustracije kod građana koji samo pokušavaju obaviti relativno jednostavne poslove. U hrvatskom kontekstu, doskočica „fali Vam jedan papir“ sadržava kritiku prosječnog građanina o visokoj razini birokratizacije, izostanku unutarnje komunikacije i koordinacije te neuslužnosti hrvatske javne uprave.

Suvremene administracije nastoje unaprijediti kvalitetu interakcije stranaka s upravom kroz administrativno rasterećenje i povećanje efikasnosti. U 21. stoljeću, digitalna transformacija je temelj provedbe tih stremljenja. Republika Hrvatska (dalje: RH) također nastoji osuvremeniti i digitalizirati svoju javnu upravu te biti u toku s trendovima u drugim suvremenim državama, posebice državama članicama Europske unije (dalje: EU). Jedan od važnih koraka u tom smjeru jest primjena načela „samo jednom“ (eng. „once-only“ principle, OOP) koje još nije u potpunosti zaživjelo u praksi, no u posljednjim godinama vidljivi su veliki pomaci u tom smjeru uz izgleda da u znatnom obujmu zaživi do kraja 2025. odnosno sredine 2026. godine. Pored toga, u tijeku je donošenje novog pravnog uređenja pa ovaj rad dolazi u dobro vrijeme kako bi doprinio boljem razumijevanju onoga što načelo „samo jednom“ donosi hrvatskoj javnoj upravi i njenim strankama.

U radu se definira načelo „samo jednom“, izlaže pravno uređenje i primjena u RH te razmatraju tri važna otvorena pitanja koja je potrebno adresirati u nadolazećim zakonskim i podzakonskim izmjenama. Rad se ograničava na pravno uređenje načela „samo jednom“ u kontekstu hrvatske javne uprave, s odgovarajućim navođenjem primjera drugih država EU kada je to relevantno. Premda na razini EU postoji snažna inicijativa za omogućivanjem prekogranične razmjene

podataka, riječ je o inicijativi koja je u bitnome različita<sup>2</sup> od uvođenja načela „samo jednom“ u RH.

## 2. DEFINICIJA NAČELA „SAMO JEDNOM“

### 2.1 Različite definicije i zajednički elementi načela „samo jednom“

Ne postoji univerzalna i jednoznačna definicija načela „samo jednom“, no moguće je izlučiti značajke koje se pojavljuju u različitim kontekstima. U pozadini se nalazi naizgled jednostavna i intuitivna ideja – stranke inicijalno pružaju potrebne podatke, a kasnije preuzimanje odnosno razmjena već prikupljenih podataka vrši se unutar same javne uprave (Europska komisija, 2016). Ta ideja počiva na pretpostavci da je „*pribavljanje informacija skuplje i zahtjevnije od razmjene već prikupljenih informacija*“ (Krimmer i suradnici, 2017:546). U regulativi Europske unije mogu se prepoznati tri osnovne značajke: prikupljanje ograničeno na neophodne informacije, razmjena podataka kako bi se eliminirala potreba za ponovnim pružanjem podataka od stranaka te osiguravanje poštovanja zaštite podataka (Mamrot i Rzyszcak, 2021). U odnosu na prikupljanje i skladištenje podataka, postoje dva moguća pristupa. Primjerice, dok se u Estoniji načelo „samo jednom“ shvaća kao prikupljanje i pohrana podataka samo jednom, u Ujedinjenom Kraljevstvu je razlika u tome što jednom prikupljeni podatak može biti pohranjen u više registara koje vode različita tijela unutar javne uprave (Rashid, 2020).

---

<sup>2</sup> Kod primjene načela „samo jednom“ između članica EU, ono se temelji na neobaveznosti pa je potreban izričit zahtjev stranaka koje imaju pravo prethodnog uvida u podatke, a slučajevi primjene odnose se na zatvorenu listu enumeriranih postupaka (Graux, 2021).

## 2.2 Transformacija javne uprave kao pretpostavka ostvarenja načela „samo jednom“

Primjena ovog načela ne zaustavlja se na pukom jednokratnom prikupljanju podataka i daljnjoj razmjeni unutar javne uprave, već pretpostavlja transformaciju i optimizaciju dizajna postupaka i poslovnih procesa unutar javne uprave. Pri tome je potrebno ponovno promisliti postojeće procedure iz perspektive stranaka kako bi se smanjio broj postojećih smisleno povezanih, ali funkcionalno trenutno razdvojenih postupaka te omogućilo rješavanje cjelovitih životnih situacija (SDURDD, 2022).<sup>3</sup> Takav pristup digitalizaciji je ispravniji i održiviji, a time zahtjevniji i izazovniji, no svakako neophodan za ostvarenje ciljeva korisnički orijentirane javne uprave i učinkovitog pružanja javnih usluga te digitalne transformacije javne uprave (Nacionalni plan razvoja javne uprave, 2022), ali i šire, primjerice za ostvarenje načela smanjenja količine podataka (GDPR, čl. 5. st. 1. t. c). Da je riječ o zahtjevnijem poduhvatu nego što se na prvu čini, govori pet prepoznatih policy područja o kojima ovisi uspješna primjena načela „samo jednom“: pravno uređenje, model upravljanja, tehnološka izvodljivost, javno povjerenje te predanost i potpora donositelja odluka i tijela zaduženih za provedbu (Rashid, 2020).

U pozadini načela „samo jednom“ stoji ostvarenje dviju do sada na globalnom planu ne u potpunosti ostvarenih „*velikih vizija integracije*“ e-uprave: desiloizacija i interoperabilnost (Bannister i Connolly, 2012). To nas vraća na dogodovštine Asterixa i Obelixa koji ulaze u zgradu u kojoj djeluje jedno tijelo javne uprave, ali svaki pojedini ured ostavlja dojam kao da djeluje u paralelnom svemiru. Kroz desiloizaciju, stranka vidi jednu uniformnu organizaciju (eng. *front-end office*), a u pozadini (eng. *back-end office*) različite jedinice interno komuniciraju kako bi obavile određeni povjereni im upravni posao. Dok se

---

<sup>3</sup> U postojećim propisima i literaturi vezanim uz načelo „samo jednom“, prisutan je jezik primjereniji poslovnom okruženju u kojem se koriste izrazi poput „korisnik“ umjesto „stranka“ odnosno „usluga“ umjesto „(upravni) postupak“.

desiloizacija odnosi na unutarnju strukturu i procese jedne organizacije koja je dio šireg sustava, interoperabilnost se može sažeto definirati kao „*karakteristika, odnosno sposobnost da dva ili više sustava djeluju jedinstveno*“ (Rdd.gov.hr). To podrazumijeva komunikaciju i koordinaciju između različitih tijela unutar javne uprave čime se u kontekstu načela „samo jednom“ omogućuje razmjena podataka kojima raspolažu različita tijela u svojim registrima. Desiloizacija i interoperabilnost su multidimenzionalni procesi pa je potrebno stvoriti svijest i prihvatiti načelo „samo jednom“ kao kompleksan i vremenski dugotrajan projekt, što je *conditio sine qua non* za postavljanje objektivnih očekivanja i posljedično uspješne primjene kako ne bi ostao „(polu)dovršena posao“, baš kao i mnogi drugi projekti iz povijesti e-uprave, o čemu detaljnije pišu Bannister i Connolly (2012).

### **2.3. Prednosti i izazovi vezani uz načelo „samo jednom“**

Primjena načela „samo jednom“ donosi brojne pogodnosti za javnu upravu i stranke. Javna uprava postaje djelotvornija i učinkovitija, brže ispunjava dodijeljene zakonske dužnosti, povećavaju se kvaliteta podataka, transparentnost i javno povjerenje te se otvara mogućnost osmišljavanja i pružanja proaktivnih javnih usluga (Wimmer i Marinov, 2017). To omogućuje prijelaz s „*one-stop-shop*“ na „*no-stop-shop*“ – stranke ne poduzimaju nikakvu radnju za ostvarenje nekog prava ili javne usluge (pr. podnošenje zahtjeva), već javna uprava na temelju dostupnih podataka automatski omogućuje njihovo ostvarenje (Scholta i suradnici, 2022). Građani osjećaju učinak tog načela kroz smanjenje administrativnog opterećenja, pojednostavljivanje postojećih procedura i korištenje proaktivnijih usluga javne uprave koji rezultiraju pozitivnijim korisničkim iskustvom, povećanom transparentnošću putem uvida u svoje podatke i načina njihove uporabe te mogućnošću korištenja novih usluga privatnih pružatelja koje se oslanjaju na podatkovnu infrastrukturu javne uprave (Wimmer i Marinov, 2017). Poduzetnici također osjećaju smanjenje

administrativnog opterećenja kroz bržu i jednostavniju pripremu različitih obrazaca i izvještaja te smanjenje broja ponovnih zahtjeva za podacima što smanjuje troškove poslovanja, a procjena je da bi uvođenje načela „samo jednom“ na razini EU kroz Digitalno jedinstveno tržište dovelo do uštede od oko 5 milijardi eura godišnje (Mamrot i Rzyszczyk, 2021). Daljnja prednost je eliminacija posrednika u komunikaciji s javnom upravom u obliku javnih bilježnika, a osim ušteda otvara se i mogućnost razvoja novih, inovativnih usluga temeljenih na uvezanim podacima javne uprave (SDURDD, 2022). Uz brojne prednosti, dolaze i određeni izazovi koje je potrebno anticipirati i pravovremeno riješiti kako načelo „samo jednom“ ne bi ostalo mrtvo slovo na papiru. Stav je autora da hrvatski građani ne gaje prevelike simpatije prema ideji da neko državno tijelo vrlo lako ima pristup svim ili velikom dijelu njihovih osobnih podataka, a trenutna razina uređenosti i kvalitete podataka u registrima može biti dobar znak toga. Stvaranje povjerenja između stranaka i javne uprave kroz jasne mehanizme osiguranja privatnosti podataka i uvođenje dodatnih mjera transparentnosti nužni su u rješavanju tog problema. Dodatno, Rashid (2020) upozorava na negativne posljedice u državama sa slabom vladavinom prava što može dovesti do arbitrarnog provođenja pravnih propisa, naglašava visoki rizik od nastanka asimetrije političke i tržišne moći kroz dostupnost i analizu podataka nauštrb slabijih građana i poduzetnika te ukazuje na to da slabo i needucirano civilno društvo ne može biti brana takvim pojavnostima.

### **3. PRAVNO UREĐENJE I PRIMJENA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U strateškim dokumentima RH načelo „samo jednom“ provlači se duži niz godina, premda ne uvijek direktno imenovano kao takvo, već uz navođenje različitih ciljeva koji sadržajno odgovaraju definiciji tog načela. Važeći strateški dokumenti koji predviđaju primjenu načela „samo jednom“ su Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine te Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. –

2026. (dalje: NPOO). Ove strateške odredbe, zapravo politički ciljevi, pretiču se u pravne propise koji oživotvoruju nastojanje za primjenom načela „samo jednom“.

### **3.1. Opće odredbe vezane uz sustav državne uprave i upravni postupak**

Zakon o sustavu državne uprave (dalje: ZSDU) sadrži obvezu obavljanja poslova državne uprave na način koji građanima omogućuje jednostavno i djelotvorno ostvarivanje prava i interesa odnosno ispunjavanje dužnosti (čl. 11.), a pri obavljanju kojih se predviđa pribavljanje po službenoj dužnosti svih podataka i potvrda o činjenicama o kojima se vode očevidnici i druge službene evidencije (čl. 12.). Zakonom o općem upravnom postupku (dalje: ZUP) određeno je kako nije potrebno dokazivanje, među ostalim, „*činjenice o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju*“ (čl. 58. st. 2.), već se teret pribavljanja podataka o činjenicama sadržanih u evidencijama javnopravnih tijela i sudova stavlja na službenu osobu koja vodi upravni postupak (čl. 47. st. 2.). S druge strane, propisana obveza stranke da ponudi i po mogućnosti podnese dokaze (jedino) u slučaju kada se ne radi o općepoznatim činjecima (čl. 47. st. 4.) je nepotpuna u odnosu na druge prethodno navedene odredbe koje prebacuju teret pribavljanja dokaza i u slučajevima kad određena relevantna činjenica nije općepoznata, ali se nalazi u očevidnicima i drugim evidencijama javnopravnih tijela i sudova. Stoga, ovu bi odredbu trebalo nomotehnički unaprijediti, a do tada ovu krnju odredbu tumačiti u korist stranke, imajući u vidu ostale odredbe ZUP-a i ZSDU-a koje jasno govore da se pribavljanje podataka, koje prikuplja javna uprava, vrši po službenoj dužnosti. Ipak, povjerenje u kvalitetu podataka preuzetih iz drugih registara u praksi može doći na kušnju kroz dodatnu provjeru povučenih podataka od strane službenika koji od stranke zahtijeva da provjeri sve podatke, a što je na neki način ponovno pribavljanje podataka od stranaka i usporavanje rješavanja nekog postupka. Glede izdavanja potvrda o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija (čl. 159.), primjena načela „samo jednom“ bi u znatnoj

mjeri trebala dokinuti potrebu stranaka za samostalnim ishođivanjem navedenih potvrda, s obzirom da to načelo predviđa neposrednu razmjenu podataka između javnopravnih tijela bez stranaka kao posrednika u komunikaciji. Isto je vidljivo iz navedene odredbe čl. 12. ZSDU-a koja kao jedini način pribavljanja podataka i potvrde o činjenicama predviđa pribavljanje po službenoj dužnosti, odnosno uklanja mogućnost da neko tijelo državne uprave izda potvrdu stranci koja bi zatim istom tom potvrdom usluživala neko drugo tijelo državne uprave. Upravo besprijekorna primjena načela „samo jednom“ dovodi do potpune „depotvrđizacije“ unutar javne uprave (Gorgerino, 2021).

### **3.2. Državna informacijska infrastruktura i načelo „samo jednom“**

Da bi se navedene odredbe ZSDU-a i ZUP-a mogle primijeniti u praksi, potreban je zakonski okvir informacijske osnovice za međusobnu razmjenu podataka, materija koja je uređena Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi (dalje: ZoDII), pratećom Uredbom o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (dalje: UoDII) i Odlukom o određivanju temeljnih registara. Javna uprava vodi različite registre u koje prikuplja i pohranjuje brojne podatke, a ZoDII diferencira javne i temeljne registre – svaki temeljni registar je ujedno i javni registar, no svaki javni registar nije istovremeno i temeljni registar. Da bi neki javni registar bio proglašen odlukom Vlade temeljnim registrom<sup>4</sup>, mora prikupljati i voditi barem jedan autentični podatak (čl. 2. st. 1. t. 18.). Autentičan je podatak koji je izvoran i vjerodostojan te kao takav određen zakonom ili proizlazi iz svrhe uspostave javnog registra određene zakonom (čl. 2. st. 1. t. 1.), prikuplja se samo jednom (čl. 8. st. 2.) te ga tijela javnog sektora preuzimaju u pravilu bez dodatnih provjera ako je riječ o autentičnim podacima utvrđenim zakonom ili međunarodnim

---

<sup>4</sup> Temeljni registri nose različite nazive kao što su: evidencija, registar, upisnik, očevidnik, katalog, operat, matica, zbirka podataka i knjiga.

sporazumom o ustrojavanju registra i/ili su potrebni za obavljanje zakonom određenih poslova tijela (čl. 10. st. 1.). Ipak, do preuzimanja podataka ne dolazi u slučajevima opravdane sumanje u njihovu ispravnost, ako je podatak u statusu provjere ili ako je tijelo javnog sektora dužno provjeriti ispravnost podatka prema drugom pravnom temelju (čl. 10. st. 5. t. 1-3.). Razmjena podataka prema načelu „samo jednom“ ne odnosi se na podatke klasificirane stupnjem tajnosti većim od „ograničeno“ niti na službene evidencije koje vodi policija vezano uz policijske poslove (čl. 9. st. 1. i 3.). Iako kod provjere podataka postoje iznimke, kad je riječ o obvezi tijela koje vodi temeljni registar, ona su dužna bez odgode i bez traženja dodatnih dozvola dostaviti podatke (čl. 9. st. 5.). Načelo „samo jednom“ direktno se nalazi u odredbi koja glasi: „*Tijela javnog sektora u provedbi pojedinačnih postupaka dužna su pribaviti odnosno preuzeti podatke iz javnih registara po službenoj dužnosti, bez traženja istih podataka od stranaka, građana ili poslovnih subjekata u postupku*“ (čl. 10. st. 2.). Zanimljivo, iako se načelo „samo jednom“ često javno komunicira afirmativno – građani jednom pružaju podatke, a javna uprava ih zatim razmjenjuje unutar sebe –zakonska definicija sadrži obvezu (preuzimanje podataka iz javnih registara *ex offio*) i zabranu (od stranaka u postupku se ne smiju tražiti podaci koji se već nalaze u javnim registrima) za javnu upravu. Tome je dodana i obveza tijela javnog sektora koja vode temeljne registre da dostave tražene podatke bez dodatnih dozvola (čl. 10. st. 3. i čl. 11.). Umjesto brojnih dozvola između svakog pojedinog tijela međusobno, ta funkcija je centralizirana na način da Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (dalje: SDURDD) daje suglasnost na zahtjeve za pristup podacima u javnim registrima na osnovi provjere pravnog temelja iz zahtjeva (čl. 18. st. 1. t. 10. ZoDII). Kako ne bi došlo do duplikacije podataka u različitim registrima odnosno kako bi se spriječila siloizacija, prije ustrojavanja novog javnog registra potrebno je ishoditi odobrenje SDUDRR-a, a što je detaljnije propisano u UoDII-u (čl. 13. st. 2.). Ta suglasnost nije potrebna za registre koji nisu javni registri, već registri uspostavljeni za interne potrebe tijela (čl. 13. st. 3.), a ako je riječ o javnom registru



čija je svrha obavljanje zadataka proizašlih iz međunarodnih sporazuma, suglasnost će biti izdana čak i ako takav registar ne udovoljava odredbama UoDII-a (čl. 13. st. 5.). Tome doprinosi i izričita zabrana uspostave usporednih registara za podatke koji se već prikupljaju kao autentični (čl. 9. st. 8.).

Tehnički dio provedbe načela „samo jednom“ čini središnji sustav interoperabilnosti (dalje: SSI), kojeg UoDII definira kao „*jedinstveni sustav izmjene informacija između elektroničkih informacijskih sustava*“, a koji se sastoji od Metaregistra, Državne sabirnice (eng. Government Service Bus, GSB) (dalje: GSB) te distribuirane arhitekture e-usluga i državnih platformi (čl. 2. st. 1. t. 6.). Metaregistar<sup>5</sup> je „*alat za integraciju podataka registarskih sustava s opisom svih načina prijenosa podataka*“ (ibid.) odnosno „registar registara“ u kojem je sadržan način pristupa podacima iz javnih registara i reguliranje prava pristupa tim podacima (čl. 16. st. 3. ZoDII). Također, ZoDII jasno određuje obvezu da se svi javni registri registriraju u Metaregistru (čl. 16. st. 5.), čiji je voditelj SDURDD (čl. 16. st. 4.). Pored toga, GSB služi kao „*središnja osnovica za sigurnu razmjenu podataka koja prati sigurnosne uvjete za povezivanje sustava, sustave autorizacije s pripadajućim sigurnosnim mehanizmima zaštite i tijekom razmjene podataka*“ (čl. 2. st. 1. t. 6. UoDII). Drugim riječima, radi se o mehanizmu putem kojeg se povezuju svi temeljni registri i tijela koja imaju pravo pristupa putem tog mehanizma razmjenjuju podatke. Također, GSB će imati ulogu i u prekograničnoj razmjeni podataka na razini EU.

### **3.3. Predstojeće izmjene pravnog okvira načela „samo jednom“**

Tijekom pisanja ovog rada, u postupak javnog savjetovanja upućen je prijedlog novog ZoDII-a, koji je trajao od 28. veljače do 14. ožujka 2024. godine,

---

<sup>5</sup> Poveznica na Metaregistar: <https://metaregistar.gov.hr/>

dakle (samo) 15 dana.<sup>6</sup> U nastavku će biti prikazane okvirne i najvažnije izmjene u odnosu na važeći ZoDII, bez dublje analize.<sup>7</sup> Prvenstveno, vidljive su terminološke izmjene, počevši od samog načela „samo jednom“ koje se naziva načelom „jednokratnog unosa podataka“ (čl. 3. st. 2.), nema više podjele na javne i temeljne registre već se koristi jedinstveni naziv „registar“ za sve one koji sadrže najmanje jedan autentičan podatak (čl. 4 st. 1. t. 10.) te se odustaje od dosadašnjeg termina „tijela javnog sektora“ već ih u dijelu mijenja novi naziv „javnopravna tijela“ (čl. 4. st. 1. t. 6.). Važna je i mogućnost proširenja trenutnog kruga korisnika državne informacijske infrastrukture na privatne korisnike (čl. 8.), a posebice je ojačana obveznost primjene od strane određenih korisnika (čl. 7.), za što su propisane i prekršajne sankcije koje do sada nisu bile dio ZoDII-a (čl. 34-36.). Donošenjem novog ZoDII-a će se ujedno, prema objašnjenju iz prijedloga, osigurati usklađenost s drugim propisima, izbjeci nastajanje pravnih praznina te implementirati dosadašnja iskustva u cilju unapređenja državne informacijske infrastrukture.

### **3.4. Praktična primjena načela „samo jednom“**

U odnosu na praktičnu primjenu načela „samo jednom“, valja spomenuti da je SDURDD zadužen za razvoj državne informacijske infrastrukture, a time i

---

<sup>6</sup> Kao glavni razlozi za skraćeno javno savjetovanje (SDURDD, 2024) navodi se ostvarenje ciljeva NPOO-a odnosno apliciranje za sredstva iz EU fondova. Također se navodi i potreba za određivanjem prekršajnih sankcija te za unapređenje provođenja zakona. S obzirom na važnost ovog zakona, skraćeno savjetovanje može imati negativne posljedice na mogućnost sudjelovanja šire javnosti. Ovakav način provedbe savjetovanja može dovesti do potkopavanja ili umanjivanja postojećeg povjerenja javnosti. Na javno savjetovanje pristiglo je svega 11 komentara od strane 4 fizičke osobe, od toga 7 komentara nije prihvaćeno, a 4 komentara su primljena na znanje. To je prilično mali broj komentara za zakon koji postavlja okvir državne informacijske infrastrukture.

<sup>7</sup> Tri su razloga – prvi je ograničenost dužine rada, drugi je što je riječ o ranoj fazi donošenja i propis će vjerojatno imati drugačiji oblik po usvajanju, a treći je taj što se pratećim propisima (uredba i pravilnik) koji još nisu predstavljani predviđa urediti određeni broj važnih pitanja vezanih uz načelo „samo jednom“.

ostvarenje tog načela. U RH postoji 607 javnih registara<sup>8</sup> (SDURDD, 2021), od kojih je 129 temeljnih registara u kojima se prikupljaju i vode autentični podaci (Odluka o određivanju temeljnih registara). Razmjena podataka unutar javne uprave provodi se u određenoj mjeri već godinama, a donedavni sustav za razmjenu temeljio se na bilateralnim vezama između registra i tijela (Rdd.gov.hr). Održavanje brojnih bilateralnih veza između tijela predstavlja značajan financijski trošak, a ujedno je tehnički zahtjevno. Moguće je da različita tijela i njihove informatičke službe imaju različite pristupe i standarde, a što dodatno komplicira integraciju. Kako bi se postigla interoperabilnost, pokrenut je razvoj GSB-a u okviru projekta Centar dijeljenih usluga<sup>9</sup>. GSB djeluje kao jedinstvena tehnička platforma putem koje se obavlja razmjena podataka iz temeljnih registara, a pušten je u pogon 2020. godine. Prema podacima s konca 2023. godine, na GSB je povezano 30-ak temeljnih registara i više od 100 korisnika, s preko 150 milijuna transakcija povlačenja podataka obavljenih do početka prosinca 2023. godine (Večernji.hr, 2023). Također, dio financijskih sredstava dolazi i iz NPOO-a što svakako ubrzava primjenu načela „samo jednom“ kroz jasne rokove provedbe reformi, a uz postizanje kojih je vezana isplata sredstava iz tog mehanizma. Ipak, kao što je navedeno, to može imati i potencijalno negativne učinke kroz ubrzavanje donošenja pravnih propisa, a koje može dovesti do toga da se neka važna pitanja ne urede na način i u mjeri u kojoj je to potrebno.

#### **4. OTVORENA PITANJA I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA**

Dosadašnji razvoj načela „samo jednom“ u RH temeljen je na viziji uspostave funkcionalnog sustava koji pruža (isključivo) pogodnosti za sve dionike, uz stavljanje naglaska na informacijsku i kibernetičku sigurnost

---

<sup>8</sup> Vjerojatno je u posljednje dvije godine došlo do promjena, no ovaj podatak može služiti u ilustrativne svrhe.

<sup>9</sup> Projekt Centar dijeljenih usluga („Državni oblik“) započeo je 1. siječnja 2014. godine s trajanjem od 10 godina, a završio je 31. prosinca 2023. godine. Riječ je o projektu vrijednosti gotovo 48 milijuna eura, od kojih je 85% financirano od strane EU.

sustava za razmjenu podataka. Takav pristup sadrži pretpostavku da se određene negativne posljedice do kojih može dovesti načelo „samo jednom“ mogu dogoditi u odnosu na neke vanjske aktere, a sprječavanje nepravilnosti i nezakonitosti koje proizlaze iz rada javne uprave gotovo pa nije adresirano. Kako je uvođenje načela „samo jednom“ praćeno povećanjem obveznih korisnika unutar javne uprave, tako i nemogućnosti *opt-outa* od strane građana i poslovnih subjekata, tim više je potrebno osvijestiti neka otvorena pitanja.

#### **4.1. Transparentnost obrade osobnih podataka i uključivanje građana**

Na razini EU, načelo „samo jednom“ usko je povezano s poštivanjem zaštite osobnih podataka, dok je u RH taj sastavni element defncije ostao nedorečen i tek uzgred uređen. Premda važeći ZoDII (čl. 5. st. 1. t. 1. i čl. 14) i prijedlog ZoDII-a (čl. 3. st. 1. i čl. 24.) predviđaju dostupnost podataka iz registara korisnicima odnosno javnosti u skladu s propisima o zaštiti osobnih podataka, primjetan je izostanak mjera koje bi omogućile djelotvornu zaštitu osobnih podataka građana. Važeći ZoDII daje tijelima i strankama pravo opoziva podataka za koje postoji opravdana sumnja u ispravnost (čl. 9. st. 7.), tijelo koje je preuzelo takve podatke je o postojanju te sumnje dužno izvijestiti voditelja temeljnog registra koji taj podatak označuje oznakom „podatak u statusu provjere“ (čl. 10. st. 6.), a po provjeri se podatak ažurira u svim javnim registrima (čl. 10. st. 7.). Ipak, ostvarivanje tog prava utoliko je teže što ne postoji jedinstvena aplikacija za provjeru svih osobnih podataka. Prijedlog ZoDII-a uopće ne navodi pravo opoziva kao takvo, već načelno navodi obvezu da su tijela dužna „*voditi računa o ažuriranju podataka*“ (čl. 23. st. 1.). Navodi se i kako informacijski sustav e-Građani služi, između ostaloga, za „*siguran pristup osobnim podacima putem e-usluga*“ (čl. 4. st. 1. t. 2.), ali ta odredba nije detaljnije razrađena u ostatku prijedloga zakona, niti je predviđena njena daljnja razrada u pravnim propisima

koji se donose na temelju prijedloga zakona. Isti pristup općenitoj obvezi zaštite osobnih podataka nalazi se i u čl. 12. st. 6. i čl. 20. st. 2. UoDII-a.

U svrhu zaštite osobnih podataka i davanja udjela građanima u ostvarenju načela „samo jednom“, valjalo bi razmisliti o uvođenju dva alata. Prvi je tzv. „korisnički podatkovni nadzorni zaslon“ koji bi svakom građaninu omogućio pristup vlastitim osobnim podacima kojima raspolaže javna uprava. Taj alat bi služio za prikaz svih osobnih podataka određenog građanina koji se nalaze u registrima povezanih putem GSB-a, status tih podataka (važeći podatak, historijski podatak, podatak u statusu provjere), popis svih korisnika GSB-a koji imaju pravo pristupa određenom osobnom podatku, obavješćivanje o pristupu osobnim podacima od strane korisnika GSB-a (tko, kada, u koju svrhu) te kao jedinstvena aplikacija za podnošenje zahtjeva za ispravak i/ili nadopunu osobnih podataka za koje građanin primijeti da nisu točni i/ili potpuni, čak i za izjavljivanje prigovora vezano uz obradu osobnih podataka za čije prikupljanje ne postoji pravni temelj. Naravno, primjena ovog alata bi bila izuzeta u odnosu na podatke i postupanja policije u dijelu koji se odnosi na obavljanje kriminalističkih istraživanja i rad sigurnosno-obavještajnog sustava. Drugi alat jest da se prilikom izdavanja upravnih akata uvede obveza navođenja izvora osobnih podataka odnosno registara iz kojih su preuzeti. To bi posebno pomoglo osobama koje zbog određenih razloga ne koriste sustav e-Građani i navedeni „zaslon“, primjerice zbog niskih informatičkih vještina. Oba alata načelno su opisana u Mikiver i Tupay (2023). Prvi se primjenjuje u Estoniji<sup>10</sup>, dok je drugi alat prijedlog navedenih autora. Ove mjere su osobito važne u RH za osiguranje da primjena načela „samo jednom“ ne zapne na onima koji bi od nje trebali imati najviše koristi, dakle građanima, kroz njihovu nesuradljivost ili čak opstrukciju uzrokovanu

---

<sup>10</sup> Doduše, tek nekolicina od preko 1300 estonskih registara je spojena na aplikaciju „Data tracker“ što je posljedica neobaveznosti njene primjene, no postoji namjera za uvođenjem obvezatne primjene (Mikiver i Tupay, 2023). Prijedlog dizajna „korisničkog podatkovnog nadzornog zaslona“ u ovom radu ide korak dalje od estonskog jer predviđa i jedinstvenu točku komunikacije vezanu uz ažuriranje osobnih podataka i prigovor njihovoj obradi te popis svih tijela koja potencijalno imaju pristup određenom osobnom podatku.

netransparentnom obradom osobnih podataka. Davanje udjela građanima u uvođenju i primjeni načela „samo jednom“ sve se više prepoznaje kao preduvjet njegovog punog ostvarenja. Ipak, na to ne treba gledati samo kao na obavezu, već kao na priliku za osnaživanje tog načela u praksi. Prvenstveno, uspostavlja se suradnja s građanima koji mogu na jednostavan način ukazati na nedostatke u postojećim podacima kojima raspolaže javna uprava što ima preventivnu svrhu ažuriranja podataka prije nastanka poteškoća ili štete zbog upotrebe netočnih i nepotpunih podataka. Time se smanjuje potreba za izdavanjem potvrda građanima, a koje se zahtijevaju radi vlastitog uvjeravanja u ispravnost i potpunost određenog osobnog podatka. Nadalje, dolazi do rasterećenja javne uprave kroz davanje alata građanima za sudjelovanje u vođenju registra što povećava transparentnost rada javne uprave. Ne manje važno, pružanje alata za kontrolu nad obradom osobnih podataka pridonosi poštivanju i primjeni pravnih pravila vezanih uz zaštitu osobnih podataka. U konačnici, povećava se povjerenje u javnu upravu te jačaju potpora i spremnost građana za pružanje svojih osobnih podataka i uvođenje načela „samo jednom“.

#### **4.2. Pravo pristupa podacima iz registara**

Kada su različiti registri javne uprave uvezani na način da se do svakog podatka može doći u nekoliko sekundi, a isti se mogu međusobno povezati i koristiti za „profiliranje“ građana (čl. 4. st. 1. t. 4. GDPR-a), važno je urediti uvjete i način pristupa podacima. Prvenstveno, suglasnost za pristup određenom registru izdaje SDURDD na temelju provjere pravnog temelja navedenog u zahtjevu (čl. 18. st. 1. t. 10. ZoDII). S jedne strane, neka tijela imaju velik broj prilično široko opisanih poslova temeljem kojih proizlazi potreba za brojnim podacima. Primjerice, kako točno utvrditi kojim bi registrima Porezna uprava trebala imati pravo pristupa na temelju svojih brojnih poslova iz čl. 3. Zakona o Poreznoj upravi (dalje: ZoPU)? S druge strane, u slučajevima kada neko tijelo ima

uzak djelokrug poslova, pitanje je ekstenzivnosti tumačenja pravnog temelja – kolika je stvarna mogućnost SDURDD-a za uskraćivanje suglasnosti pristupa ako neko tijelo tvrdi da navedeni pravni temelj posredno ili neposredno pretpostavlja pristup određenom registru? S tim u vezi, ne postoji ni izričito propisani postupak za nadzor nad postojanjem i prestankom pravnog temelja nakon izdavanja suglasnosti ni postupak u slučaju prestanka pravnog temelja, a niti je propisana obaveza tijela koje raspolaže suglasnošću za pristup nekom registru da o prestanku pravnog temelja obavijesti SDURDD, što bi trebalo biti uključeno u čl. 23. UoDII-a. Tim više, trenutni ZoDII i UoDII ne predviđaju prekršajne ni druge vrste sankcija u slučaju nepridržavanja odredbi vezanih uz pristup, funkcioniranje i/ili korištenje državne informacijske infrastrukture. Premda prijedlog novog ZoDII-a ovlašćuje SDURDD da donese odluku o suspenziji odnosno prestanku korištenja u takvim slučajima za bilo koju skupinu korisnika (čl. 33. st. 1. t. 3.), prekršajna odgovornost u slučaju neobavješćavanja o prestanku pravnog temelja za pristup podacima iz nekog registra nije predviđena za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela državne uprave i druga državna tijela, već odredbe iz čl. 34. st. 2. i 3. prijedloga ZoDII-a daju mogućnost kažnjavanja pravnih osoba s javnim ovlastima, gospodarskih subjekata i neprofitnih pravnih osoba odnosno u njima odgovornih osoba. Upravo je mogućnost korištenja državne informacijske infrastrukture od strane gospodarskih subjekata i neprofitnih pravnih osoba novina koja se predviđa čl. 8. prijedloga ZoDII-a, a mogući izazov predstavljaju široko navedene pretpostavke<sup>11</sup> za davanje suglasnosti za korištenje državne informacijske infrastrukture za tu novu skupinu korisnika, što bi moglo dovesti do arbitrarnosti u odlučivanju, kako u slučajevima gdje se neopravdno uskraćuje suglasnost, tako

---

<sup>11</sup> Gospodarski subjekti i neprofitne pravne osobe mogu koristiti državnu informacijsku infrastrukturu „(...) ako bi takvo korištenje bilo u skladu s nacionalnim strateškim dokumentima ili planovima i ne bi negativno utjecalo na sigurnost, pouzdanost i raspoloživost državne informacijske infrastrukture, te ako bi bilo od značajnog utjecaja na gospodarstvo ili za ostvarenje javnih interesa, žurnije postupanje u kriznim situacijama ili bi značajno unaprijedilo digitalizaciju društva“ (čl. 8. prijedloga ZoDII-a).

i u slučajevima gdje se daje suglasnost, a koji možda ne udovoljavaju svim pretpostavkama za pristup. Uvodni dio prijedloga ZoDII-a navodi da se zakonom uvodi obveznost primjene državne informacijske infrastrukture od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok odredba iz čl. 7. st. 3. prijedloga ZoDII-a izričito kaže da su one potencijalni, a ne obvezni korisnici. Budući da se brojni postupci provode na lokalnoj i regionalnoj razini, neobaveznost primjene ostavlja mogućnost da načelo „samo jednom“ ne zaživi u potpunosti. Stoga, potrebno je detaljnije urediti pravo pristupa podacima, kao i protegnuti obveznost primjene državne informacijske infrastrukture na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

#### **4.3. Kvaliteta podataka u registrima**

Načelo „samo jednom“ može postati tek brza i točna razmjena netočnih i nepotpunih podataka ako se ne osigura kvaliteta podataka sadržanih u registrima javne uprave. Podaci koji nisu usklađeni s pravim stanjem stvari otežavaju građanima ostvarivanje svojih prava, no prethodno izloženi alati za nadzor nad osobnim podacima pomoći će ublažiti taj problem. S druge strane, nekvalitetni podaci mogu rezultirati time da građani steknu kakvo pravo koje im ne bi pripadalo da registri raspolažu ažurnim podacima, odnosno da se zbog nekvalitetnih podataka oslobode kakve obveze. Sposobnost države da objedinjene podatke koristi u analitičke, statističke i svrhe kreiranja javnih politika, bitno se umanjuje ako postoji pozamašna količina nekvalitetnih podataka. Primjera radi, Zbirka podataka o prebivalištu i boravištu je temeljni registar za koji u javnosti postoji raširena sumnja u točnost sadržanih podataka, posebice u svjetlu ostvarivanja biračkog prava.<sup>12</sup> Problematika usklađivanja stvarnog stanja s podacima o prebivalištu putem instituta odjave prebivališta po

---

<sup>12</sup> Dodatna prava su, primjerice, pravo na putne troškove i naknade za odvojeni život te korištenje doplatka za djecu, smještaja u studentski dom i javnih stipendija od strane osoba koje prebivaju u drugim državama, a imaju hrvatsko državljanstvo i prijavljeno prebivalište u RH.



službenoj dužnosti dodatno je usložnjena i u praksi gotovo onemogućena kroz tumačenje Ustavnog suda po kojem do odjave može doći „*kad upravno tijelo utvrdi sve činjenice i okolnosti na temelju kojih se može nedvojbeno zaključiti da osoba ne živi na adresi prijavljenog prebivališta*“ (Ustavni sud RH, Odluka U-III-1264/2020 od 12. srpnja 2022.). Stoga je potrebno pronaći odgovarajuće rješenje za omogućivanje djelotvorne kontrole ne samo prebivališta, već i podataka iz drugih registara kako bi se osiguralo poštivanje prava građana, ali i kvaliteta podataka koji su osnova za obavljanje poslova javne uprave.

Praksa će vjerojatno ukazati na relevantnost i drugih pitanja, no autorovo je uvjerenje kako je prvenstveno potrebno adresirati navedena tri pitanja – sudjelovanje građana i uspostava mehanizama za transparentnu obradu osobnih podataka, pravo pristupa podacima iz registara povezanih putem GSB-a te osiguranje kvalitetnih autentičnih podataka u postojećim registrima.

## 5. ZAKLJUČAK

Načelo „samo jednom“ u RH je već dugi niz godina barem načelno dio nastojanja za modernizacijom javne uprave, a razmjena podataka bila je djelomično ostvarena kroz bilateralne veze između pojedinog tijela javne uprave i registra. Tek u posljednjih nekoliko godina poduzeti su važni koraci ka potpunom ostvarenju tog načela. Pravni okvir postavljen je 2014. godine donošenjem ZoDII-a odnosno 2017. godine donošenjem pratećeg UoDII-a i Odlukom o određivanju temeljnih registara iz 2024. godine. Tehnološko rješenje GSB-a kao jedinstvene spone za razmjenu podataka uspostavljeno je 2020. godine. Financiranje od strane EU kroz Europski fond za regionalni razvoj i NPOO te uspostava stabilne upravljačke strukture za razvoj informacijske infrastrukture doprinijeli su ubrzanju ostvarenja načela „samo jednom“.

U brojnim strateškim dokumentima, vidljivo je jasno usmjerenje ka razvoju suvremene javne uprave koja počiva na korištenju digitalnih alata te ne postoje prepreke s razine donositelja odluka vezano uz provedbu modernizacijskih reformi. Trenutno je putem GSB-a povezano nešto više od 30 registara, a najveći

bi dio registara, njih više od 80, trebao biti povezan do kraja 2025. godine, a najkasnije do sredine 2026. godine, što će omogućiti sveobuhvatnu primjenu te opipljive pogodnosti iz perspektive građana, poslovnih subjekata i javne uprave. To će doprinijeti i mogućnosti korištenja načela „samo jednom“ u drugim članicama EU kroz prekograničnu razmjenu podataka.

Trenutni pravni okvir uskoro se planira unaprijediti donošenjem novog ZoDII-a i pratećih propisa, što predstavlja mogućnost i potrebu za ukazivanje na kvalitetnije uređenje određenih pitanja, posebice iz perspektive građana. Neka od tih pitanja su transparentnost obrade osobnih podataka, pravo i mogućnost pristupa osobnim podacima te kvaliteta podataka sadržanih u registrima. Donošenjem novog ZoDII-a i pratećih propisa potrebno je riješiti prva dva otvorena pitanja, dok se pitanje kvalitete podataka veže uz mogućnost tijela zaduženog za vođenje pojedinog registra da ima potrebne alate za utvrđivanje pravog stanja stvari, a što je specifično za svaki poseban registar odnosno vrstu osobnih podataka koji se u njima vode.

**LITERATURA**

1. Bannister, F. & Connolly, R. (2012) „Forward to the Past: Lessons for the Future of E-government from the Story so Far”, *Information Polity*, 17(3-4), stranice 211–226. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-000282>
2. Europska komisija (2016) „Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020.: Ubrzavanje digitalne transformacije uprave”, COM(2016) 179 final
3. Hendrik, S., Sebastian, H. & Becker, J. (2022) „A public value based method to select services for a no-stop shop implementation”, *Proceedings of the 55th Hawaii International Conference on System Sciences*. DOI:10.24251/HICSS.2022.314
4. Gorgerino, F. (2021) „Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case”, U: Krimmer, R., Prentza, A., Mamrot, S. (eds) *The Once-Only Principle. Lecture Notes in Computer Science*, vol 12621. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-79851-2\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-79851-2_6)
5. Graux, H. (2021) „The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe”, In: Krimmer, R., Prentza, A., Mamrot, S. (eds) *The Once-Only Principle. Lecture Notes in Computer Science*, vol 12621. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-79851-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-79851-2_5)
6. Krimmer, R., Kalvet, T., Toots, M., Cepilovs, A. & Tambouris, E. (2017) „Exploring and Demonstrating the Once-Only Principle: A European Perspective”, In *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*, stranice 546-551. ACM.
7. Mamrot, S. & Ryzyszczak, K. (2021) „Implementation of the ‘Once-Only’ Principle in Europe – National Approach”, In: Krimmer, R., Prentza, A., Mamrot, S. (eds) *The Once-Only Principle. Lecture Notes in Computer Science*, vol 12621. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-79851-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-79851-2_2)
8. Mikiver, M. & Tupay, P.K. (2023) „Has the GDPR killed e-government? The “once-only” principle vs the principle of purpose limitation”, *International Data Privacy Law*, 13(3), stranice 194–206. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipad010>
9. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022) „Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine”, [online] Dostupno na: [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf)
10. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, Narodne novine, br. 13/2021
11. Novi zavjet, Kršćanska sadašnjost Dostupno na: <https://biblija.ks.hr/evangelje-po-luki/1>
12. Rashid, N. (2020) *Deploying the Once-Only Policy: A Privacy-Enhancing Guide for Policymakers and Civil Society Actors*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, POLICY BRIEFS SERIES, David Eaves, Series Editor.
13. Rdd.gov.hr. „Interoperabilnost sustava javne uprave - Državna sabirnica (GSB)”, [online] Dostupno na: <https://rdd.gov.hr/interoperabilnost-sustava-javne-uprave-drzavna-sabirnica-gsb/1873> [Pristupljeno 11. ožujka 2024.]
14. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (2021) „Provedbeni program Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva za razdoblje 2021. - 2024.

- godine", [online] Dostupno na: [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/OCR\\_Provedbeni%20program%20SDURDD%202021%202024.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/OCR_Provedbeni%20program%20SDURDD%202021%202024.pdf)
15. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (2022) „Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine”, [online] Dostupno na: [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Strategija\\_Digitalne\\_Hrvatske\\_final\\_v4.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Strategija_Digitalne_Hrvatske_final_v4.pdf)
  16. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (2024) „Obrazloženje za skraćeni postupak javnog savjetovanja”, [online] Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/Documents/List/26663> [Pristupljeno 18. ožujka 2024.]
  17. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Narodne novine, br. 2/2023
  18. Večernji.hr (2023) „VIDEO Što nam donosi registar državne imovine? 'Sada kada je sve gotovo, bit će donesen i pravilnik'”, [online] Dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/video-sto-nam-donosi-registar-drzavne-imovine-sada-kada-je-sve-gotovo-bit-ce-donesen-i-pravilnik-1733094> [Pristupljeno 20. prosinca 2023.]
  19. Vlada Republike Hrvatske (2021) „Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. - 2026.”, [online] Srpanj 2021.
  20. Wimmer, M.A. & Marinov, B. (2017) „SCOOP4C: Reducing Administrative Burden for Citizens through Once-Only – Vision & Challenges”, Jusletter IT, 23. veljače 2017.
  21. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, Narodne novine, br. 92/2014, kratica: ZoDII
  22. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21, kratica: ZUP
  23. Zakon o Poreznoj upravi, Narodne novine, br. 115/16, 98/19, 155/23, kratica: ZoPU
  24. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19, 155/23, kratica: ZSDU
  25. Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, Narodne novine, br. 60/2017, kratica: UoDII
  26. Odluka o određivanju temeljnih registara, Narodne novine, br. 21/2024
  27. Savjetovanje s javnošću za „Prijedlog Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi”, [online] Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=26663> [Pristupljeno 20. ožujka 2024.], kratica: Prijedlog ZoDII
  28. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka U-III-1264/2020 od 12. srpnja 2022., kratica: Ustavni sud, 2022
  29. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), Službeni list EU, L119, 4. svibnja 2016., kratica: GDPR
  30. Youtube (2010) „The 12 Tasks of Asterix: The Place That Sends You Mad (widescreen)”, YouTube, [online] Dostupno na: [https://www.youtube.com/watch?v=JtEkUmYecnk&t=207s&ab\\_channel=MovieMoan](https://www.youtube.com/watch?v=JtEkUmYecnk&t=207s&ab_channel=MovieMoan) [Pristupljeno 9. ožujka 2024.]

*Summary***THE „ONCE-ONLY“ PRINCIPLE IN THE CONTEXT OF CROATIAN  
PUBLIC ADMINISTRATION***Original scientific paper*

*The „once-only“ principle is an integral part of the digital transformation of public administration, enabling parties to provide required data just once while subsequent data exchange occurs within the public administration. This paper defines the „once-only“ principle, outlines its legal framework and application in the context of Croatian public administration, and addresses open issues such as the transparency of personal data processing, the right and possibilities for accessing personal data, and the quality of data in registries, which need to be addressed in upcoming legislative reforms. The approach includes a review and analysis of relevant literature, official documents, national and European legal frameworks, and incorporates examples of best practices from other European countries applicable in the Republic of Croatia.*

**Keywords:** *„Once-only“ principle, digital transformation, Croatian public administration*

## NAGRAĐIVANJE ZAPOSLENIKA U JAVNOM SEKTORU U SVRHU POVEĆANJA ZADOVOLJSTVA KORISNIKA

*Stručni rad*

dr. sc. **Natko Klanac**, pred.<sup>1</sup>

*Javna uprava u Republici Hrvatskoj iznimno je značajan poslodavac ali i korisnik državnog proračuna. Istraživanja javnog mnijenja detektirala su postojanje potrebe za napretkom u poboljšanju kvalitete provedbe javnih politika i pružanja javnih usluga. Interes institucija EU u provođenju politika odražava se u snažnom poticanju razvoja kvalitete javne uprave u svim državama članicama jer je potencijal za razvoj i ostvarivanje koristi za građane i gospodarstvo značajno pod njezinim utjecajem. U ovom se radu pokušava detektirati način kojim bi se povećala trenutna razina kvalitete i zadovoljstva analizirajući dosadašnju praksu te moguće rezultate odredbi iz novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama s fokusom na ocjenjivanje učinkovitosti. U svrhu istraživanja i kvalitativne analize dosadašnje prakse ocjenjivanja učinkovitosti korištena je tehnika dubinskog intervjua sa službenicima državne službe koji su do sada svake godine bili podvrgnuti ocjenjivanju. Iz novog Zakona moguće je iščitati kako se napredak u povećanju učinkovitosti sustava nastavlja nastojati postići prioritiziranjem zadovoljstva nadređenog koji jednom godišnje ocjenjuje radnika. Temeljem zaključaka istraživanja, u ovom se radu predlaže promjenu fokusa sa zadovoljstva nadređenog na praćenja i nagrađivanja zadovoljstva korisnika te se izlaže prijedlog moguće promjene paradigme ocjenjivanja i nagrađivanja te usmjeravanje sustava ka dugoročnom poboljšanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Hrvatskoj.*

**Ključne riječi:** *javna uprava, ocjenjivanje učinkovitost, materijalne kompenzacije, nagrađivanje, zadovoljstvo korisnika*

---

<sup>1</sup> dr. sc. Natko Klanac, pred., Hrvatska agencija za poljoprivredu i hranu, e-mail: natko.klanac@gmail.com

## 1. UVOD

Istraživanje Europske komisije za 2021. pokazuje zabrinjavajuću nisku ocjenu efikasnosti i povjerenja u hrvatsku javnu upravu, s samo 35% ispitanika koji smatraju kvalitetu javnih usluga „vrlo dobrom“ ili „prilično dobrom“ (EK, 2023). Visoka javna potrošnja, preko 55% BDP-a, svrstava Hrvatsku među najmanje efikasne države EU. Nasuprot tome, nordijske zemlje postižu bolje rezultate u efikasnosti, dok Bugarska i Rumunjska zauzimaju najniže pozicije, s Hrvatskom i Grčkom neznatno iznad njih. U okviru višegodišnjeg proračuna Europske unije za razdoblje od 2021. do 2027. godine, usvojen je dodatak proračunu pod nazivom inicijativa NextGenerationEU koji predstavlja privremeni financijski instrument čiji je cilj omogućiti oporavak državama članicama od posljedica pandemije COVID-19, dok istovremeno teži poboljšanju ekološke, digitalne, otporne i pripremljene infrastrukture EU za buduće izazove. Glavni instrument ove inicijative je *Mehanizam za oporavak* i otpornost ukupne vrijednosti 806,9 milijardi eura koji pruža državama članicama osigurava bespovratna sredstva i zajmove radi podrške reformama i ulaganjima, a upravo su reforme u javnoj upravi ključni elementi ovog mehanizma (NextGenEU, 2024). Izazovi i problemi javne uprave u Republici Hrvatskoj identificirani su i opće poznati te ih je moguće sistematizirati na probleme orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije (Koprić, 2016). U dokumentu naziva *Nacionalna strategija razvoja do 2030.* (NSR 2030), Vlada RH detektirala je više mjera<sup>2</sup> kao strateške prioritete za javnu upravu i upravljanje. Prema procjeni EK, Hrvatska ima relativno veliku i otpornu javnu upravu, a broj javnih službenika nije se puno promijenio unatoč višestrukim vladinim mjerama čak niti tijekom financijske krize iz razloga što su neke mjere za smanjenje javnog sektora zaustavljene su ili jednostavno nisu ostvarile značajniji učinak (EC, 2018). Za Republiku Hrvatsku,

---

<sup>2</sup> Digitalizaciju usluga i postupaka u javnoj upravi, stručno i na znanju utemeljeno upravljanje ljudskim potencijalima, funkcionalna i održiva lokalna i regionalna uprava, pojednostavljenje komunikacije u javnim ustanovama te otvorenost za konzultacije s građanima i sudjelovanje u kreiranju politika i implementacija

reforma javne uprave predstavlja veliki izazov jer rezultati prethodno provedenih reformi od proglašenja neovisnosti nisu ispunili očekivanja, a poboljšanje učinkovitosti predstavlja jedan od ključnih problema koji bi se trebali riješiti ili poboljšati korištenjem sredstava iz *Mehanizma za oporavak i otpornost*. Nacionalni plan oporavka i otpornosti za razdoblje 2021.-2026. uključuje reformu sustava plaća u javnom sektoru, ciljajući na rješavanje problema kao što su nejednake plaće, nedostatak utjecaja ocjena učinkovitosti na plaću, nedostatak sustava nagrađivanja i pravne nesigurnosti u obračunu plaća (NPOO). Reforma teži iskorištavanju kapaciteta novog Zakona o plaćama za poboljšanje ocjenjivanja učinkovitosti i povećanje zadovoljstva korisnika usluga. Cilj reformi je adresirati poznate izazove i nedostatke, uz potencijalno iskorištavanje sredstava iz EU fondova za poboljšanje efikasnosti i transparentnosti javne uprave. Zaključno, očekuje se da će provedba reformi i korištenje dostupnih sredstava doprinijeti značajnom poboljšanju u efikasnosti i zadovoljstvu građana uslugama javne uprave.

## **2. PLAĆA I NAGRAĐIVANJE NA TEMELJU NOVOG ZAKONA O PLAĆAMA U DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA**

Unatoč prvobitnoj ideji (NPOO 2021.-2026.) kada je predviđeno donošenje dva zakona o plaćama (jednog za državnu službu, a drugog za javne službe), *Koordinativno tijelo Vlade Republike Hrvatske za međuinstitucionalnu koordinaciju aktivnosti vezanih za unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama* donijelo je odluku o izradi jedinstvenog zakona o plaćama, u nastojanju da se sustav plaća standardizira. Sustavi nagrađivanja sastoje se od materijalnih i nematerijalnih kompenzacija, a sustav se može razvrstati na kompenzacijski i nekompenzacijski, od kojih se komponente kompenzacijskog sustava mogu razdvojiti na novčana i nenovčana potraživanja (Buble 2013.). Najvažnijim oblikom nagrađivanja rada i dalje se smatra plaća. Plaće službenika i namještenika u državnoj i javnoj službi do sada su bile uređene različitim zakonima i uredbama. Državni službenički sustav bio je uređen *Zakonom o*



*državnim službenicima* ali glede plaća tek u dijelu *Temeljna prava* u kojem je propisano samo kako državni službenici i namještenici za svoj rad imaju pravo na plaću, dok se u članku 10. stavku 3. toga Zakona naglašava kako će plaće i druga materijalna prava državnih službenika urediti posebnim zakonom. U međuvremenu, na snazi su ostale odredbe *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, *Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi* i *Uredbe o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi*, kojima su uređena pitanja plaća državnih službenika i namještenika kao i jedinstveni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova te posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti za pojedina državna tijela. Različiti subjekti u sektoru su posebnim uredbama definirali (uglavnom veće) plaće ili posebne dodatke na plaću (primjerice Carinska uprava, Porezna uprava, Državni inspektorat) što je rezultiralo netransparentnošću i neujednačenošću. S druge strane, plaće službenika i namještenika u javnim službama do sada su bile uređene *Zakonom o plaćama u javnim službama* i *Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama*, ali je neusklađenost između subjekata unutar javne službe bila istovjetna onoj u državnoj službi jer su u međuvremenu od strane sindikata ispregovarani pojedinačni granski kolektivni ugovori, i to prvenstveno u dijelu dodataka na plaće, a pojedinačno su i ustanove donijele i interne opće akte u kojima su utvrdile pravo zaposlenika na nagrade za uspješnost na radu unatoč činjenici kako je isto protivno važećem *Zakonu o plaćama u javnim službama*. Netom nabrojano rezultiralo je neujednačenim plaćama u javnim službama, što je stvorilo i neželjenu konkurenciju među ustanovama jer su za isto radno mjesto odnosno isti posao. *Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama* (ZPDSJS 2023) Hrvatski je sabor usvojio 15. prosinca 2023., a stupio je na snagu 1. siječnja 2024. godine. Intencija je novog Zakona urediti plaće u državnoj i javnim službama. Uvođenjem novog sustava plaća i vrednovanja rada u javnom sektoru planira se uvesti 16 platnih razreda kojima će se kategorizirati sustav

koeficijenata i to u rasponu od 0,90 do 8,00. Na taj način bi se postojeći najniži koeficijent u sustavu državne službe i javnim službama povećao s 0,631 na 0,90 čime bi plaće službenika s najnižim plaćama značajno trebale porasti. Platni razredi imat će važnu ulogu za vrednovanje rada, a koeficijenti složenosti poslova će se kao i do sada utvrđivat dvjema uredbama o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova i to za državnu službu te za javne službe. Zakon treba konsolidirati i razne dosadašnje dodatke na plaću na ukupno 6 osnovnih dodataka. Još jedna intencija Zakona je uvesti kvalitetniji sustav ocjenjivanja zaposlenika, koji bi uz nagrađivanje najistaknutijih zaposlenika obuhvaćao i sustav kažnjavanja loše ocijenjenih odnosno zaposlenika kod kojih je evidentirana neučinkovitost u radu. Vrednovanje bi se trebalo provoditi na kvalitativan i kvantitativan način za svako pojedino radno mjesto<sup>3</sup>, a službenici će moći napredovati temeljem (pro)ocjenjene učinkovitosti i ostvariti do 30% dodatka na plaću. Analizirajući kompenzacije u javnoj službi, plaće službenika i namještenika sastoje se od *osnovne plaće*, koju ostvaruju za obavljanje poslova radnog mjesta i koju čini tri komponente (uvećani koeficijent, osnovica i dodatak za staž), i *dodataka na plaću* (ZPDSJS 2023). U slučaju javne uprave i predmetnog Zakona, osnovna plaća predstavlja umnožak koeficijenta za obračun plaće i osnovice za obračun plaće, a koja se isplaćuje u brutoiznosu. Uz osnovnu plaću, zaposlenici ostvaruju pravo i na više dodataka kao što su dodatak za radni staž, učinkovitost rada, završen poslijediplomski studij, policijsko zvanje, rad u izvanrednim radnim okolnostima te posebne oblike organizacije rada. Dok se dodatak za radni staž obračunava na osnovnu plaću, ostali dodatci se obračunavaju na osnovnu plaću uvećanu za dodatak na radni staž na cjelokupnu mjesečnu satnicu uz izuzetak potonja dva dodatka koji se obračunavaju na identičan način, ali se obračunavaju samo za fond sati rada koji su odrađeni u propisanim uvjetima odnosno oblicima rada. Novi Zakon, osim osiguranja

---

<sup>3</sup> Uz izuzetak osoba zaposlenih na poslovima podrške ministru te u Uredu predsjednika Vlade i Uredu predsjednika Hrvatskoga sabora na koje se ne primjenjuju odredbe ovoga Zakona o ocjenjivanju, nagrađivanju i promicanju.

jednakosti, standardizacije, prevrednovanja koeficijenata i platnih razreda te nadzor i praćenje nad sustavom plaća, za zadatak ima omogućiti promicanje u plaći na istom radnom mjestu, a uvest će se mogućnost nagrađivanja službenika i namještenika za postizanje iznimnih rezultata koji su značajni za rad državnog tijela ili javne službe u kojoj rade. U ovom radu naglasak je na analizi dodatka za učinkovitost rada u javnoj službi. Procjena Vlade je kako će reforma sustava plaća, koja podrazumijeva učinke ne samo Zakona već i podzakonskih akta odnosno uredbi, imati značajan fiskalni učinak na državni proračun. U prve tri godine provedbe fiskalni učinak procjenjuje se kako bi trebao iznositi približno 12 milijuna eura/godišnje za službenike i namještenike koji će u 2024. i 2025. godini biti ocijenjeni ocjenom „izvrstan“. Dugoročno, očekuje se kako će se fiskalni učinak povećavati jer će službenici i namještenici protekom godina kumulirati bodove stečene u postupcima ocjenjivanja učinkovitosti rada te bi se posljedično po ovoj osnovi trebali povećati i postoci dodatka na plaću. Procjena je kako bi troškovi provedbe u prvih deset godina iznositi približno 1,8 milijardi eura. Od toga se procjenjuje kako je oko 158,3 milijuna eura za isplatu godišnjih bonusa, a ostalih 1,7 milijardi eura za a) *promicanje u plaći* i b) *isplatu dodatka na plaću za učinkovitost rada* (Savjetovanje 2023). Visina procijenjenih financijskih sredstava, osim korigiranja dosadašnjeg manjka transparentnosti te nebrojenih nelogičnosti i nepravdi u javnom sektoru, zasigurno ima značajan reformski potencijal koji bi se trebao iskoristiti u promjenu dosadašnje prakse koja je rezultirala vidljivim nezadovoljstvom radom institucija sektora.

### 3. OCJENJIVANJE UČINKOVITOSTI

Temeljem odredbi iz *Uredbe o postupku i kriterijima ocjene državnih službenika* (NN 133/2011), posebice u članku 4., državnog službenika ocjenjuje se primjenom a) općih i b) posebnih kriterija ocjenjivanja od kojih se prvi kriteriji primjenjuju na sve državne službenike neovisno o radnom mjestu na koje su raspoređeni, a posebni ovisno o poslovima na koje je državni službenik raspoređen. Osim navedenoga, prilikom ocjenjivanja do sada su se u određenoj

mjeri u ocjenu pridodavale i ocjene osobnog ponašanja državnog službenika i poštivanja službene dužnosti. Rad rukovodećih državnih službenika uz gore navedene kriterije ocjenjivao je i dodatne kompetencije kao što su sposobnosti organizacije i koordinacije obavljanja poslova, donošenja odluka, motiviranja službenika, rješavanja konflikata te praćenja rada i davanja uputa za rad podređenima. Sustav ocjenjivanja zaposlenih u državnoj službi provodio se i u prethodnom razdoblju ali sama ocjena učinkovitosti rada nije imala utjecaj na njihovu plaću. Za razliku od državne službe, u javnim službama do sada nije postojao sustav ocjenjivanja službenika i namještenika kao ni sustav nagrađivanja unatoč činjenici kako je sustav nagrađivanja predviđen *Temeljnim kolektivnim ugovorom* (TKU 2022) za službenike i namještenike u javnim službama<sup>4</sup>. U njemu je predviđena je mogućnost isplate dodatka za uspješnost na radu za ostvarene natprosječne rezultate rada te je posebnim propisom (*Zakon o plaćama u javnim službama*) predviđena mogućnost isplate dodatka za uspješnost rada u visini najviše tri plaće ali je u njemu definirano i da će Vlada uredbom utvrditi kriterije utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu, a takva uredba od 2001. do danas nije donesena. Ocjenjivanje se prema novom Zakonu radi jednom godišnje za prethodnu godinu, a ovlast za odluku o ocjeni donosi čelnik odnosno osoba koju ovlasti (ZPDSJS 2023). U novom je Zakonu (ZPDSJS 2023) u članku 10., koji uređuje ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika, u više stavaka propisan postupak i nadležnost ocjenjivanja, a samu odluku donosi čelnik javne službe (vidi: stavak 3). Postupak, kriterije i način ocjenjivanja propisuje Vlada RH uredbom na prijedlog tijela državne uprave nadležnog za rad (vidi: stavak 9) ali će zbog specifičnosti poslova pojedinih javnih službi ministar za pojedinu službu pravilnikom utvrditi kriterije u tim javnim službama (vidi: stavak 13). Dodatak na plaću koji se isplaćuje radniku temeljem ocjene njegove učinkovitosti definiran je u dijelu pod nazivom *Dodatak za učinkovitost rada* (članak 19.).

---

<sup>4</sup> NN 56/22. i 127/22.

Procjena je iznimno osjetljiv proces jer u slučaju da se ne obavlja na korektan način, posljedica može biti narušavanje interpersonalnih odnosa i slabljenja sinergijskog efekta. S druge strane, korektno provedeno ocjenjivanje može rezultirati poboljšanjem učinkovitosti i realizaciji postavljenih ciljeva.

#### **4. ISPITIVANJE DOSADAŠNJIH ISKUSTAVA U PROVOĐENJU OCJENJIVAČKIH RAZGOVORA**

U svrhu boljeg razumijevanja teme rada provedeno je kvalitativno istraživanje metodom polustrukturiranog dubinskog intervjua tijekom kojega su ispitanicima postavljana otvorena pitanja. Ukupno je provedeno deset intervjua s 10 radnika iz državne službe i 2 radnika iz javne službe (ustanove koja je samoinicijativno i bez zakonske obveze započela provođenje ocjenjivanja učinkovitosti) koji su do sada bili podvrgnuti godišnjim ocjenjivačkim razgovorima. Istraživanje je provedeno tijekom veljače i ožujka 2024. godine i započelo je intervjuiranjem troje poznanika nakon čega se metodom „snježne grude“ došlo do kontakata ostalih sugovornika. Uzorak je ipak bio djelomično probablistički jer je tijekom istraživanja pozornost posvećena zastupljenosti ispitanika iz tri razine državne uprave (središnja, regionalna i lokalna). Isto tako, pozornost je bila i na hijerarhijskoj razini ispitanika tako da su ispitanici stavovi podređenih (koji su bili ocjenjivani) i nadređenih (koji su provodili ocjenjivanje). Intervjui su provedeni dok nije dosegnuta svojevrsna točka saturacije (Pavić i Šundalić, 2021) jer su se informacije, u odnosu na one do tada prikupljene, počele ponavljati te posljedično ne pridonoseći novim spoznajama. U pripremi istraživanja korišten je obrazac COREQ (eng. *Consolidated criteria for reporting qualitative research*) (Tong, Sainsbury i Craig, 2007.) pomoću kojeg su definirani kriteriji i check-lista za izvještavanje o kvalitativnom istraživanju. Korištena je verzija obrasca dorađena od strane Ajduković (2014) koja je dodala šest kriterija, a koji se odnose na teorijski kontekst istraživanja, izbor metode prikupljanja podataka, etička pitanja, odstupanja od planiranog nacrt istraživanja, opis okvira analize podatka, te navođenje ograničenja istraživanja. Metoda

dubinskog intervjua odabrana je iz više razloga, a najvažniji je bila namjera da se postigne viši stupanj razumijevanja teme jer je i prije početka ukazivala kako su mogući odgovori na istraživačka pitanja nepredvidivi. Namjera je stoga bila odraditi kvalitativno istraživanje koje će na relativno malom planiranom uzorku ispitati informacije i detektirati probleme koje su u velikom dijelu nepoznati i koje je teško kvantitativno izraziti. Tema istraživanja zahtijevala je suptilni pristup istraživača tijekom intervjuiranja iz razloga što su procjena kvalitete nečijeg rada, kompetentnosti i karaktera dio intime ispitanika, a što je bio jedan od temeljnih razloga što se ispitivanju nije pristupilo metodom fokus-grupe ili kvantitativnim metodama. Dubinski su intervjui snimljeni u audio-formatu u trajanju od približno 30 minuta ne uračunavajući uvodni dio o istraživanju, prikupljanje podataka o ispitanicima te upoznavanje s planom korištenja istih. Odrađeni su telefonskim putem ili osobno u prostorima koji osiguravali izdvojenost od trećih strana te su na njima sudjelovali ispitanik i ispitivač koji je tijekom intervjua vodio bilješke, ali su transkripti bilježeni preslušavanjem audio-snimaka. Prije početka snimanja zatražena je suglasnost svih ispitanika koji su upoznati sa svrhom i načinom provođenja intervjua te im je zajamčena anonimnost. Provedeno je pilot-istraživanje na jednom ispitaniku koje je predstavljalo kvalitetno polazište za dodatno strukturiranje područja i pitanja za intervjue koji su uslijedili. Značajan izazov tijekom izvođenja intervjua predstavljao je zadatak da se tijekom postavljanja pitanja kojima se ispituje stav o mogućnosti ocjenjivanja korisničkog iskustva u nekom budućem vremenu te da se pokušaju detektirati korisnici usluga istovremeno ne sugerirajući, svjesno ili nesvjesno, ispitanicima odgovore na neka druga pitanja. Postavljanjem otvorenih i složenih pitanja pokušalo se kreirati preduvjete za odgovore kojima bi se postigao detaljniji uvid u djelovanje provođenja ocjenjivanja učinkovitosti i to primjerice: na motivaciju zaposlenika u njihovom daljnjem radu, reperkusije na radno okruženje, učinke na napredovanje, te na odnose s kolegama i nadređenima. Intervjuiranje je obavljano kombinacijom pristupa uživo i

telefonskim putem u formi nestrukturiranog dubinskog intervjua koji je uz maksimalnu fleksibilnost i spontanost omogućio ispitivanje iskustva u namjeri da se od ispitanika dobije što transparentniji uvid u širinu i dubinu ove tematike. U odabiru metode značajnu je ulogu imala i činjenica kako su u pitanju vrlo osobne, privatne i osjetljive teme. Rezultati su interpretirani pomoću metoda indukcije, analize, kompilacije i komparacije, a zaključci su korišteni i izloženi u više dijelova ovog rada. U analizi rada primijenjena je *tematska analiza* prema Clarke i Braun (2013.) radi njezine pristupačnosti i fleksibilnosti što je ovaj rad zahtijevao. Ispitanicima su postavljena ista pitanja, pri čemu su im postavljena i dodatna potpitanja a ovisno o njihovim odgovorima. Protokol polustrukturiranog intervjua sadržavao je tri tematske cjeline. Prvi set pitanja nazvan je *Uvodna pitanja*, a odnosio se na socio-demografske karakteristike sugovornika kao što su mjesto stanovanja, ime državne institucije u kojoj radi, najviši završeni stupanj obrazovanja i zanimanje. Drugi set pitanja nazvan je *Iskustvo dosadašnjih ocjenjivačkih razgovora* te su se u njemu nalazila pitanja o kriterijima, učestalosti, povratnim informacijama, kvalifikacijama i subjektivnosti ocjenjivača. Treći set pitanja nazvan je *Procjene buduće uspješnosti* i fokusiran je na procjene ispitanika kada se ocjenama pridruži element nagrađivanja, na prijedloge i preporuke za poboljšanje postojećeg sustava te na stav o mogućoj promjeni fokusa prilikom ocjenjivanja prema ispitivanju zadovoljstva korisnika.

#### **I. tema „Zadovoljstvo učestalošću i kvalitetom ocjenjivanja, praćenja rada i povratnih informacija“**

Prva tema ukazuje kako ocjene često ne odražavaju stvarnu učinkovitost pojedinaca, što je primijećeno kod većine ispitanika. Razlog tome leži u težnji ocjenjivača da ne razlikuje radnike, rezultirajući prilagodbom ocjena unutar organizacijskih jedinica, što upućuje na nedostatak analitičnosti sustava, unatoč

zadovoljstvu ispitanika sadržajem obrasca. Ispitanici su jednoglasno kritizirali učestalost ocjenjivanja i nedovoljno česte povratne informacije o radu. Smatraju da je godišnja povratna informacija o učinkovitosti rijetka, što komplicira praćenje performansi i upravljanje ekstremnim ponašanjima. Također, godišnje ocjenjivanje tijekom četverogodišnjeg mandata čelnika uključuje razdoblje prilagodbe novog čelnika te se povremeno uočavaju pojave poput revanšizma prema pojedincima odnosno dijelu kolektiva. Povratne informacije su ključne za motivaciju i održavanje entuzijazma zaposlenika, a značajan je utjecaj nadređenih na efikasnost, kroz dodjelu zadataka i upravljanje timom, koji je identificiran kao problem, posebice jer su nadređeni često i ocjenjivači. Također, intervjuima je utvrđena značajna subjektivnost ocjenjivača, što dodatno umanjuje kvalitetu ocjenjivanja, što je tematizirano u nastavku rada.

## **II. tema „Pitanje subjektivnosti ocjenjivača te kvalificiranosti za provođenje razgovora“**

Druga tema bavi se stavovima ispitanika o subjektivnosti ocjenjivača. Iznimno je zahtjevno kreirati sustav u kojemu je moguće u potpunosti isključiti subjektivnu komponentu prilikom vrednovanja ali upravo bi minimiziranje ili izostanak subjektivnosti vrednovanja prema mišljenju ispitanika morao biti *conditio sine qua non*, što smatraju da se u slučaju novog zakona nije zadovoljilo te je isto njihova najveća zamjerka. Polovica ispitanika naglašavaju značajan utjecaj nepotizma i političkog klijentelizma na konačne ocjene djelatnika, a koje rezultiraju (neopravdano) boljim ili lošijim u odnosu na ocjene koje ispitanici smatraju realni(ji)m. Većina ispitanika naglasila je kako ocjenjivače smatra nedovoljno kvalificiranima, uključujući i one koji su sami provodili ocjenjivanje. Dvoje od ispitanika iskazalo je zadovoljstvo kvalificiranošću, ali su istu pripisali osobnom iskustvu i kvalifikacijom nadređenih te je istaknuto kako „To nije uređeni sustav jer ovisi tko je postavljen na rukovodeće mjesto“. Intervjuirani su



isticali učestali konformizam prilikom ocjenjivanja što je uglavnom rezultiralo negativnim utjecajem na daljnju motivaciju zaposlenika, a kao svrhu dosadašnjeg ocjenjivanje nazvali su „ispunjavanjem forme“.

### III. tema „Preporuke za unapređenje ocjenjivačkih razgovora“

Kao najznačajnija kategorija u trećoj temi isticala se potreba za objektiviziranjem ocjenjivanja. Dosadašnju provedbu u najvećoj su mjeri okarakterizirali kao dominantno subjektivnu te su preporuke mjera za poboljšanje usmjerene prvenstveno na korekciju tog segmenta. Predloženo je dodatno educiranje ocjenjivača, ali i uvođenje ocjenjivanja nadređenih od strane podređenih. Prijedlog dijela ispitanika bio je da se fokus s ispitivanja zadovoljstva nadređenih prebaci na zadovoljstvo korisnika, primjerice korištenjem evaluacijskih upitnika nakon provedenih edukacija, ali i telefonskim i internet anketiranjem. Ipak, dio ispitanika procjenjuje kako u njihovim institucijama (npr. Ministarstvo) ne postoje korisnici radi same prirode posla i zadataka odnosno oni ne mogu detektirati tko su korisnici njihovih usluga. Korisnici koji su predlagali uvođenje ispitivanja zadovoljstva (ili iskustva) korisnika uslugama zastupaju i stav kako je potrebno promovirati timski rad u svrhu poboljšanja sustava. U dosadašnjoj praksi ispitanici nisu materijalno nagrađivani za izvanredne rezultate rada. Izuzetak je ispitanik koji je na prijašnjem poslu radio u jedinici lokalne samouprave koja je običavala u slučaju ispunjenja godišnjih planova isplatiti po 5.000,00 kn svim zaposlenicima odjela u prosincu sljedeće godine. Do sada je praksa je bila da se kao benefit za iznimne ocjene zaposlenicima dodjele dodatni dani godišnjeg. U slučaju ispitanika koji su bili ocjenjivani najboljim ocjenama, dodatne dane nisu mogli koristiti jer su već imali maksimalno dozvoljeni broj dana godišnjeg odmora. Upravo odsustvo materijalnog nagrađivanja svi intervjuirani procjenjuju kao jedan od ključnih uzroka neuspješnosti prošlog sustava ocjenjivanja. Preporuka je i uvođenja

obveze ocjenjivačima jasnog komuniciranja plana korekcija sa svrhom poboljšanja ocjena u budućem ocjenjivačkom razdoblju jer do sada nikome od intervjuiranih nije određen plan za sljedeću godinu tijekom ocjenjivačkog razgovora. U slučaju kada bi se inzistiralo na timskom radu i ukoliko bi se mjerilo (korisničko) zadovoljstvo učinkovitošću tima, ispitanici procjenjuju kako bi se postigao sinergijski efekt kao i korekcija unutar samog sustava.

## **5.ALTERNATIVNI MODEL NAGRAĐIVANJA S CILJEM POVEĆANJA ZADOVOLJSTVA KORISNIKA**

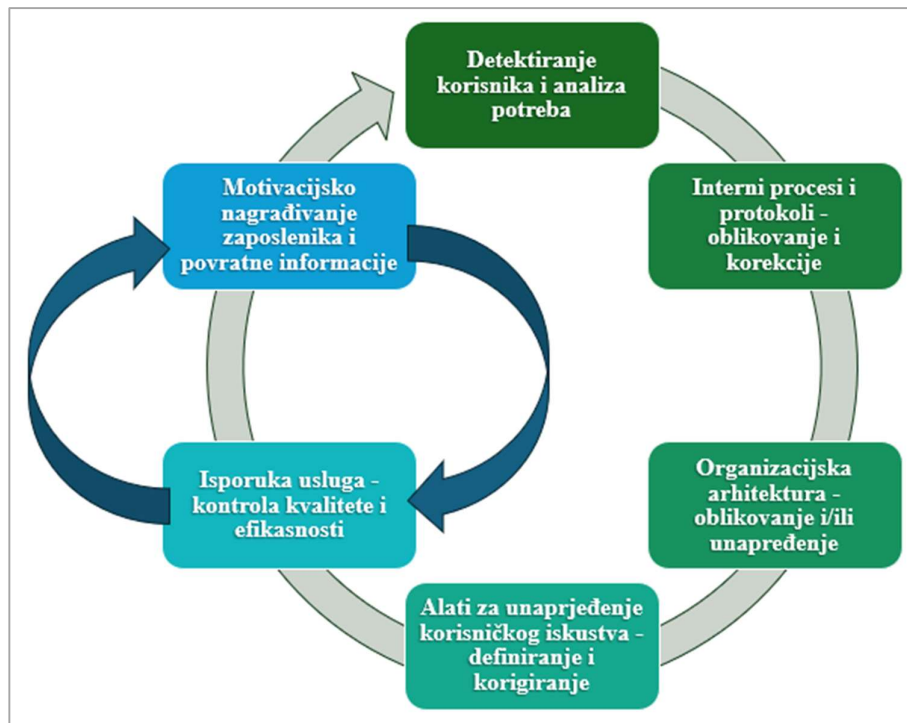
Kao nastavak teme preporuka za unapređenjem sustava ocjenjivanja djelatnika javne uprave iz prethodnog poglavlja, u svrhu primjene znanja stečenog istraživanjem dosadašnje prakse, u nastavku se izlaže teorijski model koji za cilj ima osigurati poboljšanje objektivnosti ocjenjivanja. Model se temelji na promjeni fokusa sa zadovoljstva čelnika i nadređenih na, riječima jedne od ispitanica u intervjuima „razlog postojanja javnih institucija“, korisnike.

Model je oblikovan na način da osim kontinuiranog praćenja i korigiranja, osigura i motivaciju na poboljšanje samog sustava. Razlog je što na ukupno zadovoljstvo korisnika utječe (izravno ili neizravno) djelovanje većeg broja zaposlenika putem izravnog kontakta ili kao podrška djelatnicima koji kontaktiraju s korisnicima.

Predloženi model neprekidnog procesa poboljšanja kvalitete isporuke usluga korisnicima usluga javne uprave, unatoč njegovoj kontinuiranosti, započinje identifikacijom korisnika i analizom njihovih potreba i očekivanja, što je ključno kako bi se usluge prilagodile stvarnim potrebama korisnika. Nakon identifikacije potreba korisnika, potrebno je oblikovati interne procese i protokole ili ih korigirati kako bi se osigurala učinkovita i kvalitetna isporuka usluga. Ovaj korak uvjetuje usklađivanje organizacijske strukture s ciljem pružanja boljih usluga korisnicima što može zahtijevati postavljanje nove ili prilagodbu postojećoj organizacijske strukturi, odgovornostima i procesima. Potom bi se trebali

identificirati i implementirati alati i tehnologije koji mogu poboljšati korisničko iskustvo prilikom korištenja usluga javne uprave.

*Slika 1: Prijedlog neprekinutog procesa poboljšanja kvalitete isporuke usluga korisnicima*



*Izrada: autor*

Sam proces isporuke usluga treba biti pod stalnom kontrolom kako bi se osigurala visoka kvaliteta i efikasnost, a to uključuje praćenje ključnih pokazatelja performansi, identifikaciju problema i brzu reakciju na iste. Motivacija i povratne informacije zaposlenika ključni su za održavanje visokih standarda kvalitete usluga. Iz tog razloga, sustav motivacije treba biti usmjeren na poticanje izvrsnosti u pružanju usluga korisnicima, dok povratne informacije trebaju omogućiti kontinuirano učenje i poboljšanje. Postoji više tehnika koje se mogu koristiti za ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga kao što su ankete, fokus-grupe, misteriozni kupci ili analiza pritužbi. U predloženom

modelu, koraci koji se odnose na *isporuku usluga* (5. korak) i *motivacijsko nagrađivanje zaposlenika i povratne informacije* (6. korak) tvore petlju kontinuiranog poboljšanja, gdje se isporuka usluga stalno nadgleda i prilagođava temeljem povratnih informacija i motivacije. Ova petlja omogućila bi dinamično prilagođavanje procesa isporuke usluga promjenjivim potrebama korisnika i uvjetima okoline.

## 6.ZAKLJUČAK

Nedavno donošenje Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama u Hrvatskoj predstavlja značajan korak prema standardizaciji i reformi sustava naknada u javnom sektoru. Uvođenje nagrađivanja temeljenog na učinku, zajedno s mjerama za rješavanje problema neučinkovitosti, naglašava predanost Vlade poticanju meritokratskog i učinkovitijeg javnog sektora. Novi Zakon propisuje postupak i kriterije ocjenjivanja učinkovitosti, ali rezultati istraživanja ukazuju na potrebu daljnjeg unaprjeđenja tog procesa. Istraživanje stavova zaposlenika javne uprave o sustavu ocjenjivanja učinkovitosti pruža zanimljiv uvid u percepciju zaposlenika o ovom važnom aspektu organizacijskog djelovanja. Važno je se ocjenjivanje provodi na korektan način kako bi se izbjegle negativne posljedice na interpersonalne odnose i kako bi se potaknula učinkovitost i ostvarenje organizacijskih ciljeva. Rezultati istraživanja sugeriraju kako postoji prostor za unaprjeđenje sustava ocjenjivanja kako bi bolje odgovarao očekivanjima i potrebama zaposlenika. Ocjenjivanje učinkovitosti, kao važan proces u upravljanju ljudskim resursima, trebalo bi biti usmjereno postizanju višestrukih ciljeva, uključujući motiviranje zaposlenika i poboljšanje organizacijske učinkovitosti.

Kvalitativno istraživanje provedeno među zaposlenicima javne uprave pružilo je dodatne uvide u njihova iskustva s ocjenjivanjem učinkovitosti. Nalazi istraživanja mogu poslužiti kao osnova za daljnje intervencije i unaprjeđenje prakse u upravljanju ljudskim resursima. U konačnici, ovaj rad pruža uvid u kompleksnost procesa ocjenjivanja u javnoj upravi i identificira ključne izazove

s kojima se suočavaju djelatnici u tom sektoru. Preporuke za unaprjeđenje sustava ocjenjivanja i predloženi alternativni model nagrađivanja s promjenom fokusa prema zadovoljstvu korisnika mogu pružiti smjernice za buduće reforme u ovom području, s ciljem poboljšanja objektivnosti, transparentnosti i učinkovitosti.

**LITERATURA**

1. Ajduković, M. (2014). Kako izvještavati o kvalitativnim istraživanjima? Smjernice za istraživače, mentore i recenzente. Ljetopis Socijalnog rada 2014. 21 (3), 345-366.
2. Akcijski plan provedbe strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, Vlada Republike Hrvatske (2016.), Zagreb: Vlada Republike Hrvatske
3. Arbula Blecich, A. (2015). Vrednovanje efikasnosti i efektivnosti visokoobrazovnih institucija ekonomskog usmjerenja u funkciji povećanja njihove kvalitete. Sveučilište u Rijeci. Ekonomski fakultet. disertacija
4. Benington, J., Moore, M.H. (2013). *Javna vrijednost; teorija i praksa*. eKnjiga. Dostupno na <http://www.ebook024.com/product/javna-vrijednost-teorija-i-praksa> (pristup 16.1.2024.)
5. Bilić, S., Filipović, Z. (2023.). *Motivacija i nagrađivanje zaposlenih u javnoj upravi*. Zbornik radova 13. međunarodna konferencija Razvoj javne uprave. Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, 24-34
6. Buble M. i Bakotić D. (2013.). *Kompenzacijski menadžment*. Split: Ekonomski fakultet u Splitu
7. Braun, V. & Clarke, V. (2012) Thematic analysis. In H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, & K. J. Sher (Eds), *APA handbook of research methods in psychology, Vol. 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological* (pp. 57-71). Washington, DC: American Psychological Association
8. Clarke, V., Braun, V. (2013). Successful qualitative research: A practical guide for beginners. London: Sage
9. EK – CROATIA - country profile. Dostupno na [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/croatia\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/croatia_en) (pristup 19.1.2024.)
10. European Commission (2023). Directorate-General for Structural Reform Support, Stimpson, A., Moretti, C., Lemmik, J. Public administrations in the EU Member States: 2021 overview. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2887/206901>
11. European Commission (2018). Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Koprić, I., Hammerschmid, G., Thijs, N. Public administration characteristics and performance in EU28 : Croatia. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/511463>
12. Heinrich, C.J., Marschke, G., (2009). *Incentives and their dynamics in public sector performance management systems*. Journal of Policy Analysis and Management. Volume 29, Issue 1. 183-208
13. International Monetary Fund (2014.). *Government finance statistics manual 2014*. Washington D.C.: IMF
14. Kaufmann, D., Kraay, A. (2023). *Worldwide Governance Indicators*. 2023 Update, Dostupno na [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) (pristup 18.1.2024.)
15. Koprić, I. (2013). *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 82-98
16. Koprić, I. (2016). *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma*, Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 7 No. 26, 3-12

17. Marinac, A. i Sudarić, Ž. (2019). *Ekonomika javne uprave*. Vukovar: Veleučilište "Lavoslav Ružička"
18. Mello, D.M. (2013). *Managing Human Capital in the Public Sector*. Van Schaik Municipality, University of KwaZulu-Natal
19. Miljenović, D., Kutnjak, G., Jakovac, P. (2020). *Determiniranje obilježja djelotvornosti javnog sektora i javnog menadžmenta*. Zbornik Veleučilišta u Rijeci. Vol. 8, No. 1. 295-311
20. Milkovich G. T., Newman J. M. (2006.). *Plaće i modeli nagrađivanja*. Zagreb: Masmmedia
21. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (2022). Ministarstvo pravosuđa i uprave
22. NextGenEU (2024). Dostupno na [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en) (pristup 8.3.2024.)
23. North, D.C. (2003.). *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*. Zagreb: MASMEDIA d.o.o.
24. Ocjenjivanje državnih službenika. Ministarstvo pravosuđa i uprave. Dostupno na <https://mpu.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/drzavni-sluzbenici-i-namjestenici-24634/ocjenjivanje-drzavnih-sluzbenika/22339> (pristup 30.1.2024.)
25. Pavić, Ž., Šundalić, A. (2021). *Uvod u metodologiju društvenih znanosti*. Osijek: Filozofski fakultet Osijek
26. Samuelson, P.A. i Nordhaus, W.D. (2011.). *Ekonomija* (Devetnaesto izdanje). Zagreb: MATE d.o.o.
27. Savjetovanje o nacrtu prijedloga Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama. Strukturiranje dokumenta (gov.hr) (pristup 17.1.2024.)
28. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N. (2008): *Temelji menadžmenta*. Zagreb: Školska knjiga
29. Statistički prikaz Ministarstva pravosuđa i uprave (2021.)
30. Strategija razvoja javne uprave 2014. - 2020. (2014.). Ministarstvo uprave. Zagreb: Ministarstvo uprave
31. Strategija razvoja javne uprave 2015. - 2020. (2015.). Ministarstvo uprave. Zagreb: (NN 70/2015)
32. Sudarić, Ž., Ivanković, D., Čorak, M. (2017). *Inovacijsko poduzetništvo i menadžment – pokretačka snaga razvoja javne uprave*, PILC PAR International Scientific and Professional Leadership Conference Creative Leadership, Rijeka: Visoka poslovna škola PAR, 294-313
33. Šišinački, A., Dobiš, B., Šišinački, J. (2017). Successful organizations driven by employee performance evaluation, *Obrazovanje za poduzetništvo - E4E*. vol. 7 br. 2. 189-204
34. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama (NN 56/22. i 127/22.)
35. Tanzi V. (2000). *The Role of the State and the Quality of the Public Sector*, International Monetary Fund. Vol. 2000 iss. 036
36. Thusi, X. (2023). *Performance Management Systems (PMS): Challenges and Opportunities in the Public Sector*. International Journal of Social Science Research and Review. June 2023
37. Tong, A., Sainsbury, P. & Craig, J. (2007). *Consolidated criteria for reporting qualitative research (COREQ)*. International Journal for Quality in Health Care, 19 (6), 349–357

38. Tracy, S. J. (2013). *Qualitative research methods: collecting evidence, crafting analysis, communicating impact*. Chichester, West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
39. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (NN 37/01., 38/01. – ispravak, 71/01., 89/01., 112/01., 7/02. – ispravak, 17/03., 197/03., 21/04., 25/04. – ispravak, 66/05., 131/05., 11/07., 47/07., 109/07., 58/08., 32/09., 140/09., 21/10., 38/10., 77/10., 113/10., 22/11., 142/11., 31/12., 49/12., 60/12., 78/12., 82/12., 100/12., 124/12., 140/12., 16/13., 25/13., 52/13., 96/13., 126/13., 2/14., 94/14., 140/14., 151/14., 76/15. i 100/15., 71/18., 15/19., 73/19., 63/21., 13/22., 139/22., 26/23.)
40. Uredba o izmjenama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/13, 72/13, 151/13, 09/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14 - Ispravak, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17 - Ispravak, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19 i 50/20)
41. Uredba o poslovima s posebnim uvjetima rada u državnoj službi (NN 74/02., 58/08., 119/11., 33/13., 65/15. i 2/17. i 63/21.)
42. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova, dodatku na uvjete rada te kriterijima i najvišem mogućem iznosu dodatka za natprosječne rezultate u radu za službenike Porezne uprave (NN 78/17.)
43. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/13., 72/13., 151/13., 9/14., 40/14., 51/14., 77/14., 83/14. – ispravak, 87/14., 120/14., 147/14., 151/14., 11/15., 32/15., 38/15., 60/15., 83/15., 112/15., 122/15., 10/17., 39/17., 40/17. – ispravak, 74/17., 122/17., 9/18., 57/18., 59/19., 79/19., 119/19., 50/20., 128/20., 141/20., 17/21., 26/21., 78/21., 138/21., 9/22., 31/22., 72/22., 82/22., 99/22. i 26/23.)
44. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova za carinske službenike (NN 78/17.)
45. Uredba o plaćama policijskih službenika (NN 7/22., 149/22. i 26/23)
46. Uredbe o postupku i kriterijima ocjene državnih službenika (NN 133/2011)
47. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova za radna mjesta u Državnom inspektoratu (NN 107/19),
48. Uredba o plaćama, dodacima i naknadama u službi vanjskih poslova (NN 22/03., 48/03., 39/06., 36/07., 25/13., 48/18., 15/19. i 99/22.)
49. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN 155/23)
50. Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01. i 39/09.)
51. Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19)
52. Zakon o državnim službenicima (NN 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 150/11., 34/12., 49/12., 37/13., 38/13., 01/15., 138/15. i 61/17., 70/19., 98/19. i 141/22.)
53. Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01., 92/05., 86/08. i 28/10.)
54. Zovko, V. (2023). *Diskriminatorni aspekti politike plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na pojedine kategorije zaposlenih u državnim tijelima i javnim službama – liječnika, sveučilišnih nastavnika i suradnika, sudaca i sudskih savjetnika*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (0352-5317) Vol. 39, No. 1. 53-77



*Summary***REWARDING EMPLOYEES IN THE PUBLIC SECTOR TO  
INCREASE CUSTOMER SATISFACTION***Professional paper*

*Public administration in the Republic of Croatia plays a pivotal role as both a significant employer and a beneficiary of state funds. Public opinion surveys have highlighted the need for progress in improving the quality of policy implementation and the delivery of public services. The European Union institutions emphasize the importance of developing high-quality public administration across all member states, recognizing its potential impact on citizens and the economy. In this study, we aim to identify ways to elevate the current level of quality and satisfaction by analyzing existing practices and potential outcomes outlined in the new Law on Salaries in Civil Service and Public Services. To explore and qualitatively analyze past performance evaluation practices, we employed in-depth interviews with civil servants who have undergone annual assessments. From the provisions of the new law, we discern a continued effort to enhance system efficiency by prioritizing the satisfaction of supervisor officers who evaluate employees once a year. However, based on our research findings, we propose shifting the focus from supervisor satisfaction to monitoring and rewarding user satisfaction. We present a potential paradigm shift in evaluation and reward systems, directing the framework toward long-term improvements in user satisfaction with public services in Croatia.*

**Key words:** *public administration, performance evaluation, material compensations, rewards, user satisfaction*

## NOVI ZAKON O PLAĆAMA U DRŽAVNOJ SLUŽBI I JAVNIM SLUŽBAMA S REPERKUSIJOM NA SEKTOR ZDRAVSTVA

*Izvorni znanstveni rad*

**Lucija Petrovčić, pred.<sup>1</sup>**

**dr. sc. Valentina Vinšalek Stipić, v. pred.<sup>2</sup>**

**doc. dr. sc. Zlatko Ćesić, prof. struč. stud. u trajnom zvanju<sup>3</sup>**

*U sektorskom supostojanju unutar opće države kao i svakom od oblika javne službe, zdravstvenom sektoru kao sektoru naglašene društvene naravi, financijska su sredstva i njihovo preusmjeravanje temelj kvalitete ustrojstva, djelokruga i ljudskih resursa, a normativni okvir predmetne djelatnosti javne zdravstvene službe preduvjet je sustavu preraspodjele. Rad donosi analizu očekivanih ishoda novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama, s reperkusijom na sektor zdravstva, odnosno analizu kvantitativnih i kvalitativnih stručnih osvrta djelatnika zdravstvenih ustanova kao glavnih dionika čiji se rad valorizira novim normativnim okvirom. Cilj ovog rada je skrenuti pozornost na degradaciju nezdravstvenih radnika u odnosu na zdravstvene radnike u sektoru zdravstva.*

**Ključne riječi:** *javne službe, zdravstveni sektor, reforma plaća, normativne reperkusije*

---

<sup>1</sup> Lucija Petrovčić, pred., Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću, Gospić, Hrvatska, lpetrovic@velegs-nikolatesla.hr

<sup>2</sup> dr. sc. Valentina Vinšalek Stipić, v. pred., Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću, vvs@velegs-nikolatesla.hr

<sup>3</sup> doc. dr. sc. Zlatko Ćesić, prof. struč. stud. u trajnom zvanju, Veleučilište „Nikola Tesla“ u Gospiću, zcesic@velegs-nikolatesla.hr

## 1. **NORMATIVNI OKVIR PLAĆA U ZDRAVSTVENOM SEKTORU**

Glavni aspekti normativnih promjena koje će utjecati na plaće u zdravstvenom sektoru Republike Hrvatske odnose se na prestanak važenja sadašnjeg Zakona o plaćama u javnim službama od 1. ožujka 2024. i stupanje na snagu novih uredbi. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama stupio je na snagu 1. siječnja 2024., a od 1. ožujka prestaju biti na snazi: Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09), Zakon o osnovici plaće u javnim službama (NN 39/09, 124/09), Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/13 – 104/23) – 43 izmjene i dopune). Vlada RH ima rok do 1. srpnja 2024. za donošenje Uredbi kojima će regulirati vrednovanje radnih mjesta, platne razrede, nazive radnih mjesta i koeficijente te ocjenjivanje učinkovitosti rada zaposlenika. U periodu proučavanja predmetnih reperkusija na sektor zdravstva stupile su na snagu uredbe Vlade Republike Hrvatske, među kojima je Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama (NN 22/24). Novi pravni okvir plaća u zdravstvu uključuje i Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (NN 29/18 – 3/23) i Odluka o pokretanju postupka pregovora o sklapanju kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (NN 26/23). Produžena primjena Kolektivnog ugovora prestala je 25. lipnja 2023. godine, a Odlukom o primjeni prava iz Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja nakon isteka produžene primjene za zaposlenike u sustavu zdravstva (NN 68/23) sva se materijalna i nematerijalna prava iz Kolektivnog ugovora priznaju i primjenjuju u istom opsegu i nakon isteka produžene primjene, do 26. lipnja 2023. do sklapanja novog Kolektivnog ugovora ili do dana stupanja na snagu novog posebnog propisa o plaćama u javnim službama. Poslodavci su bili obvezni ponuditi ugovore o radu/anekse do 16. ožujka 2024., a na ponudu izmjene ugovora o radu na odgovarajući se način primjenjuju odredbe općeg propisa o radu (čl. 36. st. 5. Zakona o plaćama) koji predviđa otkaz s ponudom izmijenjenog ugovora – poslovno uvjetovani otkaz

ugovora o radu koji uključuje otpremninu ukoliko su za istu ispunjeni uvjeti (<https://mrosp.gov.hr/uputa-o-prevodjenju-radnih-mjesta-u-javnim-sluzbama/13325>), dok se temeljnim kolektivnim ugovorom u čl. 47. st. 6. navodi da pravo na povlaštenu otpremninu ne ostvaruje zaposlenik kojem je ugovor o radu otkazan zbog odbijanja potpisivanja novog ugovora ili njegovih izmjena, koji su zaposleniku ponuđeni radi usklađivanja sa Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN br. 155/23) i Uredbom o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama (NN br. 22/24). Kao izazov u pogledu usklađivanja s novim pravnim okvirom, uz nove nazive radnih mjesta, nove koeficijente, uvođenje uvjeta za raspored na pojedina radna mjesta je i kratak rok za ponudu ugovora o radu/aneksa od 15 dana od dana stupanja na snagu Uredbe (čl. 36. st. 4. Zakona o plaćama NN 155/23) koji uključuje i zadržavanje povoljnijeg koeficijenta do 31. prosinca 2027. uz aneks ugovora i donošenje novih sistematizacija u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu nove Uredbe, unos podataka o novim nazivima radnih mjesta i koeficijentima u Registar zaposlenih u državnoj službi i javnim službama u roku od 30 dana od stupanja na snagu Uredbe (čl. 36. st. 7. Zakona o plaćama). Predstojeće donošenje Pravilnika o sistematizaciji radnih mjesta (do 1.9.2024.) predstavljaju već spomenutu kratkoću postupovnog vremena usklađivanja s novim propisima, a sumirane i analizirane povratne informacije od strane struke upućuju na dodatnu doradu Uredbe.

### **1.1. Glavni aspekti normativnih promjena**

Ključni aspekti normativnih promjena odnose se na platnu ljestvicu i platne razrede. Sustav obuhvaća 16 platnih razreda, a maksimalni Zakonom definirani raspon koeficijenata je od 1,00 – 8,00. Nadalje, osnovna plaća sada se računa kao osnovica za izračun plaća umnožena za određeni koeficijent, bez uključivanja 0,5 % po godini staža u osnovnu plaću. Do sada je predmetni dodatak

na radni staž bio dio osnovne plaće. Važno je istaknuti da se određeni dio razrade ove obuhvatne tematike u dijelu koji se odnosi na dodatne reperkusije koeficijenta razvio u pogledu daljnjih analiza podataka koji će biti sastavni dio zasebnog rada. Stoga ćemo samo spomenuti tzv. hibridni koeficijent, budući da isti spada u neke od najvećih novosti Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama kojima su dosadašnji dodaci za posebne uvjete rada, iznimnu odgovornost za život i zdravlje ljudi i položajni dodaci sadržani u samim koeficijentima, a Kolektivnim ugovorima mogu se ugovarati novi dodaci: dodatak za rad u izvanrednim okolnostima (samo za sate provedene u takvim okolnostima) i dodatak za rad u okolnostima koje dovode u pitanje redovito obavljanje poslova iz djelokruga javne službe (najviše 20% na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž), zatim ocjenjivanje učinkovitosti rada i dodatak za učinkovitost rada (najviše 30% na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za radni staž, sukladno bodovima). U novosti spada i mogućnost novčane nagrade za radne rezultate (bonus) koja se donosi jednom godišnje, sredstva se osiguravaju u državnom proračunu, a iznose za svaku ustanovu najviše 0,2% ukupno izvršenih rashoda za plaće za redovan rad u prethodnoj godini. Novost je i ocjenjivanje i novi dodatak za učinkovitost rada čija primjena kreće od 1.1.2025., jednom godišnje, počevši za 2025 godinu. Za provođenje ocjenjivanja učinkovitosti rada mjerila i način ocjenjivanja donosi Uredbom Vlada RH (do 1.7.2024.), a nakon toga ministar zdravstva donosi pravilnik u kojem uređuje dodatne kriterije ocjenjivanja u zdravstvu (u roku od 2 mjeseca od donošenja Uredbe Vlade RH). Postotak za završen studij na poslijediplomskoj razini definira ostvarivanje prava na ovaj dodatak ako završen sveučilišni specijalistički studij, magisterij odnosno doktorat znanosti nije uvjet za obavljanje poslova radnog mjesta, ali se odnosi na područje kojim se zaposlenik bavi u okviru poslova svog radnog mjesta. Ako završen studij na poslijediplomskoj razini nije vezan za područje rada radnika, zatečeni radnici zadržavaju taj dodatak koji su imali do sada, ali novi radnici nemaju pravo na njega. Odluku o tome da li se završen

studij na poslijediplomskoj razini odnosi na područje kojim se zaposlenik bavi u okviru poslova svog radnog mjesta donosi ravnatelj. Temeljem, navedenih novina postavljaju se pitanja je li pozicija i odgovornost voditelja u zdravstvenim ustanova novom Uredbom bez motivirajuće razlike u koeficijentu? Odnosno, što učiniti ako je koeficijent radnog mjesta veći od koeficijenta rukovodećeg radnog mjesta (položaja), npr. doktor medicine specijalist savjetnik u određenim situacijama ima veći koeficijent nego ravnatelj, pomoćnik ravnatelja, zamjenik ravnatelja, voditelj ustrojstvene jedinice? Zatim, je li reforma plaće u zdravstvenom sustavu donijela nepravilan odnos između istih radnih mjesta različitih složenosti, obujma ustrojstva i radnih okolnosti u pogledu voditelja zdravstvenih ustanova koji imaju veći broj djelatnika? Uz spomenute izazove usklađivanja s novim pravnim okvirom, kao polazišnu smo točku uzeli idejnu osnov reforme plaće za predmetni sektor te ispitali je li, i u kojem dijelu, zadovoljena idejna osnov izjednačavanja koeficijenata za radna mjesta iste složenosti poslova i iste razine stručne osposobljenosti, ali na različitim razinama zdravstvene zaštite ili ustanovama. Razradom potonje polazišne točke i analizom rezultata istraživanja koje donosimo u nastavku, razvile su se istraživačke hipoteze ovog rada.

## **2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA**

Analiza novog Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN 155/23) s reperkusijom na sektor zdravstva provedena je uz kvantitativnu i kvalitativnu analizu istraživanja na uzorku od 158 zdravstvenih subjekata (rukovodeći kadar i zdravstveni djelatnici) sa sveukupno 364 stručna osvrta ispitanika, zdravstvenih djelatnika.

Zajedno s Udrugom poslodavaca u zdravstvu Hrvatske koja uključuje 166 članica, odnosno zdravstvenih ustanova, u periodu od 28. veljače 2024. do 28. ožujka 2024. provedeno je sustavno primarno prikupljanje podataka, anonimnim anketnim ispitivanjem na uzorku djelatnika zdravstvenog sektora s uvidom u zadovoljstvo financijskim učincima novog normativnog okvira na zdravstvo

koje je donio novi Zakon o plaćama od 1. siječnja 2024., i nova Uredba o koeficijentima u javnim službama koja je stupila na snagu 1. ožujka 2024. godine. Predmetna anketa uključuje 158 zdravstvenih subjekata s primarne, sekundarne i terciarne razine, te zdravstvenih zavoda. Obuhvaćeni ispitanici iz uzorka, odnosno zaposlenici zdravstvenog sektora kojeg čine rukovodeći kadar i zdravstveni radnici, kao takvi predstavljaju specifičan uzorak, budući da je riječ zasebnoj djelatnosti u sustavu javnog sektora. Analizom je obuhvaćeno 158 kvantitativnih odgovora ispitanika i kvalitativnih rezultata od 364 stručna komentara s obzirom na pitanja koja su uključivala osvrte po pojedinim temama iz Uredbe, a predmetna baza stručnih osvrta sadrži i pojedine reperkusije u obliku novih saznanja koja zahtijevaju obradu u budućim radovima. Analizirane povratne informacije rezultirale su formiranjem određenih ključnih problemskih pitanja koja iznosimo u nastavku rada. Obzirom na profil ispitanika gdje od ukupno 158 ispitanika njih 31,6 % obavlja rukovodeće poslove u zdravstvu, predmetni stručni odgovori i kvalitativni osvrti čine gotovo trećinu ukupnih ispitanika, odnosno menadžmenta zdravstvenih ustanova koji svoj interdisciplinarnim pristupom upravljaju zdravstvenim ustanovama i provode reforme zdravstvenog sektora Republike Hrvatske. Istraživanje je provedeno u cilju stjecanja spoznaja o reperkusijama novih propisa u vremenu normativne prilagodbe, odnosno spoznaja o tome treba li koji segment predmetne Uredbe, s obzirom na njezinu provedbenu primjenu u praksi, i na koji način izmijeniti. Preispitivanje predmetnih promjena u praksi za cilj ima odrediti i je li potreban novi pristup punoj primjeni novog Zakona. Budući da je donositelj normativnih akata svoj odgovor specifičnom i složenom zdravstvenom sektoru dao kroz donošenje novog normativnog okvira, s obzirom na profil ispitanika, predmetno istraživanje donosi konstruktivnu diskusiju o implikacijama Zakona na sektor zdravstva, financijskim učincima s uvodom u pripremne i postupovne izazove koji stoje pred zdravstvenim ustanovama, prije svega menadžmentom, za punu primjenu Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama. U krakom je

roku poduzet niz koraka radi usklađenja s novim pravnim okvirom, a s druge strane navedena primjena čini obiman posao koji zahtijeva dobru pripremu i značajno vrijeme. Budući da se prevođenje pojedinih radnih mjesta provodi prema načelu opisa poslova radnog mjesta koje zaposlenik obavlja, neovisno o nazivu radnog mjesta za koje je sklopljen ugovor o radu, novi aneksi ugovora o radu uključuju brojne polemike i upite o situacijama specifičnima za konkretno radno mjesto u konkretnoj ustanovi koje su u svojoj praktičnoj primjeni normativnih ishoda prikazane u analizi rezultata novih spoznaja putem predmetnog anketnog istraživanja u nastavku. Jedan od ciljeva bio je i svim dionicima zdravstvenog sustava pružiti dublje razumijevanje ključnih promjena u sustavu plaća te izravno čuti odgovore od strane onih onima koji su „na prvoj crti“ rukovođenja zdravstvenom ustanovom, direktori i ravnatelji zdravstvenih ustanova koji su i sami (31,6 %) dio reperkusija u pogledu problematike imperativa kvalitetne pune primjene novih pravnih pravila za zdravstvene djelatnike i ostalih zdravstvenih djelatnika koji u obavljanju poslova struke čine važan segment pružanja zdravstvene zaštite stanovništvu. Osvrti zdravstvenih subjekata na reformu plaća u državnoj službi i javnim službama s reperkusijom na sektor zdravstva, zajedno s analizom rezultata istraživanja, u cilju stjecanja novih spoznaja o tome koji segment predmetne Uredbe bi, s obzirom na njezinu provedbenu primjenu u praksi, trebalo i na koji način postupovno izmijeniti te temeljem uočenih osobitosti razvidan zaključak formuliran u obliku hipoteze koje glase:

H1: Pretpostavlja se degradacija nezdravstvenih radnika u odnosu na zdravstvene radnike u sektoru zdravstva

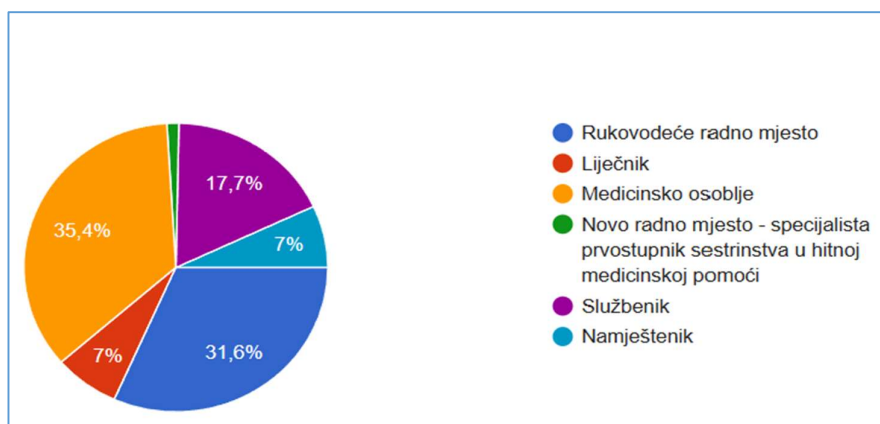
H2: Potrebna je korekcija dodijeljenih koeficijenata određenim proporcionalnim profesijama zdravstvenih i nezdravstvenih radnika unutar istog sustava



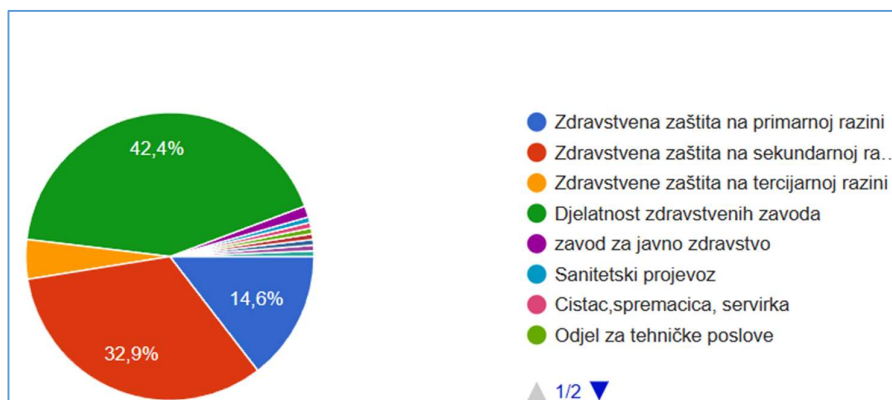
### 3. ANALIZA I RASPRAVA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

Provedbom analize anketnog ispitivanja o utjecaju novog Zakona na zdravstveni sektor, najprije se pristupilo analizi profila ispitanika (grafikon 1) prema kojoj najveći broj ispitanika čini medicinsko-zdravstveno osoblje (35,4 %) i rukovodeći zdravstveni kadar (31,6%), odnosno ravnatelji zdravstvenih ustanova na kojima je upravo najveća odgovornost, zatim je tu medicinsko osoblje (17,7%), liječnici (7%), namještenici (7%) i novo radno mjesto – specijalista prvostupnika sestrinstva u hitnoj medicinskoj pomoći (1,3%).

Grafikon 1: Prikaz ispitanika prema radnom mjestu u zdravstvenom sektoru

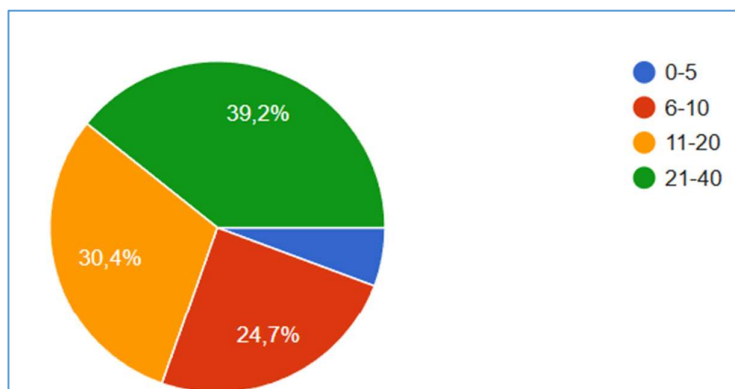


Grafikon 2: Prikaz ispitanika prema pripadnosti zdravstvenoj djelatnosti



S obzirom na razinu zdravstvene djelatnosti, najveći broj ispitanika, njih 42,4% pružaju zdravstvenu zaštitu na razini zdravstvenih zavoda (grafikon 2) gdje se pokazalo najviše konstruktivnih osvrta u pogledu djelatnosti zdravstvenih i nezdravstvenih radnika (potonje se obrazlaže kroz tematsku hipotezu u nastavku rada), slijedi postotak zaposlenih u djelatnosti zdravstvene zaštite na sekundarnoj razini 32, 9%, njih 14,6 % obavlja zdravstvenu zaštitu na primarnoj razini, 4,4 % čine djelatnici zdravstvene zaštite na tercijarnoj razini, njih 1,9 % je u Zavodu za javno zdravstvo, a vrlo mali postotak odnosi se na sljedeće djelatnosti unutar zdravstvenog sektora: sanitetski prijevoz (0,6%), čistač/ca (0,6%), odjel za tehničke poslove (0,6%), pravni i tehnički poslovi (0,6%), prehrana (0,6%), voditelj kuhinje (0,6%). Većina ispitanika, njih 39, 2% ima od 21 do 40 godina radnog staža (grafikon 3), njih 30,4% ima od 11 do 20 godina radnog staža. dok njih 24, 7% od 6 do 10 godina radnog staža, njih svega 5,7 % ima od 0 do 5 godina radnog staža.

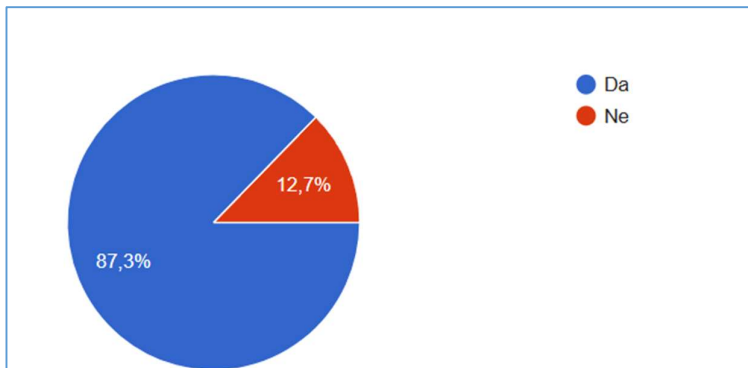
Grafikon 3: Struktura ispitanika prema godinama radnog staža u zdravstvenom sektoru



Nadalje, 87,3 % ispitanika upoznato je s novostima u regulativi, izazovima i primjeni Uredbe, Zakona o plaćama u državnoj službi i javnim službama (grafikon 4), dok s novim normativnim promjenama za zdravstvo nije upoznato njih 12,7%. Budući da većinu ispitanika čini medicinsko osoblje i menadžment

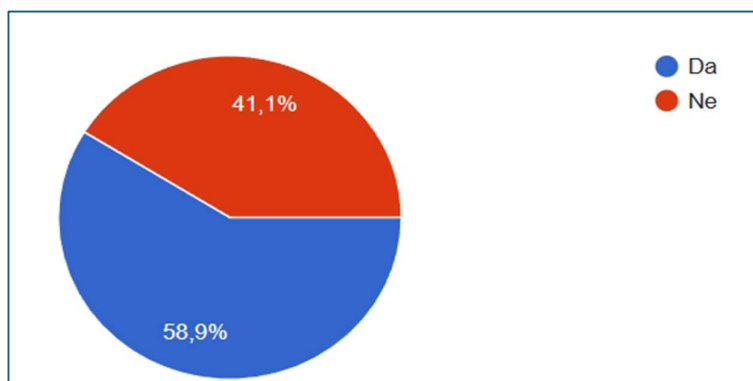
zdravstvenih ustanova, predloženi rezultati o poznavanju predmetnih regulativa koje se na njih odnose i koje isti i provode potvrđuju pretpostavku da je izbor subjekata anketnog istraživanja opravdan.

Grafikon 4. Prikaz poznavanja izazova i primjene nove Uredbe o plaćama sektora zdravstva



Provedbom analize anketnog ispitivanja zdravstvenih djelatnika, njih 58,9 % smatra da je izjednačavanje koeficijenata za radna mjesta iste složenosti poslova i iste razine stručne osposobljenosti, ali na različitim razinama zdravstvene zaštite ili ustanovama dobra polazišna osnova reforme plaća za predmetni sektor (grafikon 5), dok njih 41,1 % navedenu polazišnu osnovu ne smatra dobrom.

Grafikon 5: Stav ispitanika o ostvarivanju izjednačavanja koeficijenata po novoj Uredbi



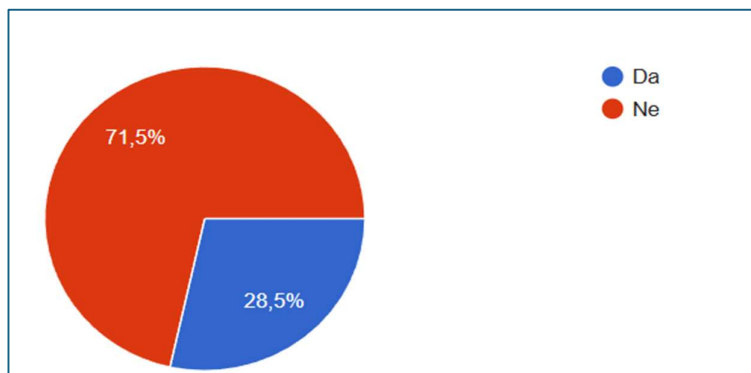
Nastavno na navedeno, ispitanici koju su odgovorili negacijom zamoljeni su da svoj odgovor obrazlože. Temeljem navedenog ističu se sljedeće konstatacije u kojima prednjači teza specifičnosti ustrojstva i djelokruga različitih kategorija zdravstvenih ustanova i opisa poslova pojedinih radnih mjesta u pogledu omjera njihove složenosti poslova i razine kvantitativnih zahtjeva pružanja zdravstvene zaštite. „...trebalo bi odrediti točan opis zadataka radnog mjesta za sva radna mjesta po razinama zdravstvene zaštite i tek tada bi se izjednačila složenost poslova.“ Ističe se da je izjednačena stručna osposobljenost, ali ne i razina složenosti poslova koja je različita ovisno o radnim okolnostima određene predmetne djelatnosti čija složenost poslova ovisi o kapacitetu i obujmu ustrojstva i radnih okolnosti čije specifičnosti nisu dovoljno uzete u obzir te se navodi da „...sama razina zdravstvene zaštite nameće i različitu odgovornost i različit opis poslova, kako zdravstvenom tako i nezdravstvenom osoblju, što bi trebalo podrazumijevati i različite koeficijente. Primjerice ravnatelj bolnice sa preko 1000 zaposlenih i ravnatelj HZJZ sa manje od 50 zaposlenih imaju isti koeficijent, poslovi i odgovornost im nikako nije ista, tako i sa pomoćnicima, voditeljima ustrojstvenih jedinica, ali i svih drugih radnih mjesta.“ U predmetnim se komentarima ističe da su složenosti poslova različite, iako su

tražene kvalifikacije istog radnog mjesta te se napominje da „...*složenost posla ovisi i o razini pružanja zdravstvene zaštite odnosno kategoriji ustanove*“. Iako se u pogledu predmetne odrednice ističe pozitivno mijenje idejnog imperativa u pogledu izjednačavanja koeficijenata za radna mjesta iste složenosti poslova (41,1%), iz predmetnih stručnih osvrta razvidno je da u provedbenoj fazi ispitanici ukazuju na konstruktivne kritike praktične primijene nove Uredbe i njezine nedostatke. Valja istaknuti heterogenost pravno organizacijskih oblika javnih službi i nepostojanja općeprihvaćene definicije javnih službi (vidi Antić: 2014.), prije svega javnog sektora u cjelini unutar supostojanja opće države i međusektorskog supostojanja (javne službe u upravljanju javnim dobrima, javne službe naglašene društvene naravi, javne službe tehničke naravi i javne službe u komunalnom gospodarstvu) kao i nemogućnosti donošenja unificiranog zakona. Također, unutar pojedinih javnih službi, u ovom slučaju javnih službi naglašene društvene naravi u koje spadaju zdravstvena zaštita, socijalna skrb, odgoj i obrazovanje, djelatnosti u kulturi, djelatnosti sporta i tehničke kulture, javno informiranje, djelatnosti vezane za zapošljavanje i djelatnosti mirovinskog sustava i dalje pronalazimo cijelu plejadu pluralističkih zakonitosti i kompleksnosti zahtjeva svake pojedine djelatnosti. Nadalje, svaka ta djelatnost unutar predmetnog sustava, složeni je zasebni sustav te je i dalje zahtjev za *lex generalis*om bez mnoštva posebnih zakona, podzakonskih akata ugovora unutar svake od spomenutih djelatnosti, je nemoguća. Apsolutno je razumna potreba za razradom svih potrebnih normativnih aspekata zdravstvene djelatnosti dodatnim podzakonskim aktima. U prilog navedenoj tezi idu i znanstvene i stručne polemike, okrugli stolovi, savjetovanja kao i predmetne povratne informacije „s terena“, odnosno od strane onih organizama koji čine i sprovode zdravstvenu djelatnost, odnosno zdravstvenu zaštitu u cjelini. Shodno je istaknuti i jedan od komentara na samom kraju anketnog istraživanja gdje su dionici slobodno davali svoje osvrte na cjelokupnu tematiku: „...*Zdravstvo mora biti izdvojeno iz strukture ovako definiranih i unificiranih plaća. Ako je kultura*

*uspjela izbjeći determinaciju plaća onda sektor koji se bavi najvišim vrijednostima (život i zdravlje) mora imati zasebne propise koji uređuju plaće i ostala materijalna prava". U skladu s navedenim, neka od praktičnih pitanja ispitanika glasila su: „...kako mogu medicinska sestra u bolničkoj hitnoj i medicinska sestra na vanjskoj hitnoj imati istu plaću? Dok uvjeti rada su daleko drugačiji. Od kiše, snijega, sunca itd. Koliko sam puta bio blatan i mokar do grla, a kolega na hitnom traktu dobije istu plaću; koeficijent glavne sestre službe je izjednačen sa koef. glavne sestre odjela - služba je organizacijska jedinica koja pod sobom ima odjele, kako je moguće da glavna sestra službe ima isti koeficijent kao i glavne sestre odjela kojima je nadređena? Navedeni osvrti potkrepljuju se, između ostalog i sljedećim navodima: „...različite ustanove imaju različite specifičnosti radnog mjesta i stavljati sve pod isti nazivnik je nemoguće i nepravedno“.*

Analizom pitanja jesu li ispitanici zadovoljni načinom na koji se predmetne normativne promjene koeficijenata složenosti radnog mjesta odražavaju na sustav obračuna njihove plaće, njih 71,5% je izrazilo nezadovoljstvo, dok njih 28,5% zadovoljno je predmetnim sustavom.

Grafikon 6: Zadovoljstvo ispitanika promjenama koeficijenata i njihovom odražavanju na plaću



Zdravstveni subjekti u negaciji predmetnog odgovora zamoljeni su da kratkim osvrtom navedu koji promijenjeni dio Uredbe koji se odnosi na nazive radnih mjesta i koeficijente složenosti poslova u zdravstvenim ustanovama smatraju spornim. Iz predmetnih je osvrta zdravstvenih djelatnika razvidan problem distinkcije zdravstvenih i nezdravstvenih radnika posebice u zdravstvenim zavodima gdje pronalazimo mnoštvo sličnih komentara: „...*koeficijenti nisu jednaki za nezdravstvene i zdravstvene radnike u Zavodima koji rade identičan posao pod jednakim rizicima u laboratoriju.*“ Temeljem analiziranih kvalitativnih rezultata istraživanja i problematike u cjelini, uočena je degradacija nezdravstvenih radnika u odnosu na zdravstvene radnike u zavodima te je potrebna korekcija dodijeljenih koeficijenata određenim proporcionalnim profesijama zdravstvenih i nezdravstvenih radnika unutar istog sustava. Izomorfnost tih dvaju skupina zahtjeva holistički pristup s obzirom na opravdanu svrsishodnost i pravičnost u pogledu funkcionalnog zajedničkog djelovanja. Naime, u ovom je sektoru razvidan najveći jaz između zdravstvenog osoblja i općih radnih mjesta (nezdravstvenih radnika). Konstruktivni osvrti anketiranih subjekata upućuju i na ulogu Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća te navode: „...*potrebnim se ističe i da se za zaposlenike koji nisu zdravstvene struke, a bez kojih ustanove ne mogu uopće funkcionirati, izvrši gradacija njihovih kompetencija kao što je to učinjeno za doktore.*“ Kao dobar primjer ističe se i situacija nezdravstvenih djelatnika kojima je na funkcijama pomoćnika ili zamjenika dodijeljen hibridni koeficijent, dok je ista struka na operativnoj razini zakinuta. Riječ je o kemijskim inženjerima, magistrima kemije i prehrambenim inženjerima koji su na istim radnim mjestima i obavljaju složene poslova kao i ostale odgovarajuće struke: fizičar, biolog i sanitarni inženjer. U sektoru zdravstva kod prethodno navedenih nezdravstvenih radnika zanemarena je složenost poslova koje obavljaju i potrebna stručnost pristupu posla. Pojednim djelatnostima poput primjerice Službe za zdravstvenu ekologiju Hrvatskog

zavoda za javno zdravstvo potrebna je visoka razina znanja kemije i instrumentalnih tehnika. Treba uzeti u obzir da su unutar područja rada spomenutog primjera i sanitarni inženjeri kojima je profesionalni status reguliran Zakonom o reguliranim profesijama i priznanju inozemnim stručnih kvalifikacija (NN 82/15, 70/19, 47/20, 123/23), a temeljem odluke Ministarstva zdravlja Republike Hrvatske iz 2013. godine, diplomanti studija sanitarnog inženjerstva, odnosno prvostupnici struke, uvršteni su u zdravstveno osoblje. Nezdravstveni djelatnik i zdravstveni djelatnik koji obavlja iste/slične poslove trebali bi imati isti koeficijent u specifičnim područjima kao što su zavodi za javno zdravstvo. Farmaceuti i kemijski tehničari u zdravstvu čine dio specifičnog laboratorijskog rada. Riječ je o širokom području gdje je potrebna polivalentnost struka. Uravnoteženost u pogledu uzimanja u obzir potrebnog obrazovanja, radnih i stručnih zahtjeva unutar ustrojstva i djelokruga jednoobraznosti zdravstvenih ustanova čiji djelatnici ukazuju *„...napravljen je propust, apeliram da se ispravi te da se zdravstveni suradnici izjednače sa zdravstvenim djelatnicima kao što je u zavodima oduvijek i bilo“*. Riječ je, dakle, o onih djelatnicima koji rade u zavodima za javno zdravstvo i to na istim radnim mjestima unutar istog laboratorija. Prilog navedenoj tezi, kako predmetno izjednačavanje nema refleksiju pune primjene upravo u pogledu zdravstvenog i nezdravstvenog osoblja, kao i kod različitog opsega ustrojstva i djelokruga istih zdravstvenih ustanova, razvidan je iz kritičkih osvrta djelatnika zdravstvenih ustanova *„...nije dobra polazišna osnova reforme plaća s obzirom na činjenicu da, primjerice, županijski zavodi ne obavljaju dijagnostiku širokog spektra uzročnika kao što se obavlja u glavnom Zavodu, (Hrvatski zavod za javno zdravstvo)...“*. U smjeru navedene formulacije ide i zapažanje sljedećeg osvrta *„...Nezadovoljstvo novom uredbom polazi upravo od točke koja je prethodno spomenuta gdje piše "izjednačavanje koeficijenata za radna mjesta iste složenosti poslova i iste razine stručne osposobljenosti. Navedeno izjednačavanje nije provedeno na razini zavoda za javno zdravstvo*



*gdje neki visokoobrazovani nezdravstveni radnici (npr. kemičari) nisu izjednačeni sa nekim visokoobrazovanim zdravstvenim radnicima (sanitarnim inženjerima). Navedeno smatram diskriminacijom jer radimo identičan posao u području Zdravstvene ekologije u analizi zdravstvene ispravnosti hrane, vode i predmeta opće uporabe". Ukoliko je provedeno izjednačavanje kemijskih tehničara sa sanitarnim tehničarima, postavlja se pitanje zašto se navedena korelacija ne može provesti i na razini visoke stručne sprema s kemijskim inženjerima i magistrima kemije sa sanitarnim inženjerima. Najobuhvatniji od sveukupno razmotrenih, analiziranih i uspoređenih 364 stručna osvrta sljedeći je komentar: „...zašto onda nisu kemijski inženjeri i magistri kemije i magistar hidrogeologije uvršteni u članak 16. skupina VIII. Točka 16.9.2 gdje se nalaze i biolog i fizičar koji su završili Prirodoslovno matematički fakultet. Unutar iste točke nalaze se i struke koje su društvenog usmjerenja koje ne rade u posebnim uvjeta rada u laboratorijima kao što su npr. fonetičar, logoped, defektolog i psiholog. Sve navedene struke unutar te točke imaju koeficijent 2,48 na temelju uvjeta rada i jer se po novom smatraju zdravstvenim radnicima. S obzirom da su po novom uvjeti rada uvršteni u hibridni koeficijent, nema razlike između ljudi koji rade unutar laboratorija i onih koji rade uredski posao jer svi pripadaju istom koeficijentu. Sve navedeno je diskriminatorno po pitanju VSS nezdravstvenih radnika (inženjera kemije i magistara kemije) kojima je dodijeljen koeficijent od 2,25 (članak 16. točka 16.7.3 skupina VI, nezdravstvenih radnika I. vrste koji sudjeluju u procesu dijagnostike i liječenja). Potrebno je posvetiti više pažnje strukturiranju točaka kada su u pitanju nezdravstveni radnici jer su neophodni dio zdravstvenog sustava, pogotovo u području instrumentne dijagnostike i analize". Posebna radna mjesta u sustavu zdravstva dijele se prema skupinama koje objedinjavaju istovrsna radna mjesta. Člankom 16. stavkom 7. točkom 3. Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaća u javnim službama (NN 22/2024.), određena je skupina VI. za*

radna mjesta nezdravstvenih radnika koji sudjeluju u procesu dijagnostike i liječenja u koju spadaju u 8. platni razred s koeficijentom 2,25 u koji spada nezdravstveni radnik koji sudjeluje u procesu dijagnostike i liječenja 2. Istim je člankom u stavku 9. točka 2. predmetne Uredbe određena skupina VIII. za radna mjesta ostalih radnika koji sudjeluju u procesu dijagnostike i liječenja u koju spadaju u 9. platni razred s koeficijentom 2,48, a to su: logoped, medicinski tehnolog, biotehnolog i biomedicinski inženjer, biolog u zdravstvu, molekularni biolog, psiholog, medicinski fizičar, fonetičar, nutricionist, defektolog/edukacijski rehabilitator/socijalni pedagog, citogenetičar koji sudjeluje u procesu dijagnostike i liječenja 2. Člankom 155. st. 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23, 36/24) određeno je da su zdravstveni radnici osobe koje imaju obrazovanje zdravstvenog usmjerenja i neposredno u vidu zanimanja pružaju zdravstvenu zaštitu stanovništvu (vidi i st. 2. istog Zakona). Uviđa se potreba da se obrati pozornost dodatnom strukturiranju predmetnih točaka kada su u pitanju nezdravstveni radnici, budući da su neophodni dio zdravstvenog sustava, pogotovo u području instrumentne dijagnostike, fizikalno-kemijske, toksikološke i mikrobiološke analize, a obavljaju i zdravstvene djelatnosti detekcije zdravstvenih rizika iz okoliša koji mogu utjecati na ljudsko zdravlje. Stoga se može smatrati opravdanim, svrstati ih u istu kategoriju sa zdravstvenim radnicima uzimajući u obzir razinu obrazovanja, opseg posla i vrstu posla unutar istog sustava. Problem stvaraju i nejasni temelji određivanja zdravstvenih i nezdravstvenih djelatnika. Uzimajući u obzir i temeljno načelo jednakosti plaće, odnosno jednake plaće za rad jednake vrijednosti, važno je napomenuti i da se radi o istom radnom mjestu te obavljanju jednakog posla, a prema članku 91. Zakona o radu (NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23 ) „Poslodavac je dužan isplatiti jednaku plaću radnicima za jednak rad ili za rad jednake vrijednosti, ako obavljaju isti posao u istim ili sličnim uvjetima ili bi mogle jedna drugu zamijeniti u odnosu na posao koji obavljaju te ako je rad koji

jedna od njih obavlja slične naravi radu koji obavlja druga, a razlike između obavljenog posla i uvjeta pod kojima ih obavlja svaka od njih nemaju značaja u odnosu na narav posla u cijelosti ili se pojavljuju tako rijetko da ne utječu na narav posla u cijelosti, u ovom je slučaju došlo do diskriminacije prema osnovi obrazovanja“. Prema članku 1. Zakona o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12), u ovom je slučaju došlo do izravne diskriminacije u smislu predmetnog Zakona zbog stavljanja osoba određenog obrazovanja u nepovoljniji položaj u odnosu na osobe u usporedivoj situaciji, u ovom slučaju u odnosu na osobe koje obavljaju jednak posao u jednakim uvjetima. U kontekstu iznijetog, potrebno je napomenuti i da je Služba za zdravstvenu ekologiju Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo polivalentna te se u njoj ne odvija rad s infektivnim materijalima u smislu kojeg nema potrebe za zdravstvenom licencom. Nadalje, za rad u Službi za zdravstvenu ekologiju u većini odsjeka, potreban je visoki stupanj znanja kemije za rad s visoko sofisticiranim instrumentima i uređajima kojeg posjeduju upravo oni koji su najviše zakinuti - inženjeri kemije i kemijski tehnolozi. Sanitarni inženjeri nisu dovoljno educirani za rad na visoko sofisticiranim instrumentima i uređajima, ne posjeduju dovoljno široko znanje kemije te uglavnom nisu sposobni samostalno sudjelovati u poslovima uvođenja metoda, validacije i procjene mjerne nesigurnosti. Kritički stručni kvalitativni osvrti koji navode da je *„...ranije razdvajanje zdravstvenih i nezdravstvenih radnika u okviru Službe za zdravstvenu ekologiju upućivalo je na nejasnoće, a trenutna dodatna podjela unutar nezdravstvenih radnika kojom su favorizirani radnici završenog biotehnološkog/biološkog/nutricionističkog smjera/ smjera molekularne biologije (koeficijent 2,38) u odnosu na radnika sa završenim studijem diplomski sveučilišni studij kemijskog/kemijsko tehnološkog smjera geološkog inženjerstva - hidrogeologije (koeficijent 2,25) stvara određeni jaz između dionika zdravstvenog sektora...“* Stoga bi se stručne polemike i komentari mogli svesti pod zajednički nazivnik jednog od ispitanika koji glasi:

*Na temelju kojih činjenica je diplomirani biotehnolog/biolog/nutricionist/molekularni biolog i sanitarni inženjer vrijedniji od diplomiranog kemičara/ kemijskog tehnologa u Službi za zdravstvenu ekologiju koja se prije svega bavi analitikom za koju se kemičar tijekom čitavog školovanja školuje upravo za posao kemijske analitike?"*

Stavljanje u neravnopravan položaj s zdravstvenim radnicima, u pogledu razvidnog nezadovoljstva moglo bi dovesti do odlijevanja takvog kadra iz zdravstvenih ustanova. Pretpostavljenom nedovoljno obuhvaćenom analizom djelatnosti i stručnog imperativa uloge nezdravstvenih djelatnika u pružanju zdravstvene zaštite u zdravstvenom sustavu, komparacijom 364 stručnih komentara, obrazloženih u nalazima istraživanja, potvrđene su postavljene hipoteze istraživanja. Stoga predlažemo novi smjer razmatranja potrebnih normativnih dorada kako bi se studioznim rješenjima izbjegla prikazana degradacija nezdravstvenih djelatnika zdravstvenog sustava.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Potrebno je naglasiti složenost i kompleksnost ove izrazito opsežne tematike te je teško donijeti konačni zaključak ovog istraživanja, budući da je riječ o zasebno složenom sektoru unutar pravno organizacijskih oblika javnih službi kojeg je, bez posebnih zakona, podzakonskih akata i ugovora unutar svakog od pravno organizacijskih oblika, jednim općeprihvaćenim normativnim uređenjem svih javnih službi, pa i javnih službi unutar javnih službi naglašene društvene naravi, nemoguće unificirano urediti. Navedeno potvrđuje i potrebna dorada nove Uredbe o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama, u pogledu obavljanja zdravstvene djelatnosti. Pretpostavljenom nedovoljno obuhvaćenom analizom djelatnosti i stručnog imperativa uloge nezdravstvenih djelatnika u pružanju zdravstvene zaštite u zdravstvenom sustavu, komparacijom 364 stručnih komentara, obrazloženih u nalazima istraživanja, potvrđene su postavljene hipoteze istraživanja, odnosno postoji značajna degradacija nezdravstvenih

radnika u odnosu na zdravstvene radnike u sektoru zdravstva te je neophodna korekcija dodijeljenih koeficijenata određenim proporcionalnim profesijama zdravstvenih i nezdravstvenih radnika unutar istog sustava. Iz navedenog predložimo novi smjer razmatranja potrebnih normativnih dorada kako bi se studioznim rješenjima izbjegla prikazana degradacija nezdravstvenih djelatnika zdravstvenog sustava i zadovoljstvo svih zaposlenih u zdravstvenom sektoru.

**LITERATURA***Knjige:*

1. Antić, T., (2014.) Ustrojstvo i djelokrug javnog sektora; Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
2. Normativni akti:
3. Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama (NN 155/23)
4. Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23, 36/24)
5. Zakon o radu ( NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22, 64/23)
6. Zakonom o reguliranim profesijama i priznanju inozemnim stručnih kvalifikacija (NN 82/15, 70/19, 47/20, 123/23)
7. Zakon o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12)
8. Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u javnim službama (NN 22/24).
9. Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (NN 29/18)
10. Odlukom o primjeni prava iz Kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja nakon isteka produžene primjene za zaposlenike u sustavu zdravstva (NN 68/23)

*Internet izvori:*

1. <https://mrosp.gov.hr/uputa-o-prevodjenju-radnih-mjesta-u-javnim-sluzbama/13325>

*Rezultati istraživanja:*

1. Originalno autorsko istraživanje provedeno u suradnji s Udrugom poslodavaca u zdravstvu Hrvatske u periodu od 28. veljače 2024. do 28. ožujka 2024. godine (<https://forms.gle/jHPBBzXYdfxxufHKA>)

*Summary***THE NEW ACT ON WAGES IN THE CIVIL AND PUBLIC SERVICES  
WITH REPERCUSSION ON THE HEALTH SECTOR***Original scientific paper*

*In the sectoral coexistence within the general state as well as in each form of public service, the healthcare sector as a sector of an emphasized social nature, financial resources and their redirection are the basis of the quality of organization, scope of work and human resources, and the normative framework of the relevant activities of public healthcare service is a prerequisite for the redistribution system. The paper presents an analysis of the expected outcomes of the new Law on Wages in the Civil and Public Services, with repercussions on the healthcare sector, namely an analysis of quantitative and qualitative professional reviews of healthcare workers as the main stakeholders whose work is valorized by the new normative framework. The aim of this paper is to draw attention to the degradation of non-health workers in relation to health workers in the health sector.*

**Keywords:** *public services, health sector, wage reform, normative repercussions, research*

## **CORRUPTION AND PUBLIC SERVICE DELIVERY IN SELECTED AFRICAN COUNTRIES: A COMPARATIVE PERSPECTIVE**

*Review paper*

**Prof. Musa Idris**<sup>1</sup>

**Dr. Shehu Jafaru Salisu**<sup>2</sup>

**Dr. Abdurrazak Yuguda Madu**<sup>3</sup>

*Public sector corruption is antithetical to effective service delivery and good governance. The increasing incidences of corruption and declining public service delivery in African countries have remained issues of concern. The objective of the paper is to find out whether there is significant difference in the provision of health, medical services as well as provision of quality education between Tunisia and Nigeria for the period 2011 to 2020. Secondary data was obtained from Transparency International's Corruption Perception Index (CPI) and the Ibrahim Index of African Governance (IIAG), as published by the Mo Ibrahim Foundation for data on corruption and public service delivery in Nigeria and Tunisia respectively. To analyze the data, the paper employed an independent sample t-test. The paper revealed that there is significant difference in the provision of health and medical services between Tunisia and Nigeria. Also, there is significant difference in the provision of quality education between Tunisia and Nigeria. Therefore, the paper recommends that both countries should strengthen transparency measures in both countries to ensure that public resources are allocated and utilized efficiently and effectively, implement comprehensive anti-corruption strategies targeting key sectors such as*

---

<sup>1</sup> Prof. Musa IDRIS, midris@abu.edu.ng, +2348034772717, Department of Public Administration, Faculty of Administration, Ahmadu Bello University, Zaria, Nigeria

<sup>2</sup> Dr. Shehu Jafaru SALISU, sjsalisu@abu.edu.ng, shehusalisu@yahoo.com, +2348037867746, Department of Public Administration, Faculty of Administration, Ahmadu Bello University, Zaria, Nigeria

<sup>3</sup> Dr. Abdurrazak Yuguda MADU, aymadu@abu.edu.ng, +2348063215100, Department of Public Administration, Faculty of Administration, Ahmadu Bello University, Zaria, Nigeria



*healthcare and education to mitigate the negative impact of corruption on public service delivery, among others.*

**Keywords:** *Corruption, governance, public service delivery, Nigeria, Tunisia.*

## 1. INTRODUCTION

Corruption remains a pervasive challenge in many countries, significantly affecting the delivery of public services such as healthcare and education. This is particularly evident in nations like Nigeria and Tunisia, where corruption has been identified as a significant impediment to effective governance and development. In this context, examining the nexus between corruption and public service delivery in Nigeria and Tunisia's healthcare and education sectors provides valuable insights into the complexities and consequences of corruption on vital social services. This sets the stage for a comprehensive exploration of how corruption undermines the quality, accessibility, and equity of healthcare and education in these two countries, highlighting the urgent need for anti-corruption reforms and transparent governance mechanisms to enhance public service delivery and foster socioeconomic development. Corruption is a multifaceted phenomenon that seriously challenges governance, economic development, and social welfare worldwide. In Nigeria, corruption has been deeply entrenched in various aspects of public life, stemming from historical, institutional, and socioeconomic factors. Despite efforts to combat corruption, it thrives, permeating key sectors such as healthcare and education. The consequences are dire, with rampant bribery, embezzlement, and nepotism leading to the misallocation of resources, dilapidated infrastructure, and a decline in the quality of services. Similarly, Tunisia has grappled with corruption within its public institutions, albeit within a different socio-political context. The country's transition from authoritarian rule to democracy following the Arab

Spring has brought attention to the pervasiveness of corruption and its detrimental effects on governance and public service delivery. In sectors like healthcare and education, corruption exacerbates inequalities, compromises access to essential services, and undermines public trust in state institutions. However, in the first two decades of the twenty-first century, corruption has been globally acknowledged as one of the most potent challenges to economic growth, human development, poverty reduction and effective service delivery (Isabella, 2017; Gould, 2001). Reiterating the views of the IMF, 2016 OECD, 2014, Hashem, 2014, Arfa, 2013, Aliriza, 2018, Achy, 2011, WARKOTSCH, 2017, Popoola, 2018, Onwujekwe, 2008, Becherair, 2017 and Freeman, 2015, Mishra (2019) explains that bribery alone costs 2% of the Global GDP; the World Economic Forum estimates the global cost of corruption at 5% of the global GDP and that corruption results in poor service delivery. Transparency International (2019) estimates that over 7% of healthcare expenditure is globally lost to corruption. According to Isabella (2017), 18% of respondents from 36 African countries, including Nigeria, say they paid bribes to obtain one of the six Government Services (household utility services, identity documents assistance from a public school, clinic or hospital, the police, or court) in 2016. In response to this challenge, global, continental, and national efforts have been made to fight corruption and improve service delivery. At the global level, the United Nations Convention against Corruption was adopted in 2004 to criminalize, prevent and enforce the laws against corruption. In addition, targets 5 and 6 of the 16<sup>th</sup> SDG sought to substantially reduce corruption and bribery in all their forms and develop effective, accountable, and transparent institutions at all levels (Bratton et al., 2019). The African Union in 2003 earlier established the AU convention on prevention and combating corruption given the devastating effect of corruption on the political, economic, social, and cultural stability of African States (Aiyede, 2016; Lavalley et al., 2008). The primary objective of this paper is to examine the significant difference in the provision of health and medical services and the provision of quality education

between Tunisia and Nigeria from 2011 to 2020. Specifically, the paper seeks to examine the significant differences in the provision of health, medical services, and quality education. Two null hypotheses are postulated for the study; thus,  $H_{01}$ , there is no significant difference in the provision of health and medical services between Tunisia and Nigeria;  $H_{02}$ , there is no significant difference in the provision of quality education between Tunisia and Nigeria. Against this backdrop, understanding the dynamics of corruption and its impact on public service delivery in Nigeria and Tunisia's healthcare and education sectors is essential for formulating effective policy responses. By examining the root causes, manifestations, and consequences of corruption in these sectors, stakeholders can identify targeted interventions to enhance transparency, accountability, and efficiency in service provision, thereby improving the well-being and livelihoods of citizens.

## **2. LITERATURE REVIEW AND THEORETICAL FRAMEWORK**

This section will attempt to conceptualize corruption and identify its causes and measures to reduce its incidence in public service. Efforts will also be made to identify the indicators of public service delivery and state the theoretical framework for the study.

### **2.1. Corruption**

As pervasive as corruption is, it defies a precise definition. Scholars and practitioners, therefore, have advanced different definitions of the concept based on others' backgrounds. It refers to the abuse of entrusted power for private gain, often involving bribery, fraud, or other unethical behaviours. Gould (2001, P.762) identified two divergent views on the definition of corruption. These are the moralists and the functionalists. The moralists conceive corruption as an immoral, unethical phenomenon, a set of aberrations from the moral standards

of society resulting in a loss of respect for and confidence in duly constituted authority. Exponents of this approach include Myrdal (1969), Nye (1967), Tanzi (1998), Doig and Mclover (1999), and Svensson (2005). Svensson (2005) and Tanzi (1998) define corruption as the misuse of public office for private gain. Doig and Mclover (1999) contextualize corruption, integrating public administration academics, political scientists, social-cultural and formal-legal standards as any activity motivated by self-interest, violating the binding rules of distribution, the application of which is within one's responsibility. Similarly, according to Myrdal (1969) and Nye (1967), as reiterated by Gould (2001), corruption is selfish and improper conduct, behaviour which deviates from regular duties by public servants because of personal, family, parochial wealth, or influence gains. These definitions are based on corruption from the perspective of the public choice theory. On the other hand, the functionalist views corruption in terms of its actual function in socioeconomic development (Gould, 2001). The functionalist perspective is based on the Efficient Grease Theory, which states that corruption can strengthen citizen trust since bribe paying and clientelism provide opportunities for otherwise scarce and inaccessible services and resources. Corruption, in that way, is seen as an informal institution that helps the functioning of formal institutions (Lavallee et al., 2008), which Gould (2001, P.763) describes as "functional dysfunction". However, it is worth noting that while corruption may in the short-run be useful as in cutting corners, speeding services, or facilitating the integration of groups, it can, in the long run, be societally unproductive, morally repugnant, economically distorting and politically distrustful (Gould, 2001).

## **2.2. Service delivery**

Service delivery refers to providing public or private services to individuals, communities, or organizations. It encompasses the process by

which these services are planned, implemented, monitored, and evaluated to ensure they meet the needs and expectations of the intended beneficiaries. Service delivery can take various forms, including healthcare and education.

Critical aspects of service delivery include:

1. **Access:** Ensuring that services are available and accessible to all individuals, regardless of their socioeconomic status, location, or other demographic factors. This may involve establishing service facilities in remote areas, providing transportation assistance, or offering financial support to marginalized groups.
2. **Quality:** Providing services that meet established standards of excellence and effectiveness. Quality service delivery requires skilled and trained personnel, adequate resources and infrastructure, adherence to best practices and regulations, and continuous monitoring and improvement efforts.
3. **Equity:** Ensuring fairness and impartiality in the distribution of services, with particular attention to addressing disparities and inequalities among different population groups. This may involve targeted interventions, affirmative action policies, or resource allocation strategies to prioritize the needs of vulnerable or marginalized communities.
4. **Efficiency:** Delivering services in a timely and cost-effective manner, optimizing the use of available resources to achieve desired outcomes. Efficiency in service delivery involves streamlining processes, eliminating waste and inefficiencies, leveraging technology and innovation, and maximizing the productivity of personnel and infrastructure.
5. **Accountability:** Holding service providers accountable for their performance and outcomes, ensuring transparency, integrity, and

responsiveness. This may involve establishing clear roles and responsibilities, setting performance targets and benchmarks, conducting regular audits and evaluations, and providing mechanisms for feedback and grievance redressal.

6. **Participation:** Engaging stakeholders, including service users, communities, civil society organizations, and other relevant actors, in the planning, implementing, and monitoring of service delivery initiatives. Participation fosters ownership, empowerment, and social cohesion, enabling services to reflect better the needs and priorities of the people they serve.

Mishra (2019), Gafar (2017), and Agboola (2017) conceptualize and identify measures and indicators of service delivery. Reiterating the view of Kim (2013), Agboola (2019) explains service delivery as a set of principles, standards, policies, and constraints to guide the design, development, operation, and retirement services delivered by an agent to a specific user community. From a business perspective, service delivery is seen as a part of an enterprise that describes the relationship between clients and providers of goods and or services. In such a relationship, the client could either gain or lose values or services rendered by the provider (Gafar, 2017).

### **2.3. Theoretical framework**

The theoretical framework underpinning this paper is the Public Choice Theory, also known as Rational Choice Theory, Social Choice Theory or Economics of Politics. Duncan and Gorge were the exponents of the theory. However, James Buchanan is the father of modern public choice theory. Public choice theory is the use of the methods and tools of economics in the theory and practice of politics and government (Butler, 2012). It is the application of the

rational choice model to non-market decision-making. Public choice theory believes that when acting as voters, politicians, or bureaucrats, individuals continue to be self-interested and try to maximize their utility. The bureaucrat also exerts his power as an agenda setter, and he can often lead the system towards the result he prefers by deciding which alternation and order will be voted upon by politicians or citizens. Interest groups will engage in rent-seeking in the search for redistributive benefits at the expense of others. Moreover, the larger the state and the more benefits it can confer, the more rent-seeking will occur (Lemieux, 2004). In essence, as Buchanan (2003) observes, insights from public choice theory enable us to understand why, once established, bureaucracies tend to grow apparently without limit and connection to initially established structures, and pork-barrel politics dominates the attention of legislators. In this study, bureaucrats who are expected to be selfless and benevolent servants of the people pursue self-interest in the cause of providing health and medical services, as well as quality education through bribery, influence trading, patronage, and nepotism, among others. According to this study, this self-interested behaviour could adversely affect service delivery in Tunisia and Nigeria.

### 3. METHODOLOGY

The source of data for this paper is secondary. Transparency International's Corruption Perception Index (CPI) and the Ibrahim Index of African Governance (IIAG), as published by the Mo Ibrahim Foundation for data on corruption and public service delivery in Nigeria and Tunisia, respectively. Transparency International is globally acknowledged as the most reputable non-governmental anti-corruption watchdog that measures the level of corruption using CPI, which ranges from 1 – 100 per cent; the closer a country's CPI to 100%, the more transparent the country is and vice-versa.

The IIAG is the most Afrocentric, non-governmental Index. The index measures and ranks the quality of governance in the fifty-four African countries covering four broad categories, seventeen sub-categories, and over a hundred indicators including health and medical services, access to water and provision of equality education. It is measured in percentages and ranges from 1 – 100 per cent.

In order to analyze the data, the paper employed an independent sample t-test. The formula for calculating the independent sample t-test is presented in equations 3.1 and 3.2.

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{SP \sqrt{\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2}}} \dots\dots\dots 3.1$$

Where  $\bar{X}_1$  = Mean of the first sample,  $\bar{X}_2$  = Mean of the second sample,  $n_1$  = Sample size of the first sample,  $n_2$  = Sample size of the second sample, and SP = Pooled standard deviation.

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}} \dots\dots\dots 3.2$$

Where  $\bar{X}_1$  = Mean of the first sample,  $\bar{X}_2$  = Mean of the second sample,  $S_1$  = Standard deviation of the first sample,  $S_2$  = Standard deviation of the second sample,  $n_1$  = Sample size of the first sample,  $n_2$  = Sample size of the second



sample. Where  $\mu_1$  and  $\mu_2$  are the population means for group 1 and group 2, respectively. If equal variance is assumed (pooled), equation 3.1 will be used and if equal variances are not assumed (unpooled), equation 3.2 will be used.

#### 4. ANALYSIS AND DISCUSSION OF THE RESULT

The paper employed secondary data on the rate of corruption, the provision of health and medical services, and the provision of quality education in Tunisia and Nigeria for the period 2011-2020. To analyze the data, an independent sample t-test was employed with the aid of SPSS Version 20.

##### Hypothesis 1

To test the null hypothesis that "H<sub>01</sub>: There is no significant difference in the provision of health and medical services between Tunisia and Nigeria", an independent sample t-test was estimated at a 5% level of significance and n-2 degree of freedom. The result in Table 4.1 shows that Tunisia has a mean value of 76.97 with a standard deviation value of 1.0 in the period 2011 to 2020, while Nigeria has a mean value of 46.27 with a standard deviation value of 1.8 in the same period.

**Table 4.1: Group Statistics**

	Sample	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Health and Medical Services (%)	Tunisia	10	76.97	1.000	0.316
	Nigeria	10	46.27	1.845	0.583

*Source: Author's computation*

In Table 4.2, the probability value of Levene's test for equality of variance is greater than 0.05. This implies that equal variances are assumed. The result shows that the probability value (0.000) of F-statistics is less than 5%. This

implies that the null hypothesis is rejected and concludes that there is a significant difference in the provision of health and medical services between Tunisia and Nigeria.

**Table 4.2: Independent Sample T-test**

		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
		F	P.Value	t	df	P.Value	Mean Difference	Std. Error Difference
Health and Medical Services (%)	Equal variances assumed	2.234	0.152	46.257	18	0.000	30.700	0.664
	Equal variances are not assumed.			46.257	13.868	0.000	30.700	0.664

*Source: Author's computation*

## Hypothesis 2

To test the null hypothesis that "H<sub>02</sub>: There is no significant difference in the provision of quality education between Tunisia and Nigeria", an independent sample t-test was estimated at a 5% level of significance and n-2 degree of freedom. Table 4.3 shows that Tunisia has a mean value of 73.69 with a standard deviation value of 0.67 from 2011 to 2020; Nigeria has a mean value of 46.50 with a standard deviation value of 2.57 in the same period.

**Table 4.3: Group Statistics**

	Sample	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Provision and Quality of Education (%)	Tunisia	10	73.69	0.669	0.212
	Nigeria	10	46.50	2.573	0.814

*Source: Author's computation*

In Table 4.4, the probability value of Levene's test for equality of variance is less than 0.05. This implies that equal variances are not assumed. The result shows that the probability value (0.000) of F-statistics is less than 5%. This implies that the null hypothesis is rejected and concludes that there is a significant difference in the provision of quality education between Tunisia and Nigeria.

**Table 4.4: Independent Sample T-test**

	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means				
	F	P.Value	t	df	P.Value	Mean Difference	Std. Error Difference
Provision and Quality of Education	18.441	0.000	32.342	18	0.000	27.190	0.841
Equal variances assumed			32.342	10.212	0.000	27.190	0.841
Equal variances are not assumed.							

*Source: Author's computation*

## 5. CONCLUSION AND RECOMMENDATION

The paper examined corruption and public service delivery in Tunisia and Nigeria using secondary data from 2011 to 2020. An Independent sample T-test was employed to analyze the result using SPSS Version 20. The paper concluded that there is a significant difference in the provision of health and medical services between Tunisia and Nigeria. Also, there is a significant difference in the provision of quality education between Tunisia and Nigeria. Therefore, the paper recommended that both countries should strengthen transparency measures in both countries to ensure that public resources are allocated and utilized efficiently and effectively implement comprehensive anti-corruption strategies targeting key sectors such as healthcare and education to mitigate the negative impact of corruption on public service delivery, enhance governance

structures and institutional capacities to ensure the effective delivery of public services (with a focus on strengthening administrative systems, human resources, and service delivery mechanisms), increase investment in healthcare and education infrastructure to improve access to quality services, and foster collaboration and knowledge exchange with international partners, organizations, and other countries to learn from best practices and experiences in combating corruption and improving public service delivery.

**REFERENCES**

1. Achy, L. (2011). *Tunisia's Economic challenges* (Vol. 2011, pp. 1-28). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
2. Afrobarometer (2017). Afrobarometer Report Survey on Nigeria. [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)
3. Agboola, T. O (2017). Corruption and its effect on social service delivery in Nigeria. *JORIND* 15(2), December, ISSN 1596-8308, pp 104 – 114 [www.transcompees.org/journal](http://www.transcompees.org/journal); [www.ajoh.info/journals/jorind](http://www.ajoh.info/journals/jorind).
4. Aliriza, F. (2018). Decentralization in Tunisia: Its Utility and Competing Visions for Implementation. *The Arc of Crisis in the MENA Region: Fragmentation, Decentralization, and Islamist Opposition*, 37-48.
5. Aoyede, R. (2016). Corruption Perceptions studies and anticorruption in Nigeria. *Global Journal of Culture, Politics and Innovation*. ISSN: 2283-7949.
6. Arfa, C., & Elgazzar, H. (2013). Consolidation and transparency: Transforming Tunisia's health care for the Poor. World Bank, Washington DC.
7. Becherair, A., & Tahtane, M. (2017). The causality between corruption and human development in MENA countries: A panel data analysis. *East-West Journal of Economics and Business*, 20(2).
8. Bratton, M., Seekings, J. and Armah-Attoh, D. (2019). Better but not good enough? How Africans see the delivery of public services. Afrobarometer Despatch No. 290.
9. Buchansin, J.M (2003). Public choice; the organs and development of a research programme: Fairfax, Virginia; Centre for the study of public choice.
10. Buttler, E. (2012). Public choicem a preinier. London; Insitute of Economic Affairs
11. Doig, A. and Mclover, S. (1999). Corruption and its control in the developmental context; an analysis and selective review of the literature. *Third World Quarterly*. Vol. 20, No. 3, PP 657-676.
12. Economic and Financial Crimes Commission (EFCC) Establishment Act, Federal Republic of Nigeria (2004).
13. Federal Republic of Nigeria (1999). Constitution of the Federal Republic of Nigeria. Lagos: Government Press.
14. Fiscal Responsibility Act, Federal Republic of Nigeria, (2007). Lagos: Government Press.
15. Freedom of Information Act, Federal Republic of Nigeria. (2011). Lagos: Government Press.
16. Freeman, E. (2015). *The Political Salience of Corruption: The Politics of Corruption During the Arab Spring*. McGill University (Canada).
17. Gafar, B. B. (2017). The travail of service delivery and development failure in post-independence Nigeria. *Academic Journals* vol. 9 (3), PP 22 – 33, DOI: 10.5897/JPAPR 2017-0406.
18. Gould, D. J. (2001). Administrative Corruption; incidences, causes and remedial strategies. In A. Farzmand (ed). *Handbook of Comparative and Development Public Administration* pp 761 - 1774 Newyork, Marcel Dekker, Inc. Pp. 761 -1 774.

19. Hashem, E. A. (2014). The effects of corruption on government expenditures: arab countries experience. *Journal of economics and sustainable development*, 5(4), 120-130.
20. ICPC (2010). The ICPC Act, 2010. Ibadan: University Press.
21. Isbella, T. (2017). Efficacy for fighting corruption: evidence from 36 African counties. Afrobarometer Policy Paper No. 41, February.
22. Lavalleyé E. Razafindrakoto, M. and Rouboud, F. (2008). Corruption and political institutions in Sub-Saharan Africa: A comparative series of national public attitude surveys on democracy, markets and civil society in Africa. Afrobarometer Working Paper No. 102..
23. Lemoeux, P (2004). The public choice revolution. Vol. 27, No. 3, JEL: D72, 43.
24. Mgbaegbu, R and Nwanze, C. (2020). Corruption in Nigeria: Approval rating for government anti-government efforts drops after strong gains in 2017. Afrobarometer Dispatch No. 380, 5 August.
25. Mishra, S. (2019). An explanatory study on causes of corruption and its effect on public service delivery. *South African Journal of Socio-Political Studies*, Vol. XX, No. 1, December.
26. Mo Ibrahim Foundation IIAG, 2011 – 2020 Edition.
27. National Institute for Legislative Studies (NILS) (2013). Nigeria's Social Indicators. NLS, National Assembly, Abuja.
28. National Planning Commission (2004). Nigeria: National Economic Empowerment and Development Strategy. Abuja: National Planning Commission.
29. Olaopa, T. (2008). *Theory and practice of public administrator and government service reforms in Nigeria*. Ibadan: Spectrum Books.
30. Onwujekwe, O., Agwu, P., Orjiakor, C., Mbachui, C., Hatchonwon, E, Odu, A. et al (2018). Corruption in the health sectors in Anglophone West Africa: common forms of corruption and mitigating strategies. *Anglo-corruption Evidence Working Paper* 005.
31. Onwujekwe, O., Orjiakor, C. E., Heatchinson, E., Mike, M. Agwedu P, Mbadeu C., Ogbosor, P et al (2019). Where do we start? Building consensus on driver of health sector corruption in Nigeria and ways to address it. *International Journal of Health Policy and Management*, 9 (7), 286 – 296. DOI: 10-15171/jjhpn.2019.128.
32. Popoola, O. T. (2018). Corruption and health sector performances in West Africa countries: A theoretical analysis. *Journal of Economics and Management Sciences*, 1(2), p13-p13.
33. Public Procurement Act, Federal Republic of Nigeria (2007). Lagos: Government Press
34. Svensson, J. (2005) Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspective*. Vol. 19, No 3 PP 19-42.
35. Transparency (2019) Global corruption barometer Africa 2019: Citizens, views and experiences of corruption. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
36. Transparency International Corruption Perception Index (2011 - 2020) editions <http://www/transparency.org>.
37. WARKOTSCH, J. (2017). 7. Tunisia: Great Expectations. *The Anticorruption Report* 4, 104.

*Sažetak***KORUPCIJA I PRUŽANJE JAVNIH USLUGA U ODABRANIM  
AFRIČKIM ZEMLJAMA: USPOREDNA PERSPEKTIVA***Pregledni rad*

*Korupcija u javnom sektoru suprotna je učinkovitom pružanju usluga i dobrom upravljanju. Sve češća pojava korupcije i sve slabije pružanje javnih usluga u afričkim zemljama i dalje su zabrinjavajući problemi. Cilj rada je utvrditi postoji li značajna razlika u pružanju zdravstvenih, medicinskih usluga kao i pružanju kvalitetnog obrazovanja između Tunisa i Nigerije za razdoblje od 2011. do 2020. Sekundarni podaci dobiveni su iz Indeksa percepcije korupcije Transparency Internationala (CPI) i Ibrahim Index of African Governance (IIAG), kako ga je objavila Zaklada Mo Ibrahim za podatke o korupciji i pružanju javnih usluga u Nigeriji i Tunisu. Za analizu podataka, rad je koristio t-test neovisnog uzorka. Rad je otkrio da postoji značajna razlika u pružanju zdravstvenih i medicinskih usluga između Tunisa i Nigerije. Također, postoji značajna razlika u pružanju kvalitetnog obrazovanja između Tunisa i Nigerije. Stoga se u dokumentu preporučuje da bi obje zemlje trebale ojačati mjere transparentnosti kako bi se osiguralo da se javni resursi dodjeljuju i koriste učinkovito i djelotvorno te implementirati sveobuhvatne antikorupcijske strategije usmjerene na ključne sektore kao što su zdravstvo i obrazovanje kako bi se ublažio negativan učinak korupcije na pružanje javnih usluga, između ostalog.*

**Ključne riječi:** *korupcija, upravljanje, pružanje javnih usluga, Nigerija, Tunis.*



**CERTIFICATE PROGRAMME IN LEGAL TRASLATION AS AN  
INNOVATIVE APPROACH TO EDUCATIONAL MANAGEMENT AT  
IGOR SIKORSKY KYIV POLYTECHNIC INSTITUTE**

*Professional paper*

**Zoia Kornieva**, PhD in Pedagogy, Full Professor <sup>1</sup>

**Olha Demydenko**, PhD in Pedagogy, Associate Professor<sup>2</sup>

*The article describes the experience of implementing a certificate programme in legal translation into the educational process of the Faculty of Linguistics at Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute as a supplement to the educational programme aiming at developing professional competences of students. In September 2023, Master's students of the education programme 035 "Philology" got an opportunity to partake in the legal translation certificate programme. Within one semester students can study their majors along with the disciplines included in the certificate programme in legal translation, i.e. Introduction to Public Law and Process, Introduction to Private Law and Process, Legal English, Functional and Stylistic Features of Legal English Translation, Translation of International Law Documents, Legal Latin. The certificate programme has been created to comprehensively cover the legal field, from both linguistic and socio-cultural standpoints, which will certainly enhance professional skills of the students and their compliance with international standards.*

**Keywords:** *certificate programme, legal translation, educational programme 035 "Philology", master's students.*

---

<sup>1</sup> Zoia Kornieva, Doctor of Pedagogy, Full Professor, Dean of the Faculty of Linguistics , National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute" , Kornieva.Zoia@lil.kpi.ua

<sup>2</sup> Olha Demydenko, Ph.D. in Pedagogy, Associate Professor of the Department of Theory, Practice and, Translation of English, Faculty of Linguistics, National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute", olga.demydenko80@gmail.com

## 1. INTRODUCTION

Law being an integral part of the modern world, has penetrated all the spheres of human activities, ranging from business and economy to industry and humanities. Both “physicists” and “lyricists” deal with copyright and require legal facilitation in their daily lives. The interdisciplinary trends in science and project activities have led not only to the emergence of such fields of study as environmental law, construction law, copyright law, entertainment law, health law, animal law, and education law but also to such language-related fields as dispute resolution and even forensic linguistics. Lawyers, prosecutors, and many other representatives of the law-related professions study linguistic aspects of communication to persuade the audience and to win the case. On the other hand, linguists have started to study legal texts not only from the perspective of lexicography or stylistics, or their correspondence to the textuality standards, etc. but also from the standpoint of translation.

Legal translation, as is known (Coviello, 2024), is defined as translating anything that will be used within the legal system. In this regard, special importance is given to the Certified Legal Translation which means a guaranteed quality of the translated text approved sometimes not only by the translator but also by the notary public or otherwise. In the case of court proceedings, the legal translation means the involvement of the certified court interpreter. The qualification of the latter requires not only the ability to perform three major types of court interpreting, i.e. sight translation, consecutive interpreting, and simultaneous interpreting, but also passing specific qualifying exams beyond obtaining a degree in translation at the University. In many countries, e.g. the USA there are even special training and courses developed for the interpreters seeking for the accreditation of the court (5).

## **2. LEGAL TRANSLATORS TRAINING IN UKRAINE: PAST AND PRESENT EXPERIENCE**

### **2.1. A brief insight into the history of translation in Ukraine**

Ukrainian translation studies have had a long history of “pain and success”. In the 20th century, translation served not only as a tool for intercultural communication but also as a powerful instrument for the survival of the Ukrainian language having been under the pressure of Soviet censorship which constantly tried to russify the Ukrainian language via the imposed usage of Russian-like words in the Ukrainian texts. In the 20th century, numerous Ukrainian translators were among many poets, writers, and artists killed by the Soviet authorities who were later called Executed Renaissance. After declaring its independence in 1991 Ukraine started a new milestone in its life fight for real independence and the new era for the Ukrainian language began. This required new achievements in the international arena, new diplomacy, and consequently a new generation of translators and interpreters able to meet the requirements and challenges of the modern world.

In the 21st century, Ukraine has faced many challenges both related to the life of the modern society in the peaceful time and those connected with the war-time survival. This put forward new requirements for philologists' and translators' training. At the time of the full-scale invasion of Russia into Ukraine, translators have become an important force for the dissemination of truthful news about the war in Ukraine via translation of the materials of verified media resources. They also accompanied the representatives of the foreign partner countries who visited Ukraine, facilitating the negotiations from the level of battlefields to the top governmental and international levels. The integral part of these discussions and negotiations were the legal aspects of survival, ranging from management, and doing business in wartime to the

protection, rehabilitation, and support of the veterans, internally displaced persons, or those who physically or mentally suffered from the war. This rapidly increased the demand for the qualified legal translators able to cope with consecutive, simultaneous, sight, and written translation in this field. However, despite the numerous educational programmes focused on translation offered by various Universities none of them has been specifically focused on legal translation and this revealed the need to intensify the training of the translators in the field of law.

## **2.2. Experience of Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute in legal translators training**

For its 125-year history National Technical University of Ukraine “Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute” has always been the cradle for the top-level specialists in various fields of knowledge and the undoubted leader of the engineering education in Ukraine. Since the Faculty of Linguistics was established in 1995, the University has also become the Alma Mater for hundreds of technical translators and interpreters able to professionally translate the technical texts, use innovative technologies and tool. Its graduates have proven the top-level quality of education being able to compete on the international labour market, possessing the ability to think analytically and perceive information, able to solve complex problems in non-standard ways. The graduates of bachelor’s, master’s and Ph.D. educational programmes have the knowledge and skills to efficiently facilitate the intercultural communication of the specialists in many fields of science and technology as well as to do research in the fields of Philology and Education. The catalogues of elective subjects of all educational components include a wide range of subjects which help students choose their individual educational and professional trajectory. However, during the annual surveys and discussions of

the educational programmes the students expressed the increased interest to the legal translation and asked for deepening their training in this field. This together with the market demand formed the foundation for launching the pilot certificate programme "Legal Translation" at the master's level.

The certificate programme "Legal translation" (1) has been developed in accordance with the requirements of the "Regulations on certificate programmes at the National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute", approved by Order No. 7/71 as of 04.07.2020 (2) as well as the educational and professional programme "Germanic Languages and literatures (including translation), primary – English" of the second (master's) level of higher education, specialty 035 "Philology".

The programme consists of several content modules, each being of 4 credits. It envisages deepening of competences and programme learning outcomes acquired by the students of the second (master's) level of educational and professional programme "Germanic Languages and literatures (including translation), primary – English, as well as the acquisition of additional ones. The form of final assessment in the given certificate programme is the successful mastery and completion of all content modules, which in turn is the basis for issuing a certificate.

**Its expected outcomes include, inter alia, the following:**

- formation of correct understanding of legal terminology functioning and translation peculiarities, development of clear understanding of the role of legal terminology in translation and introduction of the theoretical knowledge gained into practical activities of a translator;

- knowledge of the basics of civil, economic, labour and family law, features of civil legal relations and their classification, regarding individuals and legal entities as subjects of private law; the basics of concluding agreements and executing transactions, as well as their types and forms,

conditions of invalidity of transactions; basics of civil and economic procedural law;

- good command of both Ukrainian and English terminology for the implementation of written and oral communication in situations of professional communication in the legal field;

- the ability to apply various translation strategies, methods and techniques when providing legal translation;

- ability to perform adequate and equivalent written translation of legal texts and to edit texts qualitatively in accordance with current regulatory requirements;

- mastering Latin legal terminology and understanding the processes of modern legal terminology system formation;

- ability to apply the maxims of famous Roman lawyers, philosophers, orators, which belong to the heritage of world culture.

In terms of **special (professional) competences** the programme graduates are expected to:

- comprehend the content of legislation in various spheres of regulatory procedures, correctly interpret their content and apply it to solve specific issues of translation;

- correctly use the terminological apparatus of the main branches of the Ukrainian law when translating texts;

- freely use legal terminology to solve professional tasks in the field of legal translation and provide professional written and oral communication;

- provide adequate and equivalent written translation of legal texts in accordance with current regulatory requirements;

- collect and analyse, systematise and interpret linguistic facts for the translation of professional texts in the field of jurisprudence;

- independently research the terminology and the main regularities of its functioning in synchronic and diachronic aspects.

### 2.3. The content of the “Legal Translation” programme

Within the programme the students study the following credit modules: Introduction to Private Law and Process, Introduction to Public Law and Process, Legal English, Functional and Stylistic Features of Legal English Translation, Legal Latin, Translation of International Law Documents. The content of each of the constituent components contributes to deeper understanding of the legal processes and consequently higher quality of the texts translated in this field.

**Introduction to public law and process.** This content module covers the fundamentals of the theory of the state and law, fundamentals of substantive law (constitutional law (general and special parts), criminal law (general and special parts), criminal executive law, fundamentals of criminology, fundamentals of administrative law, economic law, international public and humanitarian law), basics of criminal procedural and administrative procedural law.

**Introduction to private law and process.** This module studies the correlation between the notions of “private law” and “civil law”, the subject and method of civil law, functions and principles of private and civil law, civil legislation as an external reflection of the peculiarities of private law; basics of economic, labour and family law; legal relations in the field of private law; concept, essence and types of legal relations; peculiarities of civil legal relations and their classification; elements of civil legal relations; grounds for the emergence of civil legal relations. It deciphers the principle “Anything that is not prohibited is possible”. It delineates the categories of private person and legal entity; person as a natural person, legal personality of natural persons. It described human rights and personal non-property rights of an individual; legal entity through concepts, signs and types; legal facts; deed through concepts, types and forms; invalidity of transactions and the concept of invalid

transactions, certain types of invalid transactions and their consequences; the concept of ownership and property rights; types of property rights, the content of the right of private property; reasons for the emergence of the right of private property; implementation of the right to private property; protection of private property rights; concepts and types of representation; power of attorney; the problem of defining the concept of civil liability; the concept of civil liability; grounds and conditions of civil liability; types of civil liability; grounds for exemption from liability; fundamentals of civil and economic procedural law.

**Legal English.** This content module focuses on the basic terms and concepts of the legal sphere in English, i.e. the rule of law. definition of law, law and morality, law and justice, human rights. It studies the legislative system, its structure, legislative bodies, constitution; judicial system; civil and criminal courts; types of laws (criminal law, civil law, administrative law, labour law, family law, inheritance law, environmental law) as well as the application of laws in practice; legal professions, such as lawyer, barrister, judge, bailiff. It deals with different aspects of providing consultations on legal issues and legal assistance; pre-trial investigations; prosecution; sentencing; jury institute; settlement of disputes; arbitration courts; tribunals. The given module highlights the peculiarities of intellectual property; copyright, prevention of its violations; computer security, cyber-crimes; human rights. Regulatory documents of the EU and the principle of the rule of law are also studied.

**Functional-and-stylistic features of Legal English Translation.** In this content module functional and stylistic features of legal translation as a type of professional translation, and in particular the concept of "legal translation", translation standards, general characteristics of the legal system of Ukraine, features of the legal system of the USA and Great Britain, as well as the legal system of the EU are considered. Special attention is paid to the translation of private documents, different types of legal documents. Peculiarities of transliteration of proper names, processing the translation of private



documents, identity documents, documents about education, civil status registration documents are highlighted. The module also focuses on translation of statutory and accounting documents, peculiarities of translation of enterprise statutes, owner's decisions on establishment, foundation agreements, contracts and accompanying documents (purchase agreement, service agreement, lease agreement, loan agreement, subcontract, acceptance-handover act, employment contract, marriage contract, confidentiality agreement) as well as notarial documents and certification of translation (power of attorney, application, notarization, apostille, nostrification).

**Translation of International Law Documents.** This module highlights basic terms and concepts of international law documents, i.e. sources of international law, concept of an international treaty, structure and form of international treaties, classification of international treaties, and in particular, European Union legislation. Students work with the collection of legislative texts from EUR-Lex, foundation treaties of the EU, i.e. the Treaty on the functioning of the European Union, EU Charter of Fundamental Rights, documents of the European Parliament, court decisions of the ECtHR.

**Legal Latin.** Latin sources of law formation are considered in this content module, and in particular, Roman law and its influence on the history of the legislative development of the mankind, development stages of legal Latin, sources of Roman law, "Leges Doudecim Tabularum" and its subsequent reception. Codification of Roman law in terms of terminology (Digesta of Justinian (528-565), basics of Roman private law, property rights in Rome, types of contracts and the system of claims in Rome, legal activities of famous lawyers are studied.

### 3. CONCLUSION

Global competition facilitates the emergence of numerous international companies which in its turn results in the need for an in-depth study of legal translation as a specialized area of professional competence. Specialists who

can work with legal documents, conduct negotiations, conferences, informal meetings and business events are highly in demand the labour market. The certificate programme in legal translation, developed and implemented into the educational process by the Faculty of Linguistics at Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute, provides for the acquisition of a set of professional competencies that will allow the students to gain knowledge about the specificity of legal relations in the field of private and public law and process, legal terminology of the English language, functional and stylistic features of legal translation, develop their skills at a high professional level to be able to translate legal documentation. The educational process is structured in such a way that during one semester, students can master six credit modules, which tackle the legal field from various angles and contribute to the development of professional qualities in future translators.

**REFERENCES**

1. Certificate programme:  
[https://ktpam.kpi.ua/wpcontent/uploads/2023/10/Sertifikatna\\_programmea\\_YUridichnij\\_pereklad\\_final-1.pdf](https://ktpam.kpi.ua/wpcontent/uploads/2023/10/Sertifikatna_programmea_YUridichnij_pereklad_final-1.pdf)
2. Regulations on certificate programmes of National Technical University of Ukraine "Ihor Sikorskyi Kyiv Polytechnic Institute". URL:  
<https://osvita.kpi.ua/node/131>
3. Zakon Ukrainy. Pro osvitu [Law of Ukraine. About education]. Zakon Ukrainy vid 05.09.2017 №2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Tex>
4. Coviello, Danilo. What Is Legal Translation And What Makes It Different? <https://www.espressotranslations.com/what-is-legal-translation-and-what-makes-it-different/> (28.04.2024)
5. National Center for State Courts. <https://www.ncsc.org/education-and-careers/state-interpreter-certification> (28.04.2024)

*Sažetak*

**PROGRAM CERTIFIKATA U PRAVNOM PREVOĐENJU KAO  
INOVATIVAN PRISTUP UPRAVLJANJU OBRAZOVANJEM NA  
INSTITUTU IGOR SIKORSKY KIJEV**

*Stručni rad*

*U članku se opisuje iskustvo implementacije programa stjecanja certifikata za pravno prevođenje u obrazovni proces Fakulteta lingvistike na Institutu Igor Sikorsky iz Kijeva kao dopune obrazovnog programa usmjerenog na razvoj stručnih kompetencija studenata. U rujnu 2023. studenti diplomskog studija obrazovnog programa 035 "Filologija" dobili su priliku sudjelovati u programu certificiranja pravnog prevođenja. Unutar jednog semestra studenti mogu studirati svoje smjerove zajedno s disciplinama uključenim u studijski programme pravnog prevođenja, tj. Uvod u javno pravo i proces, Uvod u privatno pravo i proces, Pravni engleski, Funkcionalne i stilske značajke pravnog engleskog prevođenja, Prijevod dokumenata međunarodnog prava, Pravni latinski. Certifikacijski programme osmišljen je tako da sveobuhvatno pokriva pravno područje, kako s jezičnog, tako i sa sociokulturološkog stajališta, što će svakako unaprijediti profesionalne vještine studenata i njihovu usklađenost s međunarodnim standardima.*

**Ključne riječi:** *program certifikata, pravno prevođenje, obrazovni program 035 "Filologija", studenti diplomskog studija*

## DIGITAL TRANSFORMATION AS A FACTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION RESILIENCE IN CRISIS TIMES

*Preliminary communication*

Assoc.Prof. PhD **Olena Akimova**<sup>1</sup>

Mr. Sc. **Anna Ishchenko**, Senior Lecturer<sup>2</sup>

*This paper substantiates the role of digital transformation in the public service as a key factor in the resilience of public administration during crises by increasing flexibility, efficiency and responsiveness in solving complex challenges and ensuring the well-being of citizens. Using the example of the civil service of Ukraine after a full-scale invasion in 2022, the article presents the results of a survey of 33,761 civil servants from different regions of Ukraine regarding their digital skills and an assessment of equal opportunities for mastering them among women and men. In addition, the main achievements of the digital transformation of the civil service of Ukraine were analyzed and priority directions for further development were determined.*

**Keywords:** *digital transformation, public administration resilience, public services.*

---

<sup>1</sup> As.Prof. PhD Olena Akimova , Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute 03056 Ukraine Kyiv Beresteyskii ave 37, email: olena.kasatkina@gmail.com

<sup>2</sup> Mr. Sc. Anna Ishchenko, Senior Lecturer, Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute 03056 Ukraine Kyiv Beresteyskii ave 37, email: ishchenko.kpi@gmail.com

## 1. INTRODUCTION

The turbulent present poses new challenges to the public service system. The intricate geopolitical landscape, escalating socio-political conflicts, and economic downturns necessitate the development of preparedness measures within the state administration system to effectively navigate these challenges. Additionally, establishing an early warning system for crises is imperative. Recent events, such as the Russian war in Ukraine, along with the passage of time since its onset, afford us the opportunity to glean insights into the key factors contributing to the resilience of public services. The urgency of the research topic, focusing on identifying factors contributing to the resilience of public administration bodies, holds critical importance during times of war and crises for several reasons.

Firstly, resilient government bodies are essential for effectively responding to emergency situations. They must swiftly adapt to changing circumstances, mobilize resources, and coordinate efforts to address the challenges posed by war and crises. Often, during such periods, normal social functions are disrupted, potentially jeopardizing the overall order and stability of the state. This underscores the need to implement emergency measures to enforce laws and provide essential services to the population. Furthermore, resilient public administration bodies prioritize the safety and well-being of citizens. They establish communication channels, evacuation procedures, and relief mechanisms to ensure the protection and support of vulnerable populations during disasters. In times of war and crisis, decision-making and policy implementation become more intricate and pressing. Resilient public administration bodies are capable of making timely and informed decisions, adjusting policies as necessary, and implementing measures to effectively tackle emerging challenges. Moreover, the stability of state administration bodies fosters public trust in governmental institutions. Citizens rely on these institutions to guide and coordinate responses, and resilience demonstrates the

government's ability to fulfill its obligations even amidst extreme circumstances. Therefore, the resilience of public administration is crucial for ensuring continuity of governance, safeguarding citizens, and mounting effective responses to challenges associated with war and crises. The research outlined in this article will focus on the case of public service functioning in Ukraine from February 2022 onwards. Research will focus on the importance of the factors of digitalization of public administration. The findings obtained will aid in developing pertinent tools to bolster the resilience of public administration, which can be applied in other countries and crisis scenarios.

## **2. ELABORATION**

The role of digitization in the promotion of the economy (Gil-Lamata et al., 2023b), sustainable development (Guan et al., 2024) and other spheres of the vitality of society is difficult to overestimate. The adoption of digital technologies in public administration is advancing rapidly. These technologies offer opportunities to transition to a fundamentally different, higher level of development across various sectors of society and the nation's security apparatus. This transition is reshaping social relations, facilitating communication between citizens through new media channels, as well as transforming communication between the state, businesses, and its citizens. The emergence of new technologies is giving rise to novel forms of social interaction, necessitating alignment in the actions of public authorities. Digital transformation is now one of the most important topics in all EU countries in creating and managing strategies and visions for states, businesses, organizations, and citizens (Ivanová, E et al., 2023). Digital transformation significantly also enhances the resilience of public administration, particularly in times of crisis. Firstly, strategic technology investments in public administration can ensure systematic control and sustain operations during crises, but may not directly improve employees' capabilities in managing turmoil without effective transformation management (He, Huang, Choi, &

Bilgihan, 2022). At the same time the digital transformation drives organizational resilience by fostering innovation and adaptability. This allows public administrations to maintain continuity and even transform service delivery during disruptions (Zhang, Long, & von Schaewen, 2021). Also digital capabilities such as virtual access, data-driven decision-making, and assisted decision-making have proven essential for organizational adaptation and resilience during the COVID-19 pandemic, enabling firms to recover and emerge more competitive (Browder, Dwyer, & Koch, 2023). The digital transformation processes not only support organizational sustainability by aligning with customer needs but also significantly impact organizational resilience by fostering adaptability and competitive advantage (Hajishirzi, Costa, & Aparicio, 2022).

Today, we can observe how various breakthrough technologies contribute to the resilience of different types of activities that are critical to the functioning of society. For instance, blockchain technology has significantly improved the resilience of supply chains by enabling transparent, secure, and timely data exchange and automation through smart contracts. This technology helps reduce the propagation of disruptions, lower recovery times, and decrease total costs in supply networks, thus enhancing overall resilience (Lohmer, Bugert, & Lasch, 2020). Secondly, implementing digital twin technology in industrial 5G systems has been used to increase resilience by enabling the adaptation of automation systems to unforeseen events, thereby reducing production downtimes and improving operational reliability (Cainelli & Rauchhaupt, 2021). The application of cyber resilience technologies in healthcare digital twins—virtual replicas of a person's health profile—uses IoT technologies and AI to predict health conditions and provide clinical insights. This resilience is crucial for maintaining the integrity and security of personal health data and ensuring the reliability of clinical recommendations (Zhang, Li, Lin, Fang, Tai, & Huang, 2020). In summary, the effective implementation of digital



transformation in public administration plays a crucial role in building resilience by enabling organizations to manage and adapt to crises more effectively, ultimately ensuring sustainability and improved performance. Digitization of all aspects of public life is currently a global trend, and prior to the onset of conflict, Ukraine was steadfastly embracing this trend, achieving significant progress in the realm of digitization. The study on the impact of war on administrative services in Ukraine (*Impact of War on the Sphere of Administrative Services in Ukraine*) highlights several critical challenges:

- establishment of identity in case of loss of all documents, and simultaneous closure of the demographic register, termination of the work of State Migration Service units;
- overall suspension of all services performed with the help of state registers (business registration, real estate, vehicles, etc.).
- termination of provision of one of the most massive groups of services – registration/declaration of place of residence, which had an impact on the (im)possibility of providing other services or hindered their provision;
- as a result, it is also a temporary loss of most of the services provided by administrative service centers;
- disruptions in the operation of the "Diya" application, etc.

An analysis of the challenges faced by Ukraine on the way to the digital transformation of public administration, and which intensified with the onset of a full-scale war, allows us to draw some specific risks. Firstly, war-affected regions need more technical support, especially the provision of uninterrupted Internet and technical means in rural areas. Moreover, the insufficient level of digital literacy of the population makes it impossible to use electronic services among the older population. These and other threatening processes are intensified by more systemic gaps in governance. Interruptions are observed in the system of electronic interaction of state electronic information resources,

the legislation of Ukraine on the subject of coordination and protection of personal data requires a detailed revision.

According to the Ministry of Digital Transformation of Ukraine ([thedigital.gov.ua](https://thedigital.gov.ua)), the ambitious goals of digitization at the border by 2024 are:

- 100 % of public services are available to citizens and businesses online
- 95% of the population, social facilities and main highways are covered by high-speed Internet;
- 6 million Ukrainians are involved in the digital skills development program;
- 10% share of IT in the country's GDP<sup>3</sup>.

Also, already implemented projects for digitalization of the sphere of public administration seem quite impressive. For example, at the moment, Ukraine is implementing:

- Online portal and mobile application of DIIA for the implementation of public services, which allow citizens of Ukraine to have electronic documents in their mobile phone and to have access to data from electronic registers. Digital documents and government services in a smartphone. Without papers and queues;
- DIIA portal: Digital education. The national campaign on digital literacy, which is implemented, including on the portal with courses to improve digital literacy;
- DIIA Action: business: a large-scale initiative for the development of entrepreneurship with offline and online components etc.

Digitization also significantly accelerates the process of restoring damaged or destroyed property during wartime, allowing Ukraine to rebuild without waiting for the active phase of hostilities to end. An example of this is the

---

<sup>3</sup> <https://thedigital.gov.ua/ministry>

eVidnovlennia<sup>4</sup>: state aid programme for the restoration of damaged housing triggers. eVidnovlennia is financial assistance from the state for repairing housing damaged by hostilities after February 24, 2022. The program offers two options: Housing that is damaged and can be restored; Housing that is completely destroyed or located in occupied territory (after February 24, 2022). The program is fully digitized, and on a specialized portal, one can submit an application for compensation for damaged or destroyed housing, as well as use the funds provided by the state for goods and services for restoration, or apply to become a program partner. The service was developed by the Ministry of Digital Transformation of Ukraine and the Ministry of Community Development, Territories, and Infrastructure of Ukraine with the support of the USAID/UK aid project "Transparency and Accountability in Public Administration and Services/TAPAS."

The authors of this article conducted a sociological study involving civil servants and officials of local self-government. The study employed an online survey method using a standardized tool - a questionnaire in Google Forms. This approach, combined with an official cover letter, ensured the targeted distribution of the survey exclusively among civil servants and officials of local self-government bodies. The survey took place from October 10 to October 22, 2023, during which 33,671 individuals from all regions of Ukraine were surveyed. The sampling method was defined as a combination of directed and spontaneous selection. Consequently, responses were collected only from those respondents who were willing and able to complete the questionnaires. Participation in the survey was voluntary, and respondents were assured of the confidentiality of their responses. Informed consent was obtained from all participants, in accordance with ethical standards for sociological research. The peculiarity of the survey toolkit was the presence of open and closed

---

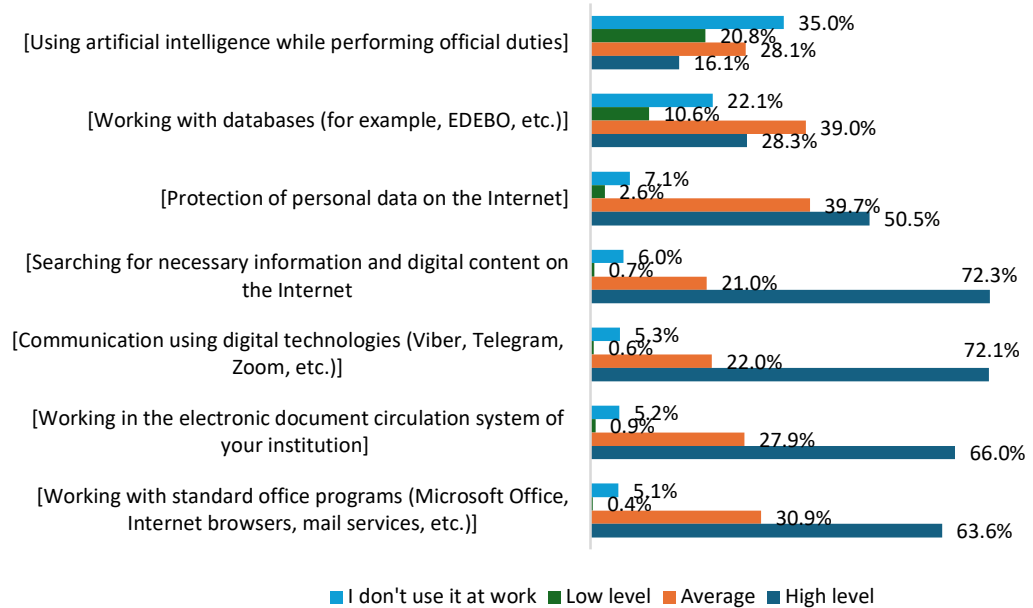
<sup>4</sup><https://www.kmu.gov.ua/en/news/yevidnovlennia-startuvala-prohrama-derzhavnoi-dopomohy-na-vidnovlennia-poshkodzhenoho-zhytla>

questions, which ensured both obtaining standardized information and a free narrative from the respondents.

One of the important tasks of the research was to determine the level of acquisition of digital skills by public servants. The digital skills of civil servants become especially important during wartime for several reasons: the ability to work with digital tools allows for effective coordination of actions and the exchange of information between government agencies, military units and other agencies in a crisis situation. In addition, digital skills allow for rapid collection, analysis and process large volumes of data, which is important in developing strategies for responding to crisis situations and making operational decisions. Given the hybrid nature of modern warfare, the ability to work with digital tools helps detect and prevent cyber threats that may arise from military operations or cyber-attacks. Ultimately, government officials with digital skills can provide support and services more quickly and efficiently to populations that may need assistance in a wartime environment.

As can be seen from the chart with the data obtained during the research, civil servants have fairly developed basic digital skills, in particular, 63.6% of respondents noted that they have a high level of mastery of standard office programs (Microsoft Office, Internet browsers, mail services, etc.).

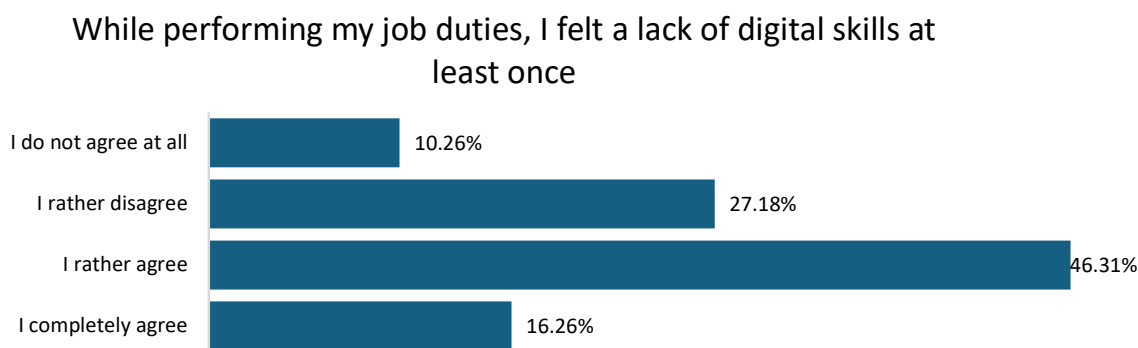
### Assessment of the level of digital skills used by public servants during the performance of official duties



In addition, 66% have a high level of proficiency in working with the electronic document circulation system of the institution.

One important and timely task of digital transformation is mastering the use of artificial intelligence tools. However, as the research results have shown, only 16.1% of surveyed public servants identified their proficiency in artificial intelligence tools as high. On one hand, this result is expected given the relatively short period of using these tools. On the other hand, it may indicate a lack of opportunities for professional development and training, which can hinder the adoption of new technologies like artificial intelligence. Additionally, the well-documented phenomenon of resistance to innovation may lead some public servants to not fully grasp the importance of mastering artificial intelligence tools for their duties and the effectiveness of government services. Furthermore, some public servants may be apprehensive about new technologies or lack sufficient motivation to learn them due to uncertainties about their potential consequences and impact on workflow.

At a systemic centralized level, this phenomenon can manifest as resistance and bureaucratic hurdles to changes in work and the implementation of new technologies – known as change management barriers. The absence of necessary resources, including funding, technical support, and access to information technology specialists, can limit the opportunities for public servants to learn and utilize artificial intelligence. All these factors call for actions to promote learning, create adequate resources, and establish conditions for the use of artificial intelligence in the work of government institutions, which can help overcome these barriers and raise the level of competence in this area.



However, it is worth noting that there are other gaps in the digital skills of public servants. Thus, 62.5% of respondents noted that they felt a lack of digital skills at least once while performing their job duties.

Therefore, it was very important to know the characteristics of the respondents who identified that they lacked digital skills. The obtained data proved the confirmation of the hypothesis that the lack of digital skills is most often experienced by older respondents. Thus, among respondents in the age range from 46 to 60 years, the share of those who felt such a lack was 69.3%, and among those aged 60 and over - 76.8%.

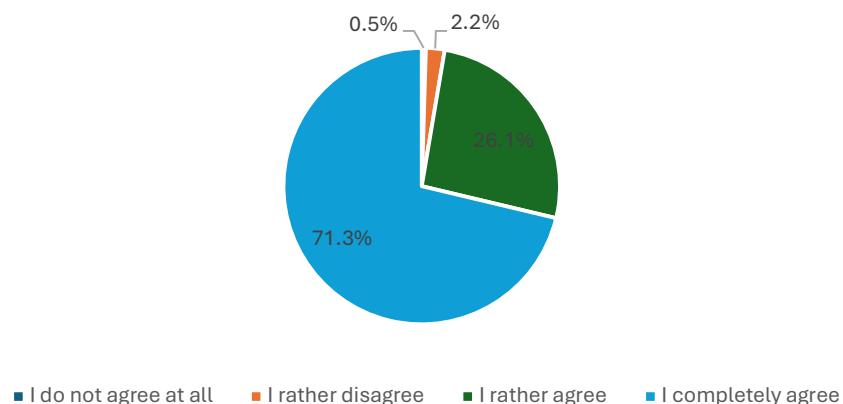
	<b>[While performing my job duties, I felt a lack of digital skills at least once]</b>				
<b>Age of respondents</b>	<b>under 25 years</b>	<b>25-35 years</b>	<b>36-45 years</b>	<b>46-60 years</b>	<b>over 60 years</b>
I do not agree at all	19,90%	15,22%	11,34%	7,99%	6,45%
I rather disagree	37,42%	35,31%	30,89%	22,69%	16,79%
I rather agree	29,94%	37,02%	43,80%	50,67%	54,85%
I completely agree	12,74%	12,45%	13,96%	18,65%	21,90%

As for the position held by the respondents, no correlation was found between whether the respondents are civil servants or local government officials and the level of digital skills, which is reflected in the table below.

	<b>[While performing my job duties, I felt a lack of digital skills at least once]</b>	
	<b>In public service positions</b>	<b>An official of local self-government bodies</b>
I do not agree at all	10,34%	6,73%
I rather disagree	27,18%	26,92%
I rather agree	46,34%	44,92%
I completely agree	16,13%	21,43%

For the research, it was important to determine how equal not only the rights are, but also the opportunities that women and men have in the public service, in particular, in matters of professional development in the field of information and communication technologies. The obtained data proved that, in general, the majority consider such opportunities equal for men and women. This is the opinion of 97.3% of the surveyed civil servants.

Men and women in the public service have equal opportunities to improve their qualifications in the field of ICT



<b>[Men and women in the public service have equal opportunities to improve their qualifications in the field of ICT]</b>		
	<b>Female</b>	<b>Male</b>
I do not agree at all	0,5%	0,5%
I rather disagree	2,3%	1,9%
I rather agree	27,0%	21,9%
I completely agree	70,2%	75,8%

However, a deeper analysis shows the existence of differences between the answers of women and men. Yes, men are more confident that the opportunities are the same than women: there are differences in the alternative "I rather agree" - which was chosen by more women than men.

These data are quite optimistic and make it possible to identify positive dynamics in the implementation of further digital transformation of public



administration. But also, they need further study and a more in-depth analysis of the causes and possible consequences of the existence of such differences.

### 3. CONCLUSION

Digital transformation plays one of the key roles in increasing the resilience of public administration during a crisis. The analysis of Ukraine's experience after a full-scale invasion allows us to draw conclusions about the main advantages and challenges associated with the digitalization of the public service.

Such advantages, in particular, became the possibility of remote work, which ensured the continuity of individual operations, or their quick restoration in regions where the possibilities of physical presence were difficult or limited. In addition, digital tools have facilitated seamless communication and collaboration between government agencies, stakeholders and citizens, ensuring effective coordination and dissemination of critical information during emergencies. It was also important to maintain citizens' trust in government actions, promoting processes of transparency and accountability.

The challenges of digital transformation also allow us to outline the case of Ukraine. In particular, one such challenge was the operation of state registries, access to which was restricted for a short time at the beginning of the full-scale invasion. In addition, the sustainable use of digital services requires the implementation of additional cybersecurity resources, which may require additional funds and efforts.

The digital transformation of the public service is of particular importance in the context of achieving the goals of sustainable development, including sustainable peace. Investing in digital infrastructure strengthens the resilience of public administration systems against various crises, including cyber-attacks, natural disasters and pandemics, by providing robust backup and recovery mechanisms.

**REFERENCES**

1. Gil-Lamata, M., Fuentelsaz, L. ra Latorre-Martínez, M. P., (2023b). Does digitalization foster the path to a circular economy? An exploratory analysis of European Union countries. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* [online]. [Download date 9.04.2024]. [Link: doi: 10.1002/csr.2628].
2. Guan, W., Li, Y., Liu, J., Ullah, S. ra Metawa, N., (2024). How does digital government affect natural resource sustainability? A global perspective. *Resources Policy* [online]. 91, 104951. [Download date 9.04.2024]. Link: doi: 10.1016/j.resourpol.2024.104951
3. Hammerschmid, G., Palaric, E., Rackwitz, M. ra Wegrich, K., (2023). A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. *Governance* [online]. [Download date 9.04.2024]. Link: doi: 10.1111/gove.12778
4. Impact of War on the Sphere of Administrative Services in Ukraine [online], (2022). Special research prepared by the Center for Political and Legal Reforms as part of the "Law in Times of War" Initiative. [Accessed April 14, 2024]. Available at: <https://pravo.org.ua/books/vplyv-vijny-na-sferu-adminposlug-v-ukrayini/>
5. Ivanová, E., & Grmanová, E. (2023). Digital transformation and ICT sector performance in EU countries. *Problems and Perspectives in Management*. [https://doi.org/10.21511/ppm.21\(1\).2023.05](https://doi.org/10.21511/ppm.21(1).2023.05).
6. He, Z., Huang, H., Choi, H., & Bilgihan, A. (2022). Building organizational resilience with digital transformation. *Journal of Service Management*. <https://doi.org/10.1108/josm-06-2021-0216>.
7. Browder, R., Dwyer, S., & Koch, H. (2023). Upgrading adaptation: How digital transformation promotes organizational resilience. *Strategic Entrepreneurship Journal*. <https://doi.org/10.1002/sej.1483>.
8. Hajishirzi, R., Costa, C., & Aparicio, M. (2022). Boosting Sustainability through Digital Transformation's Domains and Resilience. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su14031822>.
9. Zhang, J., Long, J., & Schaewen, A. (2021). How Does Digital Transformation Improve Organizational Resilience?—Findings from PLS-SEM and fsQCA. *Sustainability*. <https://doi.org/10.3390/su132011487>.

*Sažetak***DIGITALNA TRANSFORMACIJA KAO ČIMBENIK OTPORNOSTI  
JAVNE UPRAVE U VREMENIMA KRIZE***Prethodno priopćenje*

*Ovaj rad potkrepljuje ulogu digitalne transformacije u javnoj službi kao ključnog čimbenika otpornosti javne uprave tijekom kriza povećanjem fleksibilnosti, učinkovitosti i odziva u rješavanju složenih izazova i osiguravanju dobrobiti građana. Koristeći primjer državne službe Ukrajine nakon sveobuhvatne invazije 2022., članak predstavlja rezultate ankete 33 761 državnih službenika iz različitih regija Ukrajine u vezi s njihovim digitalnim vještinama i procjenu jednakih mogućnosti za njihovo svladavanje među ženama i muškarcima. Osim toga, analizirana su glavna postignuća digitalne transformacije državne službe Ukrajine i određeni su prioritetni pravci daljnjeg razvoja.*

**Ključne riječi:** *digitalna transformacija, otpornost javne uprave, javne usluge.*

## DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE U PROGRAMSKOM RAZDOBLJU 2021 – 2027

*Pregledni rad*

izv. prof. dr. sc. **Dražen Ćučić**<sup>1</sup>

*Digitalne tehnologije predstavljaju značaj potencijal za daljnji gospodarski rast i razvoj Republike Hrvatske i Europske unije. Europska komisija trudi se stvoriti Uniju prilagođenu digitalnom dobu, koristeći novu generaciju tehnologija kako bi pomogla pojedincima, poduzećima i javnim institucijama da svi imaju koristi od digitalne transformacije. Korištenjem digitalnih rješenja i stavljanjem ljudskog kapitala u središte, otvorit će se nove prilike za poslovne subjekte, potaknuti razvoj pouzdane tehnologije, podržati otvoreno i demokratsko društvo, omogućiti rast dinamičnog i održivog gospodarstva, potaknuti borbu protiv klimatskih promjena i postići zelenu tranziciju. Cilj ovoga rada je utvrditi stupanj korištenja usluga (digitalni javni servis za poslovanje, digitalni javni servis za građane, usluga e-Uprava, unaprijed ispunjeni obrasci, transparentnost pružanja usluga, dizajn i osobni podaci kako u Republici Hrvatskoj tako i u pojedinim članicama Europske unije.*

*Svrha ovog rada je dati cjeloviti pregled usluga u okviru digitalne javne uprave pojedinih članica Europske unije te dati preporuke za daljnju apsorpciju istih kako bi njihove usluge bile brže, jeftinije i kvalitetnije, a sve u cilju daljnjeg jačanja gospodarstva Republike Hrvatske i Europske unije. E-uprava je učinkovitija, dostupnija i jednostavnija za upotrebu, a također potiče etičko ponašanje i smanjuje rizik od korupcije. Pouzdana e-uprava temelj je razvoja e-vlade.*

*Autor u ovome radu koristi sljedeće znanstvene metode: deskriptivnu metodu istraživanja, deduktivnu metodu istraživanja, metodu analize i metodu kompilacije.*

*Autor je koristio sekundarne podatke za potrebe ovog rada.*

---

<sup>1</sup> Dražen Ćučić, izv.prof.dr.sc., izvanredni profesor, Ekonomski fakultet u Osijeku, drazen.cucic@efos.hr

**Ključne riječi:** *gospodarski razvoj Europske unije, digitalna tranzicija, stupanj digitalizacije e-usluga, digitalna javna uprava, analiza*

## 1. UVOD

Rad pod nazivom "Digitalizacija javne uprave u programskom razdoblju 2021 – 2027" strukturiran je kroz četiri poglavlja, tri potpoglavlja te pregled literature. Prvo poglavlje Uvod autor je strukturirao u tri potpoglavlja. Prvo potpoglavlje odnosi se na Predmet istraživanja, a u kojemu autor čitatelja upoznaje s ponudom dostupnih e-usluga u okviru digitalne javne uprave na području Europske unije. U potpoglavlju Cilj istraživanja autor čitatelja upoznaje sa razinom stupanja korištenja dostupnih e-usluga (digitalni javni servis za poslovanje, digitalni javni servis za građane, usluga e-Uprava, unaprijed ispunjeni obrasci, transparentnost pružanja usluga, dizajn i osobni podaci) kako u Republici Hrvatskoj tako i u pojedinim članicama Europske unije. Razina stupnja korištenja digitalnih e-usluga mjerena na temelju dostupnih podataka indeksa gospodarske i društvene digitalizacije (DESI). Potpoglavlje Metodologija istraživanja prikazuje koje je metode autor koristio prilikom pisanja ovoga rada.

U drugom poglavlju Pregled literature autor čitatelja upoznaje sa dosadašnjim spoznajama ostalih relevantnih autora koji aktivno istražuju tematiku digitalne javne uprave u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji s posebnim naglaskom od perioda globalne pandemije COVID-19 do danas.

Treće poglavlje pod nazivom Analiza napretka razine postizanja zadanih ciljeva na području digitalizacije u EU (prema DESI za 2022. godinu) je tijelo rada. U istom poglavlju autor istražuje razinu ostvarenih ciljeva za svaku od zemalja članice Unije. Kroz navedene prikaze autor jasno navodi i obrazlaže

trenutno stanje pojedinih članica Unije (naglasak na najuspješnije i manje uspješne zemlje članice) kroz 5 kategorija e-usluga.

Četvrto poglavlje bavi se Zaključkom rada. U tom dijelu autor iznosi znanstveni doprinos istraživanja, daje preporuke za buduća istraživanja te pruža vlastite smjernice i preporuke za održivost dionika u javnoj upravi, s ciljem postizanja učinkovitije i produktivnije javne uprave koja služi građanima i pravnim subjektima. Popis literature koju je autor koristio prilikom pisanja ovog rada navedena je na kraju rada.

### **1.1. Predmet istraživanja**

Predmet istraživanja u ovome radu je utvrđivanje dostupnih e-usluga u okviru digitalne javne uprave pojedinih članica Europske unije te davanje preporuka za daljnju apsorpciju istih kako bi e-usluge bile brže, učinkovitije, jeftinije i kvalitetnije, a gospodarski razvoj Republike Hrvatske i Europske unije što snažniji.

### **1.2. Cilj istraživanja**

Cilj ovoga istraživanja je utvrditi stupanj korištenja usluga (digitalni javni servis za poslovanje, digitalni javni servis za građane, usluga e-Uprava, unaprijed ispunjeni obrasci, transparentnost pružanja usluga, dizajn i osobni podaci) kako u Republici Hrvatskoj tako i u pojedinim članicama Europske unije, a u cilju jačanja konkurentnosti europskog gospodarstva.

### 1.3. Metodologija istraživanja

U ovom radu autor primjenjuje deskriptivnu metodu istraživanja, deduktivnu metodu, metodu analize i metodu kompilacije. Također, za potrebe izrade ovoga rada autor je koristi sekundarne izvore podataka.

## 2. PREGLED LITERATURE I POSTAVLJANJE HIPOTEZA

Daljnja digitalizacija i unaprjeđenje javnih e-usluga za privatne i poslovne korisnike preduvjet su digitalne transformacije društva, stvaranja modernog i transparentnog društva te pozitivnog poslovnog okruženja. Sve predložene aktivnosti imaju izravnu poveznicu na unaprjeđenje poslovne klime i prava građana, na povećanje dostupnosti javnih e-usluga za građane i poduzeća, te su jedan od mehanizama osiguranja održivosti dosad započelih projekata digitalizacije s ciljem uspješne digitalne transformacije javne uprave. Navedenim aktivnostima pružit će se potpora za razvoj zajedničkih rješenja za najučestalije potrebe građana i poduzeća, te su odabrani sljedeći prioriteti usklađeni s Akcijskim planom eUprave: daljnja modernizacija javne uprave korištenjem digitalnih rješenja s ciljem pružanja visokokvalitetnih javnih e-usluga, daljnje administrativno rasterećenje i olakšavanje digitalne interakcije između javne uprave, građana i poduzeća, omogućavanje mobilnosti građana i poduzeća razvojem prekogranične elektroničke interoperabilnosti (MRRIFEU, Eu fondovi, 2022.).

Digitalna tehnologija bit će ključan instrument u transformaciji javne uprave i pravosuđa. Optimizacija i digitalizacija procesa uključuje i njihovo pojednostavnjenje smanjivanjem regulatornih i administrativnih zahtjeva kako bi se osim poboljšanja dostupnosti usluga smanjila složenost i povećala učinkovitost procesa koji se digitaliziraju. Digitalizacija istodobno pruža priliku za ispunjavanje potreba građana za kvalitetnom javnom upravom, pravosuđem i javnim uslugama koje se pružaju na razini jedinica lokalne i

područne (regionalne) samouprave. Pritom je važno ulagati i u digitalne kompetencije svih zaposlenih u javnoj upravi i pravosuđu.

Time će digitalizacija postati snažan instrument za optimizaciju procesa, povećanje transparentnosti, predvidljivosti i pouzdanosti javnih usluga, pri čemu će se jačati povjerenje i zadovoljstvo građana u rad institucija javne uprave i pravosuđa. Drugim riječima, složene elektroničke usluge olakšat će građanima i poslovnim subjektima poslovanje s javnom upravom jer usluge ostvarene razmjenom podataka u vlasništvu javnih tijela pokrivaju konkretne životne i poslovne situacije, u skladu s načelom »samo jednom« (engl. once only principle). Način na koji je Hrvatska tijekom zdravstvene krize prevladala prekid uobičajenog načina obavljanja brojnih djelatnosti (uključujući i obrazovanje) pokazuje potencijal za još odlučniju upotrebu digitalne tehnologije u otvorenijoj i izravnoj dostupnosti javnih usluga svim građanima. Prioriteti provedbe politike na području digitalizacije javne uprave i pravosuđa: optimizacija, digitalizacija i modernizacija javne uprave i pravosuđa kao sastavni dio politike pojednostavljenja administrativnog okruženja, povećanje broja automatiziranih i digitaliziranih procesa i usluga javne uprave i pravosuđa, povećanje dostupnosti interoperabilnih digitalnih javnih usluga građanima i gospodarskim subjektima, jačanje kapaciteta i razvoj digitalnih kompetencija zaposlenika u javnoj upravi i pravosuđu, zaštita osobnih podataka i osiguranje javne dostupnosti svih podataka u vlasništvu javnih tijela, na jednostavan i interoperabilan način (Narodne novine, Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. NN 13/2021, 2021.).

Tijekom globalne pandemije COVID-19 Europska komisija kreirala je tzv. Mehanizam za oporavak i otpornost. Naime, Mehanizam za oporavak i otpornost privremeni je instrument i najvažniji element Unijina plana NextGenerationEU da iz ove krize izađe snažnija i otpornija (Europska komisija, Mehanizam za oporavak i otpornost, 2022.).



Europska komisija u Godišnjoj strategiji održivog rasta za 2021. godinu predstavila je plan realizacije Mehanizma za oporavak i otpornost u sklopu instrumenta NextGenerationEU<sup>2</sup>.

Glavni je cilj Mehanizma za oporavak i otpornost ublažiti gospodarske i socijalne posljedice pandemije koronavirusa i učiniti europska gospodarstva i društva održivijima, otpornijima i spremnijima za izazove i prilike koje donose zelena i digitalna tranzicija (Vlada Republike Hrvatske, Mehanizam za oporavak i otpornost, 2022.).

Komisija snažno potiče države članice da u svoje planove uključe ulaganja i reforme sljedećih važnih područja:

- Energija – Financiranje trajnih čistih tehnologija i ubrzanje razvoja i upotrebe obnovljivih izvora energije.
- Obnova – Bolja energetska učinkovitost javnih i privatnih zgrada.
- Punjenje – Promicanje čistih tehnologija otpornih na promjene u budućnosti kako bi se ubrzala upotreba održivog, pristupačnog i pametnog prijevoza, postaja za punjenje i opskrbu te proširenje javnog prijevoza.
- Povezivanje – Brzo uvođenje brzih širokopojasnih usluga, odnosno optičke i 5G mreže, u sve regije i kućanstva.
- Modernizacija – Digitalizacija javne uprave i usluga, među ostalima i pravosudnog i zdravstvenog sustava.
- Ekspanzija – Povećanje kapaciteta europskih industrijskih podatkovnih oblaka i razvoj najsnažnijih, najsuvremenijih i najodrživijih procesora.
- Prekvalifikacija i usavršavanje – Prilagodba obrazovnih sustava u cilju razvoja digitalnih vještina i obrazovanja i strukovnog

---

<sup>2</sup> NextGenerationEU je revolucionarni privremeni instrument oporavka za podršku gospodarskom oporavku Europe od pandemije koronavirusa i izgradnju zelenije, digitalnije i otpornije budućnosti.

osposobljavanja svih dobnih skupina (Predstavništvo Europske komisije u RH, 2020.).

Autor kreira sljedeće hipoteze u ovome radu:

H1: Razina korištenja usluge digitalni javni servis za poslovanje u Republici Hrvatskoj je niska,

H2: Razina korištenja usluge digitalni javni servis za građane u Republici Hrvatskoj je ispod projekta Europske unije,

H3: Razina korištenja usluge e-Uprava je visoka.

### **3. ANALIZA NAPRETKA RAZINE POSTIZANJA ZADANIH CILJEVA NA PODRUČJU DIGITALIZACIJE U EU (PREMA DESI ZA 2022. GODINU)**

Digitalizacija javne uprave donosi prije svega veću transparentnost i učinkovitost sustava kako za administrativno osoblje tako i za građane i poslovne subjekte. Krucijalni benefiti daljnje digitalizacije javne uprave kako u Republici Hrvatskoj tako i u ostalim članicama Europske unije usmjereni su na postizanje višeg stupnja transparentnosti i učinkovitosti, kvalitetnijeg korisničkog isustva, smanjenja stupnja birokracije, uštede resursa, poboljšanja stupnja sigurnosti, povećanja participacije građana.

Kako bi Republika Hrvatska uhvatila korak s prosjekom Europske unije po pitanju stupanja digitalizacije javne uprave Vlada Republike Hrvatska u suradnji s dionicima radi na kreiranju i realiziranju strateških dokumenata za ostvarivanje zadanog cilja. Jedan od strateških dokumenata kreiranih 2021 godine je Nacionalni plan razvoja javne uprave.

Javna uprava koja optimalno funkcionira, prema načelima dobrog upravljanja, te spremno odgovara na promjene i potrebe svih korisnika, ključan je element prosperitetnog društva.

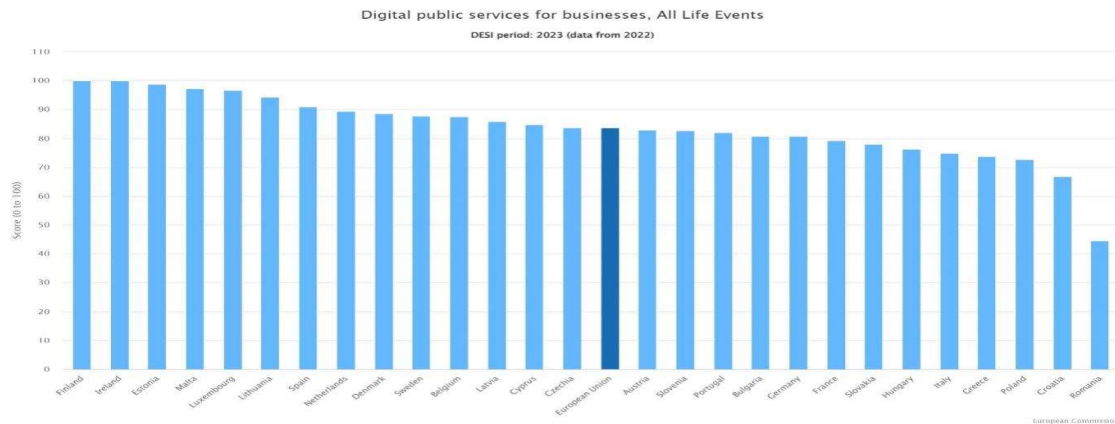
Radi ostvarivanja zadovoljstva korisnika javnom upravom, poticanja konkurentnosti i održivog gospodarskog rasta, te napretka društva u cjelini, naglasak u ovom Nacionalnom planu stavljen je na: razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi, unaprjeđenje procesa u javnoj upravi te kvalitetu javnih usluga i digitalnu transformaciju javne uprave (Ministarstvo pravosuđa i uprave, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022.).

U okviru razvojnog smjera 3., usmjerenog na zelenu i digitalnu tranziciju, te strateškog cilja 11. „Digitalna tranzicija društva i gospodarstva“ (MRRIFEU, Starateški cilj 11. Digitalna tranzicija društva i gospodarstva, 2021.), obuhvaćena je digitalizacija javne uprave i uvođenje digitalnih rješenja u interesu građana i gospodarstva, čime se daje doprinos u izgradnji digitalne budućnosti Europe. Ovaj cilj je još važniji, ako se u obzir uzme uloga digitalnih resursa u upravljanju pandemijom i potpori gospodarskom oporavku (Ministarstvo pravosuđa i uprave, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022.). Do 2030. godine Republika Hrvatska se želi pozicionirati iznad europskog prosjeka prema DESI<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> DESI - Indeks gospodarske i društvene digitalizacije

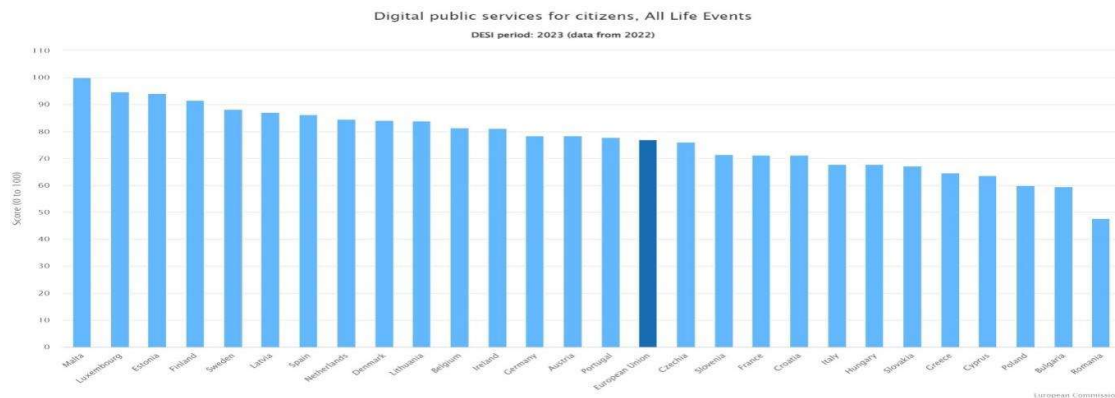
Slika 1. Digitalni javni servis za poslovanje (DESI period: 2023 (podaci za 2022))



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na Europska komisija, [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?indicator=desi\\_4a3&breakdown=all\\_egov\\_le&period=desi\\_2023&unit=egov\\_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?indicator=desi_4a3&breakdown=all_egov_le&period=desi_2023&unit=egov_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE) (pristupljeno 15. 3. 2024.)

Prema Slici 1. Digitalni javni servis za poslovanje vidljivo je kako je prosjek Europske unije 83.73, dok su Republika Hrvatska sa 66.81 te Rumunjska sa 44.61 na samom začelju članica Europske unije. Na samom vrhu ljestvice nalaze se Finska i Irska sa 100.00, zatim Estonija sa 98.75 i Malta sa 97.22. i dr. Indikatori koji su bili testirani: digitalne vještine, digitalna infrastruktura, digitalna transformacija poduzeća i digitalizacija javnih usluga (Europska komisija, 2022.)

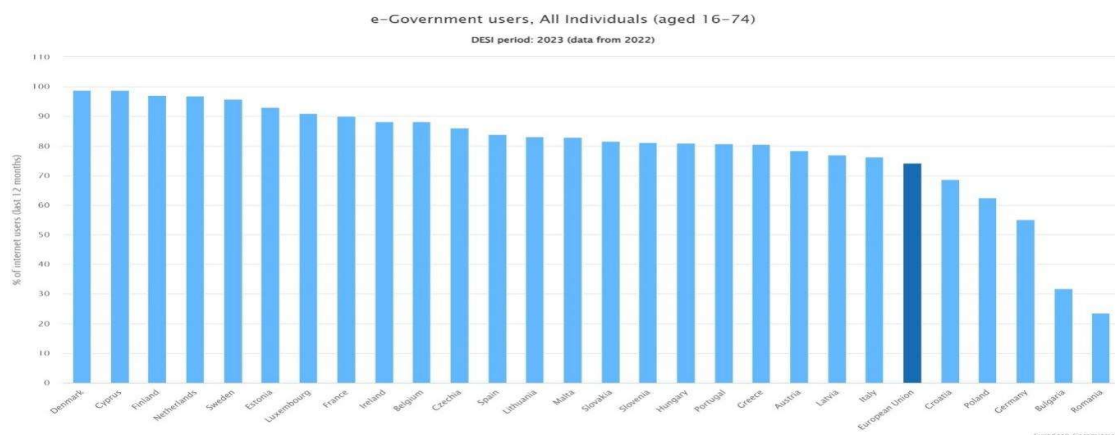
Slika 2. Digitalni javni servis za građane (DESI period: 2023 (podaci za 2022))



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na: Europska komisija, [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desiindicators?indicator=desi\\_4a2&breakdown=all\\_egov\\_le&period=desi\\_2023&unit=egov\\_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desiindicators?indicator=desi_4a2&breakdown=all_egov_le&period=desi_2023&unit=egov_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE) (pristupljeno 15. 3. 2024.)

Prema Slici 2. Digitalni javni servis za građane vidljivo je kako je prosjek Europske unije na 77.03 dok su na samo začelju Bugarska 59.52 te Rumunjska sa 47.58. Republika Hrvatska je na 71.12. Na samom vrhu ljestvice nalazi se Malta sa 100.00 te Luksemburg 94.78 i Estonija sa 94.04.

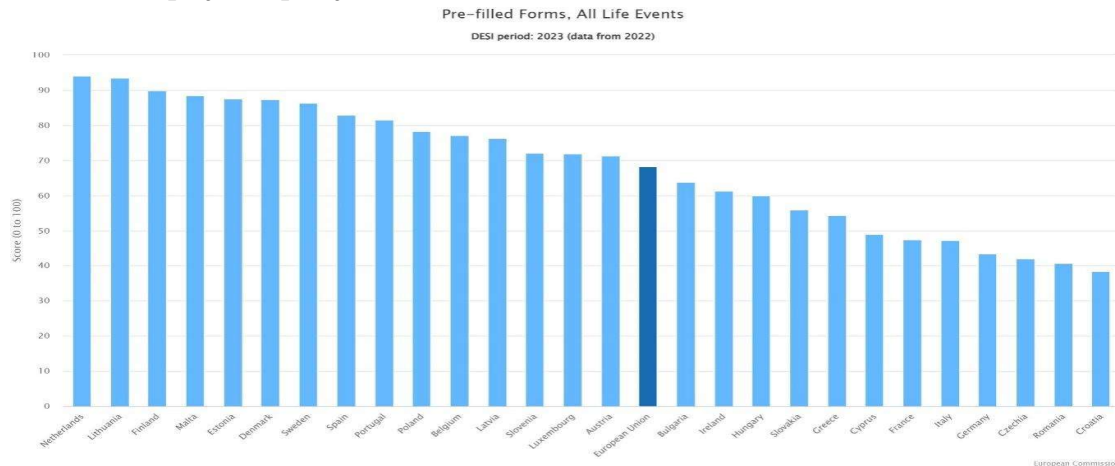
Slika 3. Korisnici e-Uprave (od 16 do 74 godine)



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na: Shaping Europe's digital future, European Commission, [https://digital-decade-desi.digitstrategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desiindicators?indicator=desi\\_4a1&indicatorGroup=desi20234&breakdown=ind\\_total&period=desi\\_2023&unit=pc\\_ind\\_lt12&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE](https://digital-decade-desi.digitstrategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desiindicators?indicator=desi_4a1&indicatorGroup=desi20234&breakdown=ind_total&period=desi_2023&unit=pc_ind_lt12&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE) (pristupljeno 15. 3. 2024.)

Prema Slici 3. Korisnici e-Uprava vidljivo je kako je prosjek Europske unije na 74.20 dok je Republike Hrvatska na 68.72, Poljska na 62.62, Njemačka na 55.09, Bugarska na 31.74 i Rumunjska na 23.55. Na samom vrhu ljestvice nalazi se Danska sa 98.86 i Cipar sa 98.72.

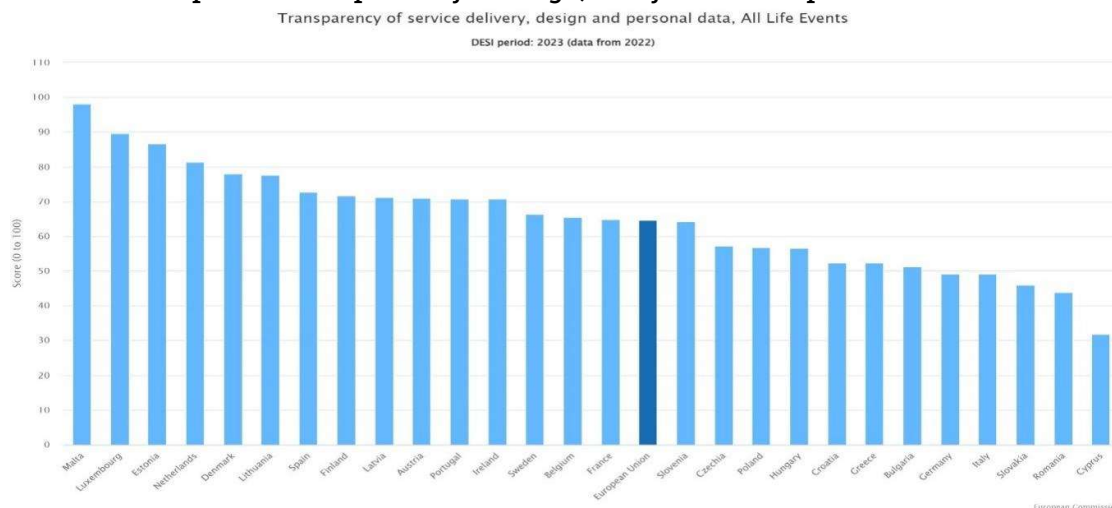
Slika 4. Unaprijed ispunjeni obrasci



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na: Shaping Europe's digital future, European Commission, [https://digital-decade.desi.digitalstrategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desiindicators?indicator=desi\\_4a4&indicatorGroup=desi20234&breakdown=all\\_egov\\_le&period=desi\\_2023&unit=egov\\_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE](https://digital-decade.desi.digitalstrategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desiindicators?indicator=desi_4a4&indicatorGroup=desi20234&breakdown=all_egov_le&period=desi_2023&unit=egov_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE) (pristupljeno 15. 3. 2024.)

Prema Slici 4. Unaprijed ispunjeni obrasci vidljivo je kako je prosjek Europske unije na 68.16 dok je Republika Hrvatska na začelju ljestivce sa 38.33. Na vrhu ljestvice nalazi se Nizozemska sa 94.01, zatim Litva sa 93.41 i Finska sa 89.9.

Slika 5. Transparentnost pružanja usluga, dizajn i osobni podaci



Izvor: autor obradio i prilagodio podacima dostupnim na: Shaping Europe's digital future, European Commission, [https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?indicator=desi\\_4a5&indicatorGroup=desi20234&breakdown=all\\_egov\\_le&period=desi\\_2023&unit=egov\\_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE](https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/charts/desi-indicators?indicator=desi_4a5&indicatorGroup=desi20234&breakdown=all_egov_le&period=desi_2023&unit=egov_score&country=AT,BE,BG,HR,CY,CZ,DK,EE,EU,FI,FR,DE,EL,HU,IE,IT,LV,LT,LU,MT,NL,PL,PT,RO,SK,SI,ES,SE) (pristupljeno 15. 3. 2024.)

Sukladno Slici 5. Transparentnost pružanja usluga, dizajn i osobni podaci vidljivo je kako je prosjek Europske unije na 64,73, Republika Hrvatska je na 52.44, dok su na samom začelju ljestvice Rumunjska sa 43.82 te Cipar sa 31.87. Na vrhu ljestivce nalazi se Malta sa 98.16 i Luksemburg sa 89.65.

#### 4. ZAKLJUČAK

Digitalizacija omogućuje brži pristup informacijama i uslugama, što rezultira efikasnijim procesima u javnoj upravi te većim stupnjem transparentnosti, budući da se ista povećava jer se informacije lakše dijele i dostupnije su svima. Građani imaju lakši pristup uslugama i informacijama putem digitalnih kanala, što ujedno olakšava njihovu interakciju s vladinim institucijama i smanjuje troškove putovanja i vremena. Digitalizacija može smanjiti administrativne prepreke i/ili birokratske procedure, olakšavajući poslovanje građanima i poduzećima.

Digitalizirana javna uprava omogućuje bolje upravljanje podacima, što pomaže u donošenju informiranih odluka i poboljšava planiranje. Također, korištenje

digitalnih alata smanjuje potrebu za papirnatim dokumentima i fizičkim prostorom, što u konačnici rezultira uštedom resursa i smanjenjem troškova.

Digitalizacija omogućuje bolje upravljanje sigurnošću podataka i informacija, smanjujući rizik od gubitka ili zloupotrebe podataka dok digitalni kanali omogućuju građanima veću participaciju u procesima donošenja odluka i aktivnostima javne uprave putem online anketa, rasprava i drugih oblika sudjelovanja.

Sukladno Izvješću DESI za 2022. godinu, temeljnom na podacima za 2021. godinu, države članice EU-a tijekom globalne pandemije COVID-19 napredovale su u naporima za digitalizaciju, ali i dalje imaju svojevrzne poteškoća u premošćivanju nedostataka u digitalnim vještinama, digitalnoj transformaciji MSP-ova i uvođenju naprednih 5G mreža. Europska unija ponudila je značajna finacijska sredstva za potporu digitalnoj transformaciji (primjerice 127 milijardi eura namijenjeno je digitalnim reformama i ulaganjima u nacionalne planove za oporavak i otpornost). Navedni iznos zasigurno je do sada nezabilježena prilika za ubrzanje digitalizacije, povećanje otpornosti Unije i smanjenje vanjske ovisnosti o reformama i ulaganjima. Pojedine države članice u prosjeku su 26 % dodijeljenih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost namijenile digitalnoj transformaciji, što je iznad obveznog praga od 20 %. Na temelju provedenog istraživanja u ovome radu vidljivo je da su pojedine države članice (Austrija, Njemačka, Luksemburg, Irska i Litva), a koje su odlučile uložiti više od 30 % svojih dodijeljenih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost u digitalizaciju u samom vrhu napretka postizanja zadanih ciljeva na području digitalizacije u EU.

Sve ove prednosti ukazuju na to da je digitalizirana javna uprava ključna za stvaranje učinkovitijeg, transparentnijeg i korisnički orijentiranijeg javnog sektora.



Sukladno provedenom istraživanju i testiranju hipoteze H1: Razina korištenja usluge digitalni javni servis za poslovanje u Republici Hrvatskoj je niska evidentno je kako se hipoteza prihvaća. Na temelju provednog istraživanja i testiranja hipoteze H2: Razina korištenja usluge digitalni javni servis za građane u Republici Hrvatskoj je ispod projekta Europske unije evidentno je kako se hipoteza prihvaća. Za razliku od prethodno potvrđenih hipoteza, a na temelju provedenog istraživanja hipoteza H3: Razina korištenja usluge e-Uprava je visoka se odbacuje.

Analizirajući tematiku digitalizacije javne uprave autor sugerira daljnja primarna i/ili sekundarna istraživanja ove teme, usmjeravajući istraživače prema kontinuiranim saznanjima o razini ostvarene digitalizacije javne uprave stavljajući u međusobni odnos vrijednost proizvedenih dobara i/ili usluga i ulazne sate rada. Također, buduća istraživanja treba usmjeriti na detektiranje broja uvedenih digitalnih rješenja, dobivanju rezultata o broju optimiziranih procesa, stupnju umreženosti svih dionika javnog sektora i njihovoj razini koordinacije na projektima digitalizacije.

Znanstveni doprinos ovog rada ogleda se u detektiranju razine korištenja digitalnih e-usluga za ostvarivanje održivog i kvalitativnog pružanja javnih usluga građanima i poslovnim subjektima, funkcijskom odnosu između javne uprave s jedne strane te građanima i poslovnim subjektima sa druge strane, poboljšanju postojećeg modela upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru.

**LITERATURA:**

1. Europska komisija. (2020.). *Strategija i politika*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz Digitalna tranzicija: [https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/digital-transition\\_hr#digitalna-javna-uprava](https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/digital-transition_hr#digitalna-javna-uprava)
2. Europska komisija. (2022.). *Mehanizam za oporavak i otpornost*. Preuzeto 15. 3. 2024 iz [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_hr](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_hr)
3. Europska komisija. (2022.). *Shaping Europe's digital future*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz DESI 2023 dashboard for the Digital Decade: <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu/datasets/desi/indicators#desi2023-3>
4. Europska komisija. (2022.). *Shaping Europe's digital future*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz Hrvatska u indeksu digitalnog gospodarstva i društva: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hr/policies/desi-croatia>
5. Europski revizijski sud. (2022.). *Tematsko izvješće: revizijsko izvješće o mjerama e-uprave za poduzeća u EU-u*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/e-government-24-2022/hr/>
6. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. (2023.). *Strategija pametne specijalizacije do 2029.* Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/slike/Vijesti/2022/S3%20do%202029%20Tekst%20VRH%202023%2012%2013.pdf>
7. Ministarstvo pravosuđa i uprave. (2022.). *Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvj%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20provedbe%20Nacionalnog%20plana%20Orazvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%202022\\_2024.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvj%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20provedbe%20Nacionalnog%20plana%20Orazvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%202022_2024.pdf)
8. Ministarstvo pravosuđa i uprave. (2022.). *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvj%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvj%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf)
9. MRRIFEU. (2021.). *Starateški cilj 11. Digitalna tranzicija društva i gospodarstva*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://hrvatska2030.hr/rs3/sc11/>
10. MRRIFEU. (2022.). *Eu fondovi*. Preuzeto 15. 3. 2024 iz HR - Program Konkurentnost i kohezija 2021. - 2027.: <https://eufondovi.gov.hr/wp-content/uploads/2023/10/PKK-2021-2027.pdf>
11. Narodne novine. (2017.-2022.). *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske NN 123/2017, 151/2022*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske
12. Narodne novine. (2021.). *Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. NN 13/2021*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_02\\_13\\_230.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_13_230.html)
13. Predstavništvo Europske komisije u RH. (2020.). *NextGenerationEU: Komisija u Godišnjoj strategiji održivog rasta za 2021. predstavila plan realizacije Mehanizma za oporavak i otpornost u vrijednosti od 672,5 milijardi*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://croatia.representation.ec.europa.eu/news/nextgenerationeu-komisija->

- u-godisnoj-strategiji-odrzivog-rasta-za-2021-predstavila-plan-realizacije-2020-09-17\_hr
14. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. (2013). *Digitalni plan za Europu (engl: Digital Agenda for Europe)*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/arhiva-projekata/digitalni-plan-za-europu-engl-digital-agenda-for-europe/1618?lang=hr>
  15. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. (2022). *Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz [https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Strategija\\_Digitalne\\_Hrvatske\\_final\\_v4.pdf](https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//Strategija_Digitalne_Hrvatske_final_v4.pdf)
  16. Vlada Republike Hrvatske. (2021.). *Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.* Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/51%20-%203%20NPOO.pdf?vel=1469200>
  17. Vlada Republike Hrvatske. (2022.). *Mehanizam za oporavak i otpornost*. Preuzeto 15. 3. 2024. iz <https://planoporavka.gov.hr/mehanizam-za-oporavak-i-otpornost/16>

*Summary***DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE 2021 -  
2027 FUNDING PERIOD***Review paper*

*Digital technologies represent a significant potential for the further economy growth and development of the Republic of Croatia and European Union. The European Commission is committed to creating a Union fit for the digital age by deploying a new generation of technologies to enable individuals, businesses and public institutions to benefit from the digital transformation. Using digital solutions and human capital will open up new opportunities for companies, encourage the development of reliable technology, support an open and democratic society, enable the development of a dynamic and sustainable economy, encourage the fight against climate change and achieve a green transition.*

*The aim of this paper is to determine the degree of use of services (digital public service for business, digital public service for citizens, e-Government service, pre-filled forms, transparency of service provision, design and personal data both in the Republic of Croatia and in individual members of the European Union.*

*The purpose of this paper is to provide a complete overview of services within the digital public administration of individual European Union members and to provide recommendations for their further absorption so that their services are faster, cheaper and of better quality and all with the aim of further strengthening the economy of the Republic of Croatia and the European Union. E-government is more efficient, more accessible and easier to use, promotes ethical behavior and reduces the risk of corruption. Reliable e-administration is the basis of e-government development.*

*In this paper, the author uses the following scientific methods: descriptive research method, deductive research method, analytical method and compilation method.*

*The author uses secondary data for the purposes of this paper.*

**Keywords:** *economic development of the European Union, digital transition, level of digitalization of e-services, digital public administration, analysis*

## JAVNA UPRAVA U SLUŽBI GRAĐANA – ŠTO NAM DONOSI DIGITALNA TRANSFORMACIJA?

*Pregledni rad*

Dr.sc. **Edina Šehrić**, vanredni profesor <sup>1</sup>

**Admir Selesković**, MA <sup>2</sup>

*Danas, više nego ikada ranije, postaje jasno da je digitalna transformacija javnih usluga ne samo izbor, nego i prijeka potreba. U suvremenim uslovima društvenog razvoja primjena digitalnih alata je conditio sine que non. Tako je i u sustavu javne uprave gdje se digitalizacija smatra jednim od najznačajnijih faktora za poboljšanje kvaliteta usluga građanima i poslovnim subjektima. Uprkos činjenici da je Bosna i Hercegovina opredijeljena za digitalnu transformaciju kroz politike razvoja informacionog društva i usvojene relevantne strateške dokumente, implementacija zacrtanih ciljeva nije se odvijala očekivanom brzinom, niti je dala željene rezultate. Krajnji ishod takvog stanja ogleda se u tome da tijela javne uprave većinu operacija obavljaju uz tradicionalne vidove komunikacije sa korisnicima usluga. To je našu zemlju stavilo na zaleđe ljestvice europskih zemalja po indeksu dostupnosti digitalnih javnih usluga. Svjesni činjenice da su javne usluge u Bosni i Hercegovini još uvijek organizirane tako da su praktične za upravu, umjesto za građane, u radu je definirano više ciljeva. Krajnji cilj istraživanja je da se daju jasne preporuke donositeljima odluka koje se tiču razvoja e-uprave, odnosno digitalnih usluga. Preporuke će biti definirane na osnovu analize pravnog okvira e-uprave i uporedbom politika i praksi drugih europskih zemalja.*

**Ključne riječi:** *javna uprava, digitalna transformacija, efikasnost, reforma*

---

<sup>1</sup> Dr.sc. Edina Šehrić, vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli, edina.sehric@untz.ba

<sup>2</sup> Admir Selesković, MA, Pomoćnik generalnog sekretara, Pravni fakultet Univerzitet u Tuzli, admir.seleskovic@untz.ba

## 1. UVOD

Stajanje u redovima i gubitak vremena u situacijama kada se želi ishoditi određeni dokument, ostvariti neko pravo ili pravni interes, najvjernija je slika stanja javne uprave u Bosni i Hercegovini. „Raskoš“ bosanskohercegovačke birokratije u suvremenim uvjetima upravljanja suočava se sa novim trendovima i promjenama u organizaciji i načinu tradicionalnog poslovanja. Potaknute sve većim očekivanjima građana i poslovnih subjekata kao osnovnim korisnicima javnih usluga, te promjene se, prije svega, sastoje u digitalnoj transformaciji od koje ne smije biti pošteđena ni javna uprava. Očekivanja od javne uprave rastu u pogledu kvalitete, brzine, transparentnosti, dostupnosti usluga kao i poboljšanja poslovnog okruženja uklanjanjem nepotrebnih administrativnih procedura. U okruženju koje se stalno mijenja ta očekivanja se mogu ostvariti korištenjem digitalnih tehnologija koje nam stoje na raspolaganju u uvjetima izuzetnog tehnološkog napretka. Međutim, iako ima nesumnjiv uticaj na poboljšanje kvalitete javne uprave, digitalna transformacija zahtijeva i dugoročna ulaganja koja mogu dati konkretne rezultate samo ako postoji sustavski pristup države u prilagođavanju pravnog sustava europskim standardima. Upravo je to jedan od ključnih segmenata sveukupnog procesa reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini. S obzirom da tema ovog rada nije bila u dovoljnoj mjeri predmet interesovanja domaćih autora, na samom početku će se obraditi temeljna pitanja odnosa između uprave i građana u domaćem pravnom sustavu. Zatim će se obraditi pojam i obilježja digitalne transformacije, te će se ukazati na njen značaj u sustavu javne uprave. Posebna pažnja će biti posvećena analizi različitih izazova i prepreka za provođenje uspješne digitalne transformacije. Nezaobilazan dio istraživanja u ovom radu je i pregled aktualnog normativnog stanja digitalne transformacije u Bosni i Hercegovini. Završni dio rada odnosi se na suvremene tendencije i perspektive razvoja digitalne transformacije u Bosni i Hercegovini u godinama koje slijede. U obradi odabrane teme bit će korištena kombinacija nekoliko naučnih i istraživačkih metoda, i to: povijesni metod pri čemu se

uzimaju u obzir hronologija, razvoj i uzročno–posljedične veze o predmetu istraživanja; normativno-pravni metod koji će se koristiti pretežno u cilju ispravnog tumačenja pravnih normi kojima je regulirano područje digitalne transformacije, te komparativni metod čija primjena u istraživanju dolazi do izražaja kod uporedbe pravnog okvira i pojedinačnih rješenja na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

## **2. O ODNOSU UPRAVE I GRAĐANA U PRAVNOM SUSTAVU BOSNE I HERCEGOVINE**

Prihvatajući pravno-politička načela suvremenih demokratskih država poput narodnog suvereniteta, političkog pluralizma, predstavničkog sustava, te zaštite građanskih i političkih prava, državna vlast u Bosni i Hercegovini je doživjela sveobuhvatnu transformaciju. Napuštanje sustava jedinstva vlasti (u korist podjele vlasti) i skupštinskog sustava (u korist predstavničkog sustava) uvjetovalo je i značajne promjene u organizaciji i funkcioniranju javne uprave. Prevaždeni koncept uprave kao vlasti zamijenjen je novim konceptom uprave koja građane nastoji uključiti u proces upravljanja i javnog odlučivanja. Taj koncept nalazi svoje opravdanje u činjenici da se kvalitet života građana izravno veže za odluke upravnih tijela, te da oni imaju pravo sudjelovati u njihovom donošenju (Lukensmeyer, Torres, 2006:8). Time se ostvaruje značajna suradnja između građana i javne uprave, a benefiti su obostrani. Naime, građani imaju neposredno iskustvo primjene pojedinih rješenja, a javna uprava, s druge strane, poboljšava legitimitet svog djelovanja (Đulabić, 2008:141). Međutim, treba imati u vidu da je *suradnja* najviši stupanj uključenosti građana u proces javnog odlučivanja. (Lukensmeyer, Torres, 2006:17).

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, sudjelovanje građana u procesu javnog odlučivanja nije uređeno Ustavom (Anex 4 – Ustav Bosne i Hercegovine, 1995). Za razliku od državne razine, entitetskim ustavima se garantira pravo građana na sudjelovanje u javnim poslovima. (Član 33. poglavlje II. Ustava Republike Srpske i poglavlje II. pod A. članak 2. stavak b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine).

Važno je istaći da u definiranju odnosa između uprave i građana u Bosni i Hercegovini uticaj ima i okolnost da Ustav Bosne i Hercegovine prilikom određivanja državno-pravne organizacije upravu ne spominje kao poseban oblik državne vlasti, već je konceptualno postavlja kao dio izvršne vlasti. Pri tome treba naglasiti da su položaj i uloga uprave u takvom sustavu podjele vlasti determinirani, između ostalog, i prirodom njihovih odnosa prema drugim državnim organima, njihovim međusobnim odnosima, kao i odnosima prema građanima. Za posljednju grupu odnosa, onu prema građanima, od posebnog su značaja ustavna načela posvećena pravima, slobodama i dužnostima čovjeka i građanina. To je, prije svega, *načelo ravnopravnosti*. Iako Ustavom Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine ovo načelo nije izričito proklamirano, njegova primjena se osigurava kroz ustavnu postulaciju o neposrednoj primjeni međunarodno-pravnih dokumenata o ljudskim pravima. Načelo *jednakosti pred zakonom i zabrana diskriminacije* izričito se jamče Ustavom Bosne i Hercegovine i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. (Ustav Bosne i Hercegovine, čl.II.4. i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, čl.2. toč.4). Načelo *jednake zaštite svojih prava u postupku* pred sudom i drugim državnim organom i organizacijom. (Ustav Republike Srpske, čl.16.) Ovakvom odredbom se obavezuju i državni organi da u vršenju vlasti prema svima postupaju jednako i bez diskriminacije. (Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, čl.6.) Jedno od najvažnijih ustavnih prava građana jeste *pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo* protiv odluke kojom se rješava o njihovim pravima ili o interesu zasnovanom na zakonu. Ovo pravo izričito je zajamčeno Ustavom Republike Srpske kao jedno od prava građana naspram državnih i drugih organa i organizacija. (Ustav Republike Srpske, čl.16. st.2.) Pored navedenog, Ustavom Republike Srpske predviđeno je da svako ima *pravo na naknadu štete*, koja mu je nezakonitim i nepravilnim radom nanesena od strane službene osobe ili državnog organa, odnosno organizacije koja vrši javne ovlasti. (Ustav Republike Srpske, čl.17. st.1) Zaštita ljudskih prava ostvaruje se u javnoj upravi kroz funkcije izvršavanja zakona i vođenja



postupaka, u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građana i pravnih osoba. U odnosima s organima uprave građani se najčešće javljaju u ulozi stranaka u upravnom postupku. U tom svojstvu im se zakonom priznaju određena prava, od kojih je posebno važno *pravo na korištenje pravnih sredstava protiv akata donesenih u upravnom postupku*. (Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, 2002, čl.11., Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, 1998, čl.11., Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske, 2002, čl.12.) Jedno od osnovnih načela upravnog postupka *zaštita prava građana i zaštita javnog interesa* jamči zaštitu prava stranaka u postupku i podrazumijeva aktivnu ulogu organa koji vodi postupak, u poduzimanju potrebnih radnji, kako bi stranke što brže i lakše ostvarile svoja prava. (Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, 2002, čl.5., Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, 1998, čl.6., Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske, 2002, čl.6.) Obaveza organa uprave da omoguće građanima neometano ostvarivanje prava i obveza proteže se ne samo u upravnom postupku, nego i u svakodnevnoj komunikaciji uprave s građanima, odnosno u pružanju brojnih administrativnih usluga (izdavanje uvjerenja, raznih dozvola i sl.).

### **3. O POJMU I ZNAČAJU DIGITALNE TRANSFORMACIJE JAVNE UPRAVE**

Jedan od načina na koji se građani, ali i gospodarski subjekti mogu uključiti u proces donošenja odluka i kreiranje javnih politika su i digitalizovane javne usluge kao produkt digitalne transformacije javne uprave. U polju istraživanja digitalne transformacije javne uprave evidentan je nedostatak sveobuhvatnog razumijevanja ovog pojma i njegovih implikacija na proces pružanja javnih usluga. Najnovija istraživanja u oblasti javne uprave doprinijela su boljem razumijevanju specifičnih aspekata digitalne transformacije. (Vial, 2019.)

Šta je to digitalna transformacija, šta ona obuhvata u sektoru javne uprave, koji je njen cilj, kakav je njen uticaj na kvalitet i brzinu usluga građanima? Sve su to

pitanja na koja treba dati odgovor u uvjetima permanentnog razvoja tehnologije i dubokih promjena u društvu kao cjelini. U takvim uvjetima dva su ključna aspekta digitalne transformacije javne uprave. Prvi, predstavlja ključne mogućnosti koje koriste javne uprave s ciljem uključivanja građana i privrednih subjekata, kao i izvršenja njihovih zakonom propisanih obveza. Drugi aspekt se odnosi na organizacijske mogućnosti koje mogu podržati ostvarenje postavljenih ciljeva, kao što su: strategije, upravljanje i organizacija javne uprave, vođstvo (izvršna i zakonodavna vlast), talenat, kultura i tehnologija (Corydon et al., 2016.) Navedeni elementi čine okvir za definiranje pojma digitalne transformacije kao procesa sveobuhvatnih promjena koje dovode do potpuno novog načina pružanja javnih usluga. U javnom sektoru to je posebno složen zadatak koji mora biti institucionaliziran na svim nivoima vlasti.

#### **4. ZAKONODAVNI OKVIR DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE**

Transformacija uprave u smjeru digitalizacije zahtijeva odgovarajući pravni okvir koji će omogućiti upotrebu interneta kao načina komunikacije između različitih dijelova uprave, ali i upotrebu interneta kao načina komunikacije između uprave, s jedne strane i građana, odnosno privrednih subjekata, s druge strane. Da bi digitalna transformacija javne uprave ostvarila svoj puni domašaj kao uslužno orijentirana javna uprava („servis građana“), treba poći od sljedećih načela: - Država treba svojim građanima osigurati jednostavan i svima dostupan pristup informacijama i uslugama putem interneta; Država treba osigurati odgovarajući način osposobljavanja javnih službenika za upotrebu informatičke tehnologije; Država treba na različite načine omogućiti svojim građanima odgovarajuću naobrazbu o prednostima i slabostima upotrebe informatičke tehnologije; Država treba vlastitim djelovanjem pokazati prednosti upotrebe informatičke tehnologije i time poticati njegovu primjenu. (E-registri i e-uprava u Bosni i Hercegovini kao instrument za efikasnost i transparentnost, 2015:391-393). Jedino uz uvažavanje i primjenu navedenih načela u digitalnoj transformaciji javne uprave može se postići njena svrha. U protivnom, postoji

opasnost od stvaranja digitalnog jaza pri čemu nemaju svi građani mogućnost korištenja javnih usluga putem interneta, odnosno jednak pristup digitalnim javnim uslugama. U Bosni i Hercegovini je u proteklim godinama upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u javnoj upravi doživjela ubrzan razvitak. Prateći globalne trendove, a s ciljem razvoja novih i unapređenja postojećih javnih usluga, Bosna i Hercegovina je potpisala „eSEE Agendu za razvoj informacijskog društva” 2002. godine, u kojoj je dogovoreno da države potpisnice izrade i usvoje politiku i strategiju razvoja informacijskog društva. Pored toga, Agendom se kao preduvjet za prijem u Europsku uniju utvrđuje uspostava koordinacije na državnom nivou i uspostava tijela za razvoj politika informacijskog društva na nivou ministarstava. (eSEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for All, 2004) Ispunjavanje preuzetih obaveza započelo je usvajanjem strateških okvira i uspostavljanjem potrebne infrastrukture za upotrebu IKT-a u institucijama Bosne i Hercegovine. Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine je 2004. godine usvojilo Politiku razvoja informacijskog društva, Strategiju razvoja informacijskog društva Bosne i Hercegovine, te Akcioni plan razvoja informacijskog društva. Time je iskazano nedvojbeno opredjeljenje Bosne i Hercegovine za razvoj suvremenog društva koje počiva na informacijsko-komunikacijskim tehnologijama kao temeljnom generatoru promjena u XXI. stoljeću. Cilj je sustav jedinstvenog upravnog mjesta, odnosno jedinstvene točke kontakta (engl. *one stop shop ili point of single contact*).

Jedinstveno upravno mjesto bi omogućilo ostvarivanje javnih usluga prema potrebama različitih skupina korisnika s naglaskom na elektronsku upravu 24/7 po načelu „sve na jednom mjestu” ili po načelu „samo jednom”. (Koprić, 2017).

Međutim, i pored toga što su usvojeni relevantni strateški dokumenti implementacija zacrtanih ciljeva nije se odvijala očekivanom brzinom, niti je dala željene rezultate. Razlog tome su, prije svega, kompleksna administrativna

struktura i nejasne nadležnosti između entitetskog i državnog nivoa. Krajnji ishod takvog stanja ogleda se u činjenici da institucije u Bosni i Hercegovini većinu svojih operacija i dalje obavljaju na tradicionalan način uz tradicionalne vidove komunikacije s korisnicima usluga. Posljednja dostupna procjena zastupljenosti e-uprave u Bosni i Hercegovini, a koja je sprovedena u okviru aktivnosti podrške praćenja i evaluacije Agencije SAD-a za međunarodni razvoj (USAID) i Bosne i Hercegovine (MEASURE-BiH) 2018. godine pokazuje da je u Bosni i Hercegovini dostupan ograničeni broj e-usluga. Najnaprednije e-usluge su one koje se odnose na naplatu prihoda javnog sektora, a postoji i nekoliko izolovanih sustava e-usluga u različitim fazama razvoja.

#### **4.1. Zakon o elektronskom potpisu**

Iako nema sustavski zakon za uspješno oblikovanje digitalnih javnih usluga, Bosna i Hercegovina je u septembru 2006. godine usvojila *Zakon o elektronskom potpisu*, uz koji se veže cijeli niz drugih zakona i podzakonskih akata koji uređuju pojedina područja funkcioniranja elektronskog poslovanja poput Zakona o elektronskom pravnom i poslovnom prometu iz 2007. godine i Zakona o elektronskom dokumentu iz 2014. godine. On je od presudne važnosti za elektronsko poslovanje jer elektronski potpis bez odgovarajućeg pravnog i zakonodavnog okvira nije dovoljan pokretač ekonomskog, političkog i društvenog razvoja. Zakon o elektronskom potpisu, međutim, još uvijek nije implementiran, čime se onemogućuje stvaranje funkcionalnog pravnog okvira u oblasti elektronskog poslovanja. Jedan od ključnih problema u implementaciji usvojenog zakonskog okvira se odnosi na nepostojanje Ureda za nadzor i akreditaciju ovjeritelja (izdavatelja elektronskog potpisa). Također, nisu usvojeni ni svi podzakonski akti neophodni za implementaciju, iako je Zakonom bilo predviđeno da oni budu usvojeni šest mjeseci nakon usvajanja Zakona.“ (Ured za reviziju institucija BiH, 2017) Situaciju dodatno otežava i činjenica što postojeći

zakonski okvir nije usklađen s pravnim okvirom Europske unije s obzirom na to da je isti donesen na temelju Direktive Europske unije o elektronskim potpisima br. 1999/93/EZ iz 1999. godine, koja je u međuvremenu prestala važiti. Naime, Europska unija je 2014. godine donijela novu Uredbu o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije na internom tržištu (e-IDAS) br. 910/2014, kojom se uvodi i novi pravni okvir za elektronske potpise i kojom je van snage stavljena Direktiva iz 1999. godine. Pored nefunkcioniranja pravnog okvira i njegove neusklađenosti s pravnim propisima Europske unije, na nivou institucija Bosne i Hercegovine nije uspostavljena ni koordinacija upravljanja procesom elektronskog poslovanja. Također, nedostaje odgovarajući okvir interoperabilnosti koji bi omogućio da informacijski sustavi rade zajedno kako bi međusobno razmjenjivali podatke.

Nepostojanje koordinacije u upravljanju elektronskim poslovanjem među institucijama uvjetuje i neadekvatnu koordinaciju prilikom uvođenja informacijskih sustava unutar pojedinačnih institucija. Time se onemogućuje njihova integracija, što za posljedicu ima nedostatak razmjene podataka među informacijskim sustavima različitih institucija, ali i unutar jedne iste institucije. Kada je riječ o uspostavljanju pravnog okvira za razvoj e-uprave na nivou entiteta, značajan napredak ostvarila je Republika Srpska, koja je u skladu sa Strategijom e-Vlade 2009.-2012. godine usvojila 2015. godine Zakon o elektronskom potpisu, te niz pratećih podzakonskih akata. (Centar za politike i upravljanje, 2015) Na nivou ovog entiteta doneseni su i Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od povjerenja u elektronskom poslovanju 2017. godine, Zakon o bezbjednosti kritičnih infrastruktura u Republici Srpskoj 2018. godine, Zakon o informacionoj bezbjednosti 2011. godine, te Zakon o poreskom postupku 2020. godine. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine donijet je 2013. godine Zakon o elektronskom dokumentu, a u postupku donošenja je i Zakon o elektronskom potpisu Federacije Bosne i Hercegovine. U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, 2020. godine usvojen je Zakon o elektronskom potpisu Brčko

distrikta Bosne i Hercegovine. Međutim, elektronski potpis izdat na osnovu entitetskih zakona ne ispunjava uslov interoperabilnosti i ne može se koristiti izvan granica Bosne i Hercegovine. To predstavlja dodatan problem, s obzirom da Europska unija prepoznaje samo propis o elektronskom potpisu na državnom nivou. Iz tog razloga postoji potreba, ali i obaveza usklađivanja važećih propisa u ovoj oblasti na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

#### **4.2. Zakon o upravnom postupku**

Pored Zakona o elektronskom potpisu i Zakona o elektronskom pravnom i poslovnom prometu, od posebnog značaja za elektronsku komunikaciju između uprave i građana, odnosno privrednih subjekata, jeste i Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine. Kada je u pitanju primjena IKT-a u upravnom postupku, treba istaći da Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine predviđa mogućnost korištenja sredstava elektronske komunikacije u sljedećim područjima:

*Predaja podnesaka* - Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine (ZUP) predviđa mogućnost predaje podnesaka (zahtjeva, molbi, žalbi, prijedloga, prijava i dr.) u formi elektronske isprave izrađene u skladu sa posebnim zakonom. Omogućena je i predaja podnesaka elektronskim putem, kao i međusobna komunikacija između organa i stranke u elektronskoj formi. (Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, 2012, čl.56.st.2. i 3.)

*Dostavljanje pismena* - ZUP omogućava dostavljanje pismena i elektronskom poštom putem informacionog sustava državnog organa. (Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, 2012, čl.73.st.2.)

*Dokazivanje* - ZUP također određuje da isprava koju je u propisanom obliku izdao organ u granicama svoje nadležnosti može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka. (Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, 2012, čl.155.st.1.)

Kada je u pitanju nivo Federacije Bosne i Hercegovine, izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku Federacije BiH iz 2022. godine učinjeni su određeni pomaci u ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku, odnosno njihovog položaja u odnosu sa organima uprave. Tako se sada prijem zahtjeva može vršiti na jedinstvenom upravnom mjestu, a podnesci se mogu predati i u formi elektronske isprave. (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, 2022, čl.3. i čl.4.) U skladu sa navedenim izmjenama i dopunama Zakona, rješenje se donosi pismeno ili u elektronskoj formi, sa svim njegovim sastavnim dijelovima. (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, 2022, čl.13.) U Republici Srpskoj, ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa, stranka se obraća jedinstvenom upravnom mjestu. (Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske, 2002, čl.37a) Primanje zahtjeva za ostvarivanje prava ili neko drugo postupanje u upravnoj stvari i njihovo dostavljanje nadležnim organima, može se vršiti i elektronskim putem. (Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske, 2002, čl.37a) Rješenje se može donijeti i u elektronskom obliku, a na njegov sadržaj primjenjuju se zakonske odredbe koje se odnose na rješenje u pisanom obliku. (Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske, 2002, čl.194. st.6. i 7.) Na sličan način uređen je i upravni postupak u Brčko Distriktu BiH. Naime, organi i stranke mogu komunicirati i u elektronskom obliku uz pristanak stranke ili lica ovlaštenog za njeno zastupanje. (Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta BiH – prečišćen tekst, 2011, čl.50.st.3) Navedene odredbe zakona kojima se uređuje upravni postupak u Bosni i Hercegovini ukazuju na mogućnost elektronske komunikacije između organa i stranaka, a da li će ta mogućnost biti iskorištena i u kojoj mjeri zavisi kako od tehničke opremljenosti organa tako i od spremnosti građana i privrednih subjekata za stvarnu upotrebu sredstava elektronskog poslovanja.

## 5. ZAKLJUČAK

Trend rasta e-uprave i poboljšanje pružanja e-usluga i danas predstavlja izazov za sve zemlje svijeta. Svakim danom dolazi do sve većeg rasta u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, koje predstavljaju strateški faktor u oblikovanju rada javne uprave. Nesumnjivo, Europska unija ima najhomogeniji razvoj e-uprave u svijetu. Dok su zapadnoeuropske zemlje već nekoliko decenija razvijale svoju e-upravu, Bosna i Hercegovina je taj proces započela tek posljednjih 10-ak godina. Kao glavni uzroci tog kašnjenja svakako su fragmentirane i glomazne upravne strukture sa nejasnom podjelom nadležnosti, što je opet posljedica ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine uspostavljenog Okvirnim sporazumom za mir. Postojeći tempo implementacije propisa iz oblasti e-uprave u Bosni i Hercegovini ne može se smatrati dovoljno efikasnim u postupku digitalne tranzicije, niti adekvatnim da prati europske trendove u razvoju e-uprave. Zasiurno, to otvara prozor neizvjesnosti i u narednim godinama. Vrlo je očigledno da će građani Bosne i Hercegovine barem još neko vrijeme ostati uskraćeni za puni obim pružanja e-usluga i sve benefite elektronskog poslovanja. Ovo posebno iz razloga neusklađenosti zakona o elektronskom potpisu, te kako smo ranije pomenuli, nedovoljne implementacije drugih propisa, ponajprije zakona o elektronskom pravnom i poslovnom prometu i elektronskom dokumentu. Ovisno o tome kako će se akteri u vlasti Bosne i Hercegovine nositi sa izazovima digitalne tranzicije, ovisit će i zadovoljstvo građana radom javne vlasti. Jasnija i proaktivnija uloga vlasti u svakom slučaju bi trebala rezultirati i većim povjerenjem građana, što donosi i nesagledive benefite za građane u dodiru sa javnom upravom. Osim usklađivanja postojećih propisa i brže implementacije istih, neophodno je pratiti suvremene tendencije razvoja informaciono-komunikacijskih tehnologija na način da se razvijaju nove elektronske usluge, a da se one usluge koje još uvijek nisu digitalizirane takvim učine. Pri tome ne smijemo zaboraviti ni poboljšanje infrastrukture za pružanje usluga, educiranje zaposlenih u javnoj upravi, te konstantno informiranje



građana o uslugama koje se nude. Imajući u vidu napredak u procesu pristupanja Europskoj uniji, smatramo da je krajnje vrijeme da javna uprava u Bosni i Hercegovini postane servis kakav građani zaslužuju, te da se napuste predugo prisutni i prevaziđeni tradicionalni načini rada.

**LITERATURA**

1. Corydon, B., Ganesan, V. i Lundqvist, M. (2016). Transforming government through digitization. McKinsey Center for Government report: Digital by default: A guide to transforming government.
2. Eggers D.W. and Bellman, J. (2015). The journey to government's digital transformation. Deloitte University Press.
3. E-registri i e-uprava u Bosni i Hercegovini kao instrument za efikasnost i transparentnost (2015), Centar za politike i upravljanje (CPU), <http://www.cpu.org.ba/media/28007/E-registri-i-e-uprava-u-BiH-kao-instrument-za-efikasnost-i-transparentnost-analiza-.pdf> (28/03/2024).
4. eSEEurope Regional Information and Communications Technologies Sector Status and Usage Report: Building an Information Society for All (2004), [https://wbc-rti.info/object/document/7807/attach/1394\\_ICT\\_Sector\\_Status\\_Usage\\_Report\\_SEE\\_2004.pdf](https://wbc-rti.info/object/document/7807/attach/1394_ICT_Sector_Status_Usage_Report_SEE_2004.pdf) (28/03/2024).
5. Koprić, I. (2017), „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, u. Građani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora, Zagreb: Institut za javnu upravu, 561-574.
6. Lukensmeyer, Carolyn J., Torres, Lars Hasselblad (2006) Public Deliberation: A Managers Guide to Citizen Engagement. IBM: Center for the Business of Government.
7. Odluka o usvajanju politike razvoja informacijskog društva Bosne i Hercegovine za period 2017-2021. godine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 42/17.
8. Set alata za planiranje digitalne transformacije u javnom sektoru – Procjena digitalne spremnosti organizacije – Metodologija i priručnik (2022), Razvojni program Ujedinjenih nacija – UNDP [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/Digitalna%20transformacija\\_WEB.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/Digitalna%20transformacija_WEB.pdf) (28/03/2024).
9. Izvještaj revizije učinka – Elektronsko poslovanje u institucijama Bosne i Hercegovine (2017), Ured za reviziju institucija BiH, <https://www.revizija.gov.ba/Content/DownloadAttachment?Id=98501559-090e-4a29-a950-83e6ea847f18&langTag=bs> (28/03/2024).
10. Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 25/09 – Amandman I
11. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 1/94.
12. Ustav Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 -

- Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i "Sl. glasnik BiH", br. 73/2019 - odluka US BiH.
13. Vedran Đulabić: Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba ... HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 8. (2008.), br. 1., str. 135-169.
  14. Vial. G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. Journal of strategic information systems review.
  15. Zakon o opštem upravnom postupku, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 13/02, 87/07 – ispr., 50/10 i 66/18.
  16. Zakon o upravnom postupku, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16.
  17. Zakon o upravnom postupku, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 2/98, 48/99 i 61/22.
  18. Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 48/11 – prečišćen tekst, 21/18 i 23/19.

*Summary***PUBLIC ADMINISTRATION AT THE SERVICE OF CITIZENS – WHAT DOES DIGITAL TRANSFORMATION BRING TO US?***Review paper*

*Today, more than ever before, it is becoming clear that the digital transformation of public services is not only a choice, but also an urgent need. In the modern conditions of social development, the application of digital tools is a conditio sine qua non. This is also the case in the public administration system where digitalization is considered one of the most important factors for improving the quality of services to citizens and businesses. Despite the fact that Bosnia and Herzegovina is committed to digital transformation through the information society development policies and has adopted relevant strategic documents, implementation of the set goals did not proceed as it was expected nor did it produce desired results. The final outcome of such situation is reflected in the fact that public administration bodies perform most of their operations with traditional forms of communication with service users. This puts our country at the back of the ranking of European countries according to the index of availability of digital public services. Aware of the fact that public services in Bosnia and Herzegovina are still organized in a way that is practical for an administration itself instead for the citizens, several goals are defined in this paper. Ultimate research goal is to give clear recommendations to decision makers regarding the development of e-government, i.e. digital services. Recommendations will be defined based on the analysis of the legal framework of e-government and by comparing policies and practices of other European countries.*

**Keywords:** *public administration, digital transformation, efficiency, reform.*

**UTJECAJ ZAKONA O UPRAVLJANJU NEKRETNINAMA I  
POKRETNINAMA U VLASNIŠTVU REPUBLIKE HRVATSKE NA  
POSTUPANJE I RAD JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

*Stručni rad*

**Nives Gažo, mag. iur., pred. <sup>1</sup>**

**Martina Prepunić <sup>2</sup>**

*Intencija zakonodavca prilikom donošenja Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 155/23) bila je (prvenstveno) optimizacija dosadašnjeg centraliziranog sustava upravljanja državnom imovinom, a koja se očekuje postići prenošenjem prava upravljanja nekretninama u državnom vlasništvu na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačka društva i javne ustanove, uz određena ograničenja. Novi način upravljanja tako bi trebao osigurati brže i učinkovitije rješavanje imovinskopravnih odnosa na državnim nekretninama s ciljem povećanja investicijskog potencijala i realizacije infrastrukturnih i razvojnih projekata.*

*U radu se analiziraju prednosti i nedostaci novog načina upravljanja državnom imovinom, a kroz provedenu anketu ukazuje se na (ne)spremnost jedinica samouprave na provedbu odredbi ovoga Zakona. Na temelju rezultata provedenog istraživanja bit će izneseni prijedlozi za moguća poboljšanja sustava upravljanja državnom imovinom na razini jedinica samouprave.*

**Ključne riječi:** *državna imovina, nekretnine, jedinice samouprave*

---

<sup>1</sup> Nives Gažo, mag. iur., pred., Grad Vukovar, Dr. Franje Tuđmana 1, Vukovar, nives.gazo@vukovar.hr

<sup>2</sup> Martina Prepunić, mag. iur., Grad Vukovar, Dr. Franje Tuđmana 1, Vukovar, martina.prepunic@vukovar.hr

## 1. UVOD

Odgovorno upravljanje državnom imovinom kao posrednim vlasništvom svih građana (Grubišić i suradnici, 2009; Ignjatović, 2020) nužna je pretpostavka gospodarskog rasta, stabilnosti i zaštite nacionalnih interesa čime se kao krajnji cilj osigurava kvalitetniji život građana te države (Fruk, 2015) te povećava učinkovitost javnog sektora u zadovoljavanju javnih potreba (Grubišić i suradnici, 2009). Republika Hrvatska je više od desetljeća putem nekoliko zakona<sup>3</sup> pokušala iznaći odgovarajuće rješenje adekvatnog upravljanja državnom imovinom. S ciljem provedbe učinkovitog, razumnog, odgovornog, ekonomičnog, transparentnog i predvidljivog upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatska sve s pažnjom dobrog gospodara, 2018. godine doneseno je treće

---

<sup>3</sup> Prvi pokušaj uređenja upravljanja i zaštite imovine Republike Hrvatske učinjen je donošenjem zakona *lex specialis* i to Zakona o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine" broj 145/2010, 70/2012) (važio u razdoblju 01. siječnja 2011. godine do 30. srpnja 2013. godine) čijim stupanjem na snagu su prestali važiti Zakon o privatizaciji ("Narodne novine" broj 21/1996, 71/1997, 16/1998, 73/2000), Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća ("Narodne novine" broj 19/1991, 83/1992, 94/1993, 2/1994, 9/1995, 118/1999) i Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju ("Narodne novine" broj 84/1992, 70/1993, 76/1993, 19/1994, 52/1994, 87/1996). Kako navedenim Zakonom nisu bili obuhvaćeni svi oblici imovine u vlasništvu Republike Hrvatske nego je istim bilo uređeno raspolaganje i upravljanje oblicima imovine koji nisu bili uređeni posebnim propisima te one imovine koja je bila povjerena na upravljanje ustanovama i trgovačkim društvima ili nekom državnom tijelu (izvor: Prijedlog Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, s Konačnim prijedlogom zakona, dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080537/PZ\\_442.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080537/PZ_442.pdf) (21.02.2024.)), zakonodavac je pristupio donošenju novog zakonskog rješenja u obliku Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 94/2013, 18/2016, 89/2017) (važio od 31. srpnja 2013. do 21. prosinca 2018. godine). Provedbom analize primjene Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske od strane Ministarstva državne imovine uočeni su nedostaci ovakvog zakonskog rješenja (potreba za preciznijim propisivanjem pojavnih oblika kojima upravlja Ministarstvo državne imovine te druga tijela državne uprave, jasnije definiranje pojma upravljanja državnom imovinom, u odnosu na prodaju nekretnina / dionica / poslovnih udjela uspostava mehanizama za korigiranje početne cijene i skraćivanje postupka takvog raspolaganja, rješavanje neučinkovitosti vođenja Središnjeg registra državne imovine s obzirom na ograničene ljudske i materijalne resurse, potreba dodatnog reguliranja postupanja s pokretninama, rješavanje problema stjecanja vlasništva na državnim nekretninama koje su fizičke osobe stjecale od jedinica lokalne samouprave, sređivanje portfelja državne imovine u koji su unesene i brojne nekretnine iz ingerencija jedinica lokalne/područne samouprave) (izvor: Konačni prijedlog Zakona o upravljanju državnom imovinom, travanj 2018. godine, dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081412/PZE\\_256.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081412/PZE_256.pdf), (21.03.2024.)) te je u lipnju 2018. donesen Zakon o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine" broj 52/2018) (na snazi od 14. lipnja 2018. godine do 29. prosinca 2023. godine).

zakonsko rješenje u obliku Zakona o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine" broj 52/2018) koji je stupio na snagu 14. lipnja 2018. godine, a čija provedba je bila u nadležnosti Ministarstva državne imovine do 2020. godine kada je isto Ministarstvo prestalo s radom i čije je poslove tada preuzelo Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Ministarstva nadležna za primjenu ovog Zakona kontinuirano su, sukladno svojoj nadležnosti, provodila analizu njegove provedbe te je ocijenjeno kako isti u promatranom razdoblju nije ostvario očekivanu učinkovitost upravljanja portfeljem nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: državne nekretnine), a uzroci su prepoznati u kompliciranim postupcima raspolaganja nekretninama, kompleksnosti regulatornog okvira te velikom broju nadležnih institucija javnog sektora kojima je upravljanje povjereno, izostanku adekvatne baze podataka što je rezultiralo velikim brojem aktivnih predmeta te nedovoljno razvijenim sustavom za podatkovno i programsko upravljanje portfeljem nekretnina kao nužnom podrškom za učinkovito upravljanje nekretninama. Slijedom navedenog pristupilo se donošenju novog zakonskog okvira s ciljem uklanjanja utvrđenih slabosti, nejasnoća i nedorečenosti te postizanja optimizacije upravljanja i ubrzanja aktivacije neiskorištenih državnih nekretnina, ustrojavanja praćenja rezultata i učinaka upravljanja istim te smanjenja portfelja državnih nekretnina. Ostvarenje optimizacije upravljanja državnim nekretninama planirano je postići decentralizacijom upravljanja nekretninama prema županijama, gradovima sjedišta županija, velikim gradovima preko 35.000 stanovnika, društvu Državne nekretnine d.o.o. i javnim ustanovama za upravljanje nacionalnim parkovima i parkovima prirode, a koja tijela će uz ministarstvo nadležno za provedbu ovog zakonskog rješenja upravljati državnim nekretninama u ime Republike Hrvatske i u ime i za račun građana. Naime, decentralizacijom upravljanja državnom imovinom očekivano je brže i učinkovitije rješavanje imovinskopravnih odnosa na državnim nekretninama u svrhu realizacije infrastrukturnih i razvojnih projekata, a s ciljem povećanja investicijskog potencijala RH i realizacije

investicijskih projekata. Rukovodeći se gore navedenim Hrvatski sabor je donio Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 155/2023) (u daljnjem tekstu: Zakon) koji je stupio na snagu 30. prosinca 2023. godine, a koji će unijeti značajne promjene ne samo u upravljanje državnim nekretninama nego, među ostalim, i u organizaciju i nadležnost županija, gradova sjedišta županija i velikih gradova preko 35.000 stanovnika (prema Popisu stanovništva RH iz 2021. godine veliki gradovi su: Vinkovci, Kaštela, Samobor, Velika Gorica i Pula) (u daljnjem tekstu: jedinice samouprave). Cilj ovog rada je predočiti prednosti i nedostatke novog načina upravljanja državnom imovinom te ukazati na (ne)spremnost jedinica samouprave na provedbu odredbi Zakona.

## **2. IZAZOVI UPRAVLJANJA DRŽAVNOM IMOVINOM RH U RAZDOBLJU 2010.-2023. GODINE I ULOGA JEDINICA SAMOUPRAVE U POBOLJŠANJU SUSTAVA UPRAVLJANJA DRŽAVNOM IMOVINOM U NAREDNOM RAZDOBLJU**

Kako bi se mogao dati odgovor na pitanje "na koji način učinkovito upravljati imovinom?" potrebno je prije svega imati odgovor na pitanje "čime se upravlja?" stoga se kao opći preduvjeti za učinkovito upravljanje državnom imovinom mogu identificirati: uspostava registra imovine, klasifikacija imovine, priznavanje i mjerenje imovine, formiranje portfelja, institucionalizacija i profesionalno upravljanje imovinom te upravljanje troškovima i rezultatima (učincima) (Grubišić i suradnici, 2009). Postupku evidentiranja državne imovine u Republici Hrvatskoj se konkretnije pristupilo po donošenju Zakona o upravljanju državnom imovinom iz 2010. godine kojim je bila propisana obveza ustrojavanja Registra državne imovine (članak 47. istog Zakona) i koji je trebao sadržavati podatke o dionicama i poslovnim udjelima RH u trgovačkim društvima te nekretninama. Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske iz 2013. godine sadržaj Registra državne imovine se proširio i na evidenciju koncesija, kulturnih dobara, poljoprivrednog i šumskog



zemljišta te evidencije postupaka koji su se vodili temeljem Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Stupanjem na snagu Zakona o središnjem registru državne imovine 2018. godine Središnji registar državne imovine (u daljnjem tekstu: Registar imovine) zamišljen je kao sveobuhvatna, cjelovita, metodološki standardizirana i kontinuirano ažurirana evidencija sve nefinancijske i financijske imovine države,<sup>4</sup> a kojeg od ožujka 2019. godine vodi Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva. Iako je vidljivo kako se duži niz godina nastojala uspostaviti adekvatna evidencija državne imovine, prema ocjeni Državnog ureda za reviziju u listopadu 2022. godine<sup>5</sup> ciljevi vođenja Registra imovine nisu ostvareni jer isti u trenutku obavljanja revizije nije u cijelosti sadržavao podatke o državnoj imovini, nisu bili razvidni obujam i vrijednost državne imovine kao ni koristi i učinci upravljanja istom, a Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva nije poduzeo mjere za uklanjanje ovih slabosti u sustavu. Također, u razdoblju od 2010. do 2023. godine vidljiv je značajniji interes zakonodavca za pravno uređenje osnivanja i ustrojstva institucija koje bi upravljale državnom imovinom nego interes za samu brigu oko imovine što je dovelo do nekontinuiranog, neorganiziranog i neracionalnog upravljanja imovinom (Fruk, 2015).

Kako bi se otklonile uočene manjkavosti ranijeg sustava upravljanja državnom imovinom zakonodavac je 2023. godine posegnuo za mehanizmom

---

<sup>4</sup> Sukladno odredbi članka 2. stavka 2. Zakona o središnjem registru državne imovine, nefinancijska i financijska imovina države obuhvaća imovinu u vlasništvu Republike Hrvatske, imovinu jedinica samouprave/trgovačkih društava, zavoda i drugih pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedinica samouprave/ustanova kojima je jedan od osnivača Republika Hrvatska i/ili jedinica samouprave/ustanova kojima je jedan od osnivača ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska i/ili jedinica samouprave/pravnih osoba s javnim ovlastima te pojavni oblici državne imovine koji su tim pravnim osobama na temelju posebnog propisa ili pravnog posla dani na upravljanje ili korištenje, bez obzira na visinu vlasničkih udjela.

<sup>5</sup> Izvor: Državni ured za reviziju, Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva za 2021. godinu (KLASA: 041-01/22-01/9, URBROJ: 613-01-03-4-23-10 od 26. travnja 2023.), dostupno na: [https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjescanovo/Revizije%20-%202023/IZVJESCA\\_%20O\\_OBAVLJENIM\\_REVIZIJAMA/FINANCIJSKE\\_REVIZIJE/KORISNICI\\_DRZAVNOG\\_PRORACUNA/SREDISNJI%20DRZAVNI%20URED%20ZA%20RAZVOJ%20DIGITALNOG%20DRUSTVA.pdf](https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjescanovo/Revizije%20-%202023/IZVJESCA_%20O_OBAVLJENIM_REVIZIJAMA/FINANCIJSKE_REVIZIJE/KORISNICI_DRZAVNOG_PRORACUNA/SREDISNJI%20DRZAVNI%20URED%20ZA%20RAZVOJ%20DIGITALNOG%20DRUSTVA.pdf) (22.02.2024.)

decentralizacije poslova upravljanja državnom imovinom. Usljed ove predviđene decentralizacije upravljanja nekretninama (a prema obrazloženju konačnog prijedloga Zakona) država će imati smanjene troškove s osnova investicijskog i tekućeg održavanja tih nekretnina kao i plaćanja pričuve, komunalne naknade, režijskih i ostalih troškova što ukazuje da će isti troškovi decentralizacijom opteretiti tijela kojima je povjereno upravljanje državnom imovinom. Naime, predloženim zakonskim rješenjem prijenos ovlasti upravljanja sa centralnih tijela na jedinice samouprave nije popraćen i odgovarajućom financijskom podrškom za provedbu istih ovlasti, što bi moglo (prema mišljenju autorica, ali i rukovodećih službenika jedinica samouprave nadležnih za upravljanje imovinom – više o istom u 3. poglavlju ovog rada) dovesti do jednako tromog sustava upravljanja državnom imovinom kao i ranije, no jedina je razlika što bi sada odgovornost pred građanima bila na jedinici samouprave (koja, uz znatne napore da svakodnevno osigura kvalitetno obavljanje poslova iz nadležnosti njezinog samoupravnog djelokruga, nije adekvatno osigurala i dodatne ljudske kapacitete i dodatna novčana sredstva u svom proračunu nužna za provedbu svih aktivnosti upravljanja državnom imovinom), a ne više na centralnoj vlasti čijom se imovinom upravlja. Naime, sukladno odredbi članka 9. točke 21. Zakona poslovi upravljanja državnim nekretninama koji se povjeravaju jedinicama samouprave obuhvaćaju poslove: a) poduzimanja svih radnji u vezi s državnim nekretninama s pažnjom dobrog gospodarstva i načelima upravljanja nekretninama propisanim Zakonom; b) podnošenja zahtjeva u postupcima izrade prostornih planova, suglasnosti u postupku ishoda akata prostornog uređenja i gradnje, etažnih elaborata, geodetskih elaborata i drugim postupcima kojima se izravno i/ili neizravno utječe na državnu imovinu; c) investicijskog i tekućeg održavanja državnih nekretnina; d) poduzimanja svih aktivnosti radi ostvarenja mjera i ciljeva planiranih u aktima strateškog planiranja u odnosu na državne nekretnine; e)

raspolaganja državnim nekretninama<sup>6</sup> sukladno važećem pravnom okviru; f) preuzimanja svih vlasničkih obveza za državne nekretnine u odnosu na koje se jedinicama samouprave povjeravaju poslovi upravljanja nekretninama.

Jedinicama samouprave Zakonom su povjereni poslovi upravljanja neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem nužnim za redovnu uporabu te građevine, a koje se nalaze na njihovom području (članak 13. Zakona). No, preneseni poslovi upravljanja ograničeni su

- vrstom upravljanja (postupak raspolaganja nekretninama povjeren je tijelima jedinica samouprave dok je postupak davanja na uporabu iste nekretnine zadržan ministarstvu nadležnom za državnu imovinu),
- procijenjenom vrijednosti nekretnine/naknade (tijela jedinica samouprave ovlaštena su raspolagati nekretninama do procijenjene vrijednosti nekretnine/naknade do 1.000.000,00 eura, a iznad istog iznosa nadležnost raspolaganja zadržava ministarstvo nadležno za državnu imovinu/Vlada na prijedlog nadležnog ministarstva s tim da je tijelo jedinice samouprave obvezno nadležnom ministarstvu dostaviti sve zahtjeve s cjelokupnom dokumentacijom koji se odnose na tu nekretninu), te
- krajnjim korisnicima nekretnine (postupak upravljanja nekretninom provodi nadležno ministarstvo ako se ista nekretnina daje na uporabu ili je koriste tijela državne uprave, proračunski korisnici državnog proračuna, pravne osobe s javnim ovlastima, druge pravne osobe osnovane posebnim propisima čiji je osnivač država, javna visoka učilišta, parlamentarne političke stranke i nezavisni saborski zastupnici) (članak 32. u svezi članka 13. Zakona).

Također, jedinica samouprave pri upravljanju povjerenim joj državnim nekretninama na svoj trošak provodi postupke parcelacije i provedbe

---

<sup>6</sup> Raspolaganje državnim nekretninama predstavlja sklapanje pravnih poslova čija je posljedica prijenos, otuđenje ili ograničenje prava vlasništva Republike Hrvatske u korist fizičke ili pravne osobe, i to: prodaja, darovanje, osnivanje prava građenja, osnivanje prava služnosti, zakup, najam, razvrnuće suvlasničke zajednice, zamjena te davanje na uporabu ili korištenje (članak 9. točka 22. Zakona).

dokumenata prostornog uređenja i gradnje, označavanja granica nekretnine pri provedbi katastarske izmjere te procjene tržišne vrijednosti nekretnine/procjene vrijednosti naknade kod korištenja nekretnine odnosno ograničenja prava vlasništva Republike Hrvatske na nekretnini (članci 20.-22. Zakona).

Sredstva ostvarena upravljanjem i raspolaganjem državnim nekretninama na osnovu povjerenih poslova jedinicama samouprave prihod su državnog proračuna Republike Hrvatske (60%), proračuna županije na čijem se području nekretnina nalazi (20%) i proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području nekretnina nalazi (20%) neovisno o tome koje nadležno tijelo raspolaže nekretninom (ranije spomenuto ograničenje pri raspolaganju nekretninom u odnosu na procjenu vrijednosti nekretnine/naknade). Prema mišljenju autorica (a što je i podržano kroz komentare iskazane pri provedbi savjetovanja s javnošću u odnosu na nacrt Zakona kao i u provedenoj anketi za potrebe ovog rada) neodgovarajuća je podjela ovako ostvarenih prihoda između države i jedinica samouprave osobito jer najveći udio u troškovima (ako ne i sve) pri provedbi ovakvog upravljanja ima upravo ona jedinica samouprave (grad sjedište županije/veliki grad odnosno županija ukoliko se nekretnina nalazi na području te županije a izvan područja grada sjedišta županije/velikog grada) koja provodi postupak upravljanja. Prihod od upravljanja državnom imovinom je buduća i neizvjesna okolnost podložna potražnji na tržištu, a sukladno Zakonu jedini je doprinos države financijskoj konstrukciji koja treba biti osigurana kako bi se proveo postupak upravljanja državnom imovinom (u smislu nužnosti osiguranja stručnih i brojčano adekvatnih ljudskih kapaciteta te provedbe postupaka koji prethode ostvarenju prihoda od raspolaganja državnom nekretninom). Nastavno na navedenu problematiku, a pri provedbi savjetovanja s javnošću u odnosu na nacrt Zakona<sup>7</sup>, bila su predložena različita rješenja raspodjele prihoda:

---

<sup>7</sup> Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Nacrt prijedloga Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=25037> (23.03.2024.)

- ukoliko bi cjelokupan postupak raspolaganja provela jedinica lokalne samouprave na čijem području se nekretnina nalazi predlaže se da istoj pripada i 20% prihoda koji bi prema sadašnjoj odredbi pripao jedinici područne (regionalne) samouprave, a koja ne bi sudjelovala u konkretnom postupku raspolaganja (Grad Krapina),
- 50% država, 50% županija/grad sjedište županije/veliki grad koja/i upravlja nekretninom (Grad Dubrovnik),
- 40% država, 30% županija, 30% jedinica lokalne samouprave na čijem je području nekretnina (Općina Podgora),
- 20% država, 40% županija, 40% grad, s prijedlogom da se zakonom utvrdi da se dio sredstava za te poslove osigura unaprijed (Krapinsko-zagorska županija),
- 50% država, 25% županija i 25% grad na čijem se području nalazi imovina, s prijedlogom da se državnu imovinu prepustiti županijama, gradovima sjedištima županija te gradovima koji imaju fiskalni kapacitet za preuzimanje i upravljanje tom imovinom te da se svim navedenim gradovima prepuste zemljišta, stanovi i poslovni prostori koji se nalaze na njihovom području (Udruga gradova u Republici Hrvatskoj),
- 50% država, 50% županija/grad sjedište županije/veliki grad koja/i upravlja nekretninom, s prijedlogom da se jedinicama lokalne samouprave (ako ne za stalno, onda minimalno za period od prve tri do pet godina od stupanja na snagu zakona) vrši prijenos sredstava (decentralizirana sredstva) koja bi se koristila za realizaciju postupaka upravljanja imovinom prenijetom na upravljanje jedinicama lokalne samouprave (Grad Rijeka),
- 50% država, 50% županija/veliki grad/grad sjedište županije, s prijedlogom da u slučaju kada županija upravlja nekretninom da se tih 50% može podijeliti na način da je 25% prihod županije, 25% je prihod proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem području se nekretnina nalazi (Grad Koprivnica),

- 20% država, 40% županija na čijem području se nekretnina nalazi, 40% jedinica lokalne samouprave na čijem području se nekretnina nalazi odnosno 20% prihoda država, 80% Grad Zagreb (Grad Zagreb),
- 20% država, 40% županija, 40% lokalna samouprava na čijem području se nekretnina nalazi (Primorsko-goranska županija).

Međutim, niti jedan prijedlog nije prihvaćen uz obrazloženje kako se "već predloženim načinom raspodjele sredstava osiguravaju odgovarajuća sredstva kojima će nadležna tijela kojima se povjeravaju poslovi upravljanja moći učinkovito obavljati te poslove". Također, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj uputila je u prosincu 2023. godine potpredsjedniku Vlade i ministru graditeljstva, prostornog uređenja i imovine očitovanje na prijedlog Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske u kojem je među ostalim navela i prijedlog da, jednako kako se Republika Hrvatska odrekla sredstava ostvarenih od zakupa i najma poslovnih prostora i stanova u korist društva Državne nekretnine d.o.o., isti model bi se trebao primijeniti i u korist županija, gradova sjedišta županija i velikih gradova<sup>8</sup> no navedeni prijedlog nije uvršten u konačni prijedlog Zakona.

### **3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA I REZULTATI ISTRAŽIVANJA**

Za potrebe ovoga rada, a radi utvrđenja (ne)spremnosti jedinica samouprave na provedbu odredbi Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, provedena je anketa u jedinicama samouprave u Republici Hrvatskoj kojima je ovim Zakonom povjereno obavljanje poslova upravljanja neizgrađenim građevinskih zemljištem i građevinama sa zemljištem nužnim za redovitu uporabu (županijama, gradovima sjedišta županija, velikim gradovima preko 35.000 stanovnika). Anketa je provedena putem Google obrasca u razdoblju od 29. veljače do 21. ožujka

---

<sup>8</sup> Očitovanje Udruge gradova Republike Hrvatske na prijedlog Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2023/12/UGRH-o%C4%8Ditovanje-Prijedlog-Zakona-o-upravljanju-nekretninama-i-pokretni-nama-u-vlasni%C5%A1tvuRH-final.pdf> (17.02.2024.)

2024. godine na način da je na adrese elektroničke pošte glavnim/višim rukovoditeljima upravnih tijela/ustrojstvenih jedinica upravnih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave Republike Hrvatske kojima je u nadležnosti upravljanje imovinom jedinice samouprave (a koje upravno tijelo/ustrojstvena jedinica će preuzeti i obveze iz spomenutog Zakona) upućena zamolba za sudjelovanje u istoj i to na način da anketu anonimno ispuni jedna osoba – (glavni) rukovoditelj upravnog tijela ili viši rukovoditelj ustrojstvene jedinice. Anketa je dostavljena na ukupno 85 adresa elektroničke pošte koje su bile dostupne na službenim mrežnim stranicama 20 županija, 19 gradova sjedišta županija, 5 velikih gradova preko 35.000 stanovnika i Grada Zagreba. Rezultati ankete obrađeni su deskriptivnom statistikom.

U anketi je sudjelovalo ukupno 14 jedinica samouprave (31% od ukupno 45 zamoljenih jedinica samouprave) i to 7,1% velikih gradova, 28,6% gradova sjedišta županija i 64,3% županija, a istu je popunilo 50% glavnih rukovoditelja - pročelnika upravnog odjela/sluzbe, 14,3% viših rukovoditelja - zamjenika/pomoćnika pročelnika upravnog tijela/sluzbe i 35,7% viših rukovoditelja - voditelja ustrojstvene jedinice/odsjeka. Više od polovine ispitanika (64,3%) obavlja poslove upravljanja imovinom u jedinici samouprave kraće od 5 godina, po 14,3% ispitanika 5 godina i više no manje od 10 godina, odnosno 20 godina i više no manje od 25 te 7,1% ispitanika 10 godina i više no manje od 15 godina. Poslove upravljanja imovinom i izvan jedinice samouprave u kojoj su sada zaposleni obavljalo je 21,3% ispitanika (7,1% u privatnom sektoru, 7,1% u tijelima državne uprave i 7,1% u drugoj jedinici samouprave) pri čemu je te poslove izvan jedinice samouprave u kojoj su sada zaposleni 66,7% obavljalo 15 i više godina no manje od 20 te 33,3% 5 godina i više no manje od 10 godina. Na pitanje koliko je službenika u jedinici samouprave u kojoj su ispitanici zaposleni raspoređeno na radna mjesta za obavljanje poslova iz djelokruga upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu jedinice samouprave 50% je odgovorilo 1-2 službenika, 35,7% 3-4 službenika, a po 7,1% ispitanika je navelo da je na istim

mjestima zaposleno 5-6 odnosno 7 i više službenika, te 85,7% ispitanika ne smatra (a 14,3% ispitanika smatra) taj broj dovoljnim za obavljanje (bez pritiska i potrebe za prekovremenim radom) svih aktivnosti nužnih za ažurno i sveobuhvatno upravljanje imovinom u vlasništvu jedinice samouprave. Na zamolbu da procijene (sukladno podacima, znanjima i spoznajama kojima raspolažu) koji bi bili nužni preduvjeti koje je potrebno postići u jedinici samouprave kako bi primjena Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu RH u njihovoj jedinici samouprave bila moguća i učinkovita ispitanici su naveli kako je nužno zapošljavanje novih službenika (85,7%), osiguranje dodatnih financijskih sredstava u proračunu jedinice samouprave za procjenu tržišne vrijednosti i izrade geodetskog elaborata (78,6%), osiguranje dodatnih financijskih sredstava u proračunu jedinice samouprave za troškove investicijskog održavanja (64,3%), uvođenje novih informatičkih rješenja (57,1%), pružanje pomoći do sada nadležnog ministarstva za upravljanje državnom imovinom (7,1%) dok 7,1% nije moglo isto procijeniti. Na pitanje da procjene mogući financijski učinak (sukladno podacima, znanjima i spoznajama kojima raspolažu) na proračun JS u kojoj su zaposleni pri primjeni Zakona 42,9% je odgovorilo da isto ne može procijeniti, 35,7% da će isto rezultirati povećanjem rashoda, a 21,4% izjednačenjem prihoda s rashodima koji nastanu primjenom Zakona. U odnosu na Zakonom definiran iznos od 20% ukupnog prihoda ostvarenog raspolaganjem državnom imovinom povjerenoj jedinici samouprave a koji bi pripao jedinici samouprave na čijem području se nalazi imovina kojom se raspolaže, 85,7% ispitanika smatra navedeni iznos neadekvatnim te predlaže njegovo povećanje na 30% (14,3% ispitanika), na 40-50% (35,7% ispitanika) odnosno na 60-70% (35,7% ispitanika) dok se 14,3% ispitanika nije željelo izjasniti o adekvatnosti istoga. Na pitanje smatraju li da je na jedinice samouprave trebalo prenijeti i poslove upravljanja poslovnim prostorima i stanovima u vlasništvu RH koji se nalaze na području jedinice samouprave 57,1% je odgovorilo niječno, dok 42,9% je odgovorilo potvrdno pri čemu je 42,9% obrazložilo svoj (potvrđan) odgovor navodeći kako bi se



prenošenjem tih poslova na jedinice samouprave osiguralo kvalitetno, dugoročno, strateško i kontinuirano upravljanje predmetnim nekretninama jer jedinice samouprave su bolje upoznate sa situacijom na terenu te se njima potencijalni zakupci mogu lakše obratiti za zakup poslovnih prostora a također bi se (uslijed velikog broja praznih stanova u vlasništvu RH) riješio problem zbrinjavanja lokalnog stanovništva. Na pitanje je li jedinica samouprave u kojoj su ispitanici zaposleni na svojim službenim mrežnim stranicama obavijestila građane jedinice samouprave o stupanju na snagu Zakona te naznačila kojem tijelu zainteresirani građani mogu podnijeti zahtjev za ostvarivanje imovinskih prava u odnosu na državnu imovinu 85,7% ispitanika je odgovorilo potvrdno, a 14,3% odgovorilo je niječno.

#### **4. ZAKLJUČAK**

Zakonom o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske nastojalo se osigurati zakonsko rješenje koje bi omogućilo kvalitetnije upravljanje državnom imovinom, ustrojavanje praćenja rezultata i učinaka upravljanja, ubrzanje aktivacije do sada neiskorištenih državnih nekretnina što bi trebalo u konačnici rezultirati povećanjem investicija, a isto se očekuje postići provedbom decentralizacije upravljanja državnom imovinom. Izgradnja i primjena modela učinkovitog upravljanja državnom imovinom dugoročan je proces kojeg neodvojivo prate institucionalne, institucijske i kadrovske prilagodbe (Grubišić i suradnici, 2009), nužnost postojanja jasne podjele ovlasti i odgovornosti, efikasne koordinacije i kvalitetne suradnje institucija uključenih u navedeni proces (Bodul, 2024) uz neminovne troškove prilagodbe takvom novom modelu upravljanja. Sukladno rezultatima istraživanja provedenog za potrebe ovog rada kao i podacima dostupnim u provedenom postupku savjetovanja s javnošću prilikom donošenja ovog Zakona jasno je vidljivo da jedinice samouprave iskazuju zabrinutost u mogućnost kvalitetnog obavljanja poslova koji su im preneseni u nadležnosti ovim Zakonom, a bez provedbe potpune decentralizacije (osiguranja odgovarajućih sredstava za

obavljanje dodijeljenih im poslova) čime bi se moglo dovesti u pitanje ostvarivanje svrhe donošenja ovog Zakona. Slijedom svega iznesenog, a kako bi se ostvarili ciljevi ovog Zakona, autorice smatraju da bi država kako pri donošenju tako i pri provedbi zakonskih rješenja decentraliziranog upravljanja državnom imovinom trebala jedinice samouprave promatrati kao ravnopravne partnere, uvažavajući i prepoznajući i njihovu snagu ali i moguće slabosti te zajednički pronaći način za otklanjanje istih, sve na koristi onih u čije ime i za čiji račun djeluju - građana Republike Hrvatske.

**LITERATURA**

1. Bodul, D. (2024). "Novi Zakon o upravljanju pokretnom i nepokretnom državnom imovinom: kvalitetn(ij)a norma i nedostatna operativa". Preuzeto s: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-zakon-o-upravljanju-pokretnom-i-nepokretnom-drzavnom-imo-vinom-kvalitetn-ij-a-norma-i-nedostatna-operativa-58158> (23.03.2024.)
2. Državni ured za reviziju, Izvješće o obavljenoj financijskoj reviziji Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva za 2021. godinu (KLASA: 041-01/22-01/9, URBROJ: 613-01-03-4-23-10 od 26. travnja 2023.), dostupno na: [https://www.revizija.hr/UserDocs/Images/izvjescanovo/Revizije%20%202023/IZVJESCA\\_%20O\\_OBAVLJENIM\\_REVIZI\\_JAMA/FINANCIJSKE\\_REVIZIJE/KORISNICI\\_DRZAVNOG\\_PRORACUNA/SREDISNJI%20DRZANI%20URED%20ZA%20RAZVOJ%20DIGITALNOG%20DRUSTVA.pdf](https://www.revizija.hr/UserDocs/Images/izvjescanovo/Revizije%20%202023/IZVJESCA_%20O_OBAVLJENIM_REVIZI_JAMA/FINANCIJSKE_REVIZIJE/KORISNICI_DRZAVNOG_PRORACUNA/SREDISNJI%20DRZANI%20URED%20ZA%20RAZVOJ%20DIGITALNOG%20DRUSTVA.pdf) (22.02.2024.)
3. Fruk, Ž. (2015). "Specifičnosti upravljanja državnom imovinom u Republici Hrvatskoj uz osvrt na međunarodna iskustva", *Praktični menadžment*, 6(1), str. 147-151. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/144042> (17.02.2024.)
4. Grubišić, M., Nušinić, M., i Roje, G. (2009). "Prema učinkovitom upravljanju državnom imovinom", *Financijska teorija i praksa*, 33(3), str. 335-374. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/48587> (22.02.2024.)
5. Ignjatović, M. (2020). "Faktori uspješnosti upravljanja gradskim nekretninama u Hrvatskoj", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(1), str. 149-170. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/237754> (22.02.2024.)
6. Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću za Nacrt prijedloga Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=25037> (23.03.2024.)
7. Konačni prijedlog Zakona o upravljanju državnom imovinom, travanj 2018. godine, dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081412/PZE\\_25\\_6.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081412/PZE_25_6.pdf) (21.03.2024.)
8. Očitovanje Udruge gradova Republike Hrvatske na prijedlog Zakona o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2023/12/UGRH-o%C4%85-Ditovanje-Prijedlog-Zakona-o-upravljanju-nekretninama-i-pokretninama-u-vlasni%C5%A1tvuRH-final.pdf> (17.02.2024.)
9. Prijedlog Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, s Konačnim prijedlogom zakona, srpanj 2013., dostupno na: [https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080537/PZ\\_442.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080537/PZ_442.pdf) (21.02.2024.)
10. Zakon o središnjem registru državne imovine ("Narodne novine" broj 112/2018)
11. Zakon o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine" broj 52/2018)
12. Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 155/2023), korištena kratica: Zakon

*Summary*

**IMPACT OF THE LAW ON THE MANAGEMENT OF REAL ESTATE  
AND MOVEABLE PROPERTIES OWNED BY THE REPUBLIC OF  
CROATIA ON THE PROCEDURE AND WORK OF LOCAL AND  
REGIONAL SELF-GOVERNMENT UNITS**

*Professional paper*

*The intention of the legislator when enacting the Law on the management of real estate and movable properties owned by the Republic of Croatia ("Official Gazette" No. 155/23) was (primarily) to optimize the previous centralized system of state property management, which is expected to be achieved by transferring the right to manage state-owned real estate to units of local and regional self-government, trading companies and public institutions, with certain restrictions. The new way of management should thus ensure faster and more efficient resolution of property law relations on state real estate with the aim of increasing investment potential and realizing infrastructure and development projects. The paper analyzes the advantages and disadvantages of the new way of managing state assets, and through the conducted survey, the (un)readiness of self-government units to implement the provisions of this Act. Based on the results of the conducted research, suggestion will be made for possible improvements to the state property management system at the level of self-government units.*

**Keywords:** *state property, real estate, self-government units*

## DECENTRALIZACIJA UPRAVLJANJA DRŽAVNOM IMOVINOM IZ PERSPEKTIVE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

*Stručni rad*

**Marina Šimić Karaula, mag. iur.<sup>1</sup>**

*U cilju bržeg i jednostavnijeg rješavanja imovinsko-pravnih odnosa vezanih uz nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, krajem prošle godine Hrvatski sabor izglasao je Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 155/2023), koji je na snagu stupio 30. prosinca 2023. godine. Navedenim Zakonom omogućena je decentralizacija upravljanja državnom imovinom te su ovlasti upravljanja neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem za redovnu uporabu te građevine, prenesene na upravljanje županijama, gradovima sjedištima županija ili velikom gradu, ovisno na čijem se području nalaze. Jesu li jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: **JLP(R)S**) uz posao upravljanja nekretninama u svom vlasništvu u mogućnosti preuzeti i dodatni posao upravljanja državnim nekretninama? Imaju li ustrojene upravne odjele za imovinsko-pravne poslove te raspolažu li s dovoljnim brojem službenika pravne, građevinske i ekonomske struke potrebnih za rad na preuzetim poslovima? Postoji potreba za zapošljavanjem novih službenika? Što će preuzimanje navedenih poslova u budućnosti značiti za razvoj **JLP(R)S**? U ovom radu odgovorit će se na ta i još mnoga druga pitanja vezana uz izazove koje je pred **JLP(R)S** stavio navedeni Zakon.*

**Ključne riječi:** *upravljanje, državne nekretnine, jedinica lokalne i područne (regionalne samouprave), brzina, efikasnost.*

---

<sup>1</sup> Marina Šimić Karaula, mag. iur., Grad Vinkovci, e-mail: marinasimi@gmail.com

## 1. UVOD

Kontrec i sur. (2017) u svom radu navode kako je raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i osnutkom Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. godine, Republika Hrvatska postala je vlasnik pokretne i nepokretne državne imovine koja se nalazila na njezinom teritoriju. Od tada Republika Hrvatska nastoji pronaći način kako učinkovito upravljati državnom imovinom. Upravljanje, korištenje i raspolaganje državnom imovinom pažnjom dobrog domaćina podrazumijeva upravljanje, korištenje i raspolaganje imovine u javnom interesu radi zadovoljavanja javnih potreba građana. U tom nastojanju tijekom niza godina mijenjali su se zakoni i državna tijela koja su upravljala istom. Što se isključivo tiče vlasništva na građevinskom zemljištu, Republika Hrvatska postala je vlasnica istog na temelju različitih zakona koji su se donosili kroz godine. Tako se sukladno Zakonu o zemljišnim knjigama (Narodne novine, br. 63/19, 128/22) smatra da je Republika Hrvatska vlasnica građevinskog zemljišta koje je kao njezino vlasništvo uknjiženo u zemljišnoj knjizi. Zatim, sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17) se smatra da je Republika Hrvatska vlasnica građevinskog zemljišta koje je u zemljišnoj knjizi upisano ili bilo upisano kao društveno vlasništvo ili općenarodna imovina, bez naznake nositelja prava korištenja. Također, na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme komunističke vladavine (Narodne novine, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19) Republika Hrvatska postaje vlasnicom i neizgrađenog građevinskog zemljišta koje je oduzeto prijašnjim vlasnicima, a koje nije privedeno namjeni i za koje ne postoji zahtjev prijašnjih vlasnika za povrat. Nadalje, na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine, br. 34/91) Republika Hrvatska postala je vlasnikom građevinskog zemljišta nastalog prenamjenom poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu. Republika Hrvatska vlasnica je i građevinskog zemljišta

koje u postupku pretvorbe, a sukladno Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine, br. 19/91, 83/92, 84/92, 94/93, 2/94, 9/95, 21/96, 118/99) čija vrijednost nije unesena u vrijednost društvenog kapitala poduzeća u postupku pretvorbe. Tijekom godina mijenjala su se i državna tijela u čijoj nadležnosti je bilo obavljanje poslova raspolaganja državnom imovinom. Tako su u razdoblju od 1990. do 1992. godine državnom imovinom upravljali Agencija Republike Hrvatske za restrukturiranje i razvoj i Hrvatski fond za razvoj, a od 1992. do 1995. godine Hrvatski fond za privatizaciju. Tijekom 1995. godine poslove upravljanja državnom imovinom obavljalo je Ministarstvu privatizacije i državne imovine, a zatim Ured za državnu imovinu koji 2004. godine postao Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom (SDUUDI). Od 2010. godine državnom imovinom upravljala je Agencija za upravljanje državnom imovinom (AUDIO), čije poslove je tijekom 2013. godine preuzeo Državnu ured za upravljanje državnom imovinom (DUDI), Centar za restrukturiranje i prodaju (CERP) i trgovačko društvo Državne nekretnine d.o.o.. U 2016. godini osniva se Ministarstvo državne imovine koje se 2020. godine, spaja u Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Iz svega navedenoga može se zaključiti da do danas Republika Hrvatska nije uspjela postići efikasni i cjeloviti model upravljanja svojom imovinom. U tom nastojanju, a sukladno Nacionalnom planu oporavka i otpornosti 2021.-2026., komponentom C2. - Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, pod komponentom C. 2.4. – Unaprjeđenje upravljanja državnom imovinom, reformskom mjerom R.5 - Optimizacija upravljanja nekretninama i pokretninama u državnom vlasništvu<sup>2</sup> donesen je novi Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Zakon). Navedeni Zakon po prvi puta predviđa decentralizaciju upravljanja državnom imovinom, tako da se ovlasti u pogledu upravljanja

---

<sup>2</sup>Vlada Republike Hrvatske (2021.) Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Dostupno na: <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%20C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (datum pristupa: 21.03.2024.)

neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem za redovitu uporabu te građevine prenesu na gradove središta županija, velike gradove i županije na čijem se području nalaze. U tom kontekstu na županije se prenose poslovi upravljanja navedenim vrstama nekretnina koje se nalaze na njihovom području, ali izvan područja grada sjedišta županije odnosno velikog grada.

## **2. POVJERAVANJE POSLOVA UPRAVLJANJA NEIZGRAĐENIM GRAĐEVINSKIM ZEMLJIŠTEM I GRAĐEVINAMA SA ZEMLJIŠTEM ZA REDOVITU UPORABU TE GRAĐEVINE**

U izvršavanju povjerenih im poslova odliku o pokretanju postupka raspolaganja i odluku o raspolaganju neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem za redovnu uporabu te građevine donosi ovisno o visini procijenjene vrijednosti svake pojedine nekretnine gradonačelnik odnosno župan, gradsko vijeće odnosno županijska skupština, ministar nadležan za državnu imovinu ili u konačnici Vlada Republike Hrvatske i to na sljedeći način: Grafikon 1. Prikaz tijela koja donose odluku o raspolaganju državnom imovinom

Izvor: Autor

ODLUKU O RASPOLAGANJU			
vrijednosti do 130.000,00 eura donose župani/gradonačelnici	vrijednosti od 130.000,01 eura do 1.000.000,00 eura donose županijske skupštine/gradska vijeća	vrijednosti od 1.000.000,01 eura do 1.500.000,00 eura donosi ministar nadležan za državnu imovinu	vrijednosti od 1.500.000,01 eura na više donosi Vlada Republike Hrvatske

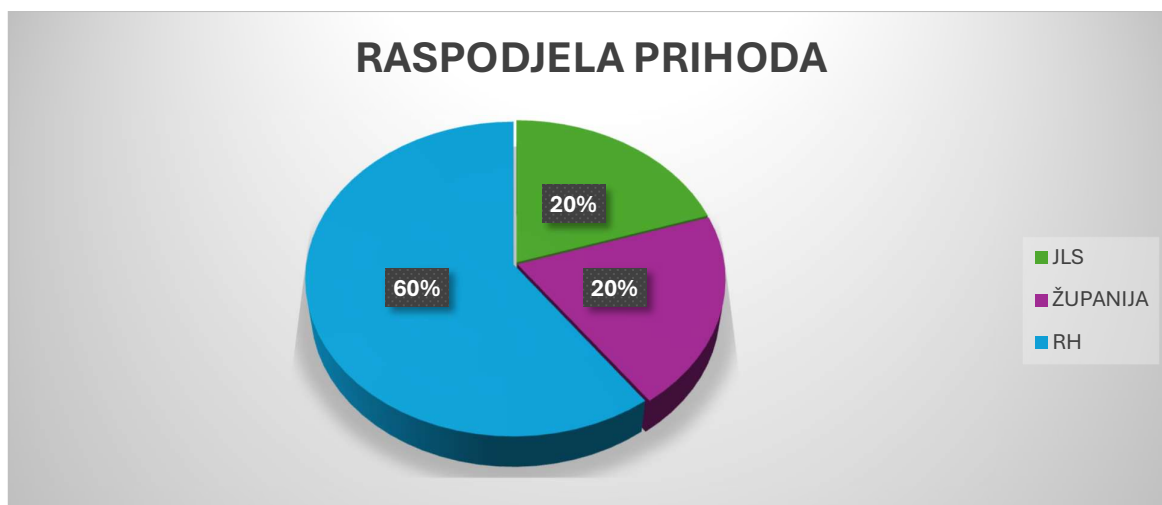


## 2.1. Raspodjela prihoda od raspolaganja nekretninama

Prihodi ostvareni raspolaganjem neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem nužnim za uporabu te građevine dijele se u određenim postocima i to na način da čine 60 % prihoda države, 20 % prihoda županije na čijem se području nalaze i 20 % prihoda proračuna jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi nekretnina, neovisno o tome koje nadležno tijelo raspolaže nekretninom<sup>3</sup>.

Grafikon 2. Raspodjela prihoda ostvarenih raspolaganjem nekretninama

Izvor: Autor



## 3. RASPOLAGANJE NEKRETNINAMA U KORIST JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE, ŽUPANIJE I PRAVNIH OSOBA U NJIHOVOM VLASNIŠTVU

Tijekom proteklih godina jedinice lokalne samouprave, županije i pravne osobe u njihovom vlasništvu dostavljale su zahtjeve Ministarstvu za rješavanje imovinsko-pravnih poslova na nekretninama u državnom vlasništvu. Međutim, rješavanje takvih zahtjeva bilo je dugotrajno i složeno. Zbog sporosti u rješavanju

<sup>3</sup> Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 155/2023, članak 13.

predmeta dolazilo je do zastarijevanja dostavljene dokumentacije koja se sukladno Uredbama Vlade RH uz zahtjeve morala priložiti. Zbog toga je često dolazilo do ponovnog pokretanja novih postupaka raspolaganja podnošenjem novih zahtjeva za istu vrstu nekretnine. Posljedice toga bile su godine potrebne za okončanje nekog postupka, a što je rezultiralo slabom ili nikakvom realizacijom infrastrukturnih i investicijskih projekata te smanjenju mogućnosti ulaganja i razvoja gospodarstva.

Stupanjem na snagu novog Zakona omogućeno je jedinicama lokalne samouprave i pravnim osobama u njihovom vlasništvu da zahtjeve za raspolaganjem neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem nužnim za uporabu koje se nalazi u vlasništvu Republike Hrvatske podnose županiji nadležnoj prema mjestu gdje se nekretnina nalazi. Međutim, tko će zaista donijeti konačnu odluku o raspolaganju ovisi o visini procijenjene vrijednosti svake nekretnine. Tako će za nekretninu čija procijenjena vrijednost iznosi do 1.000.000,00 eura odluku o raspolaganju donositi županija, za vrijednost od 1.000.000,00 eura do 1.500.000,00 eura odluku će donositi Ministarstvo (ministar nadležan za poslove državne imovine), a za nekretnine čije je vrijednost viša od 1.500.000,00 eura odluku o raspolaganju će donositi Vlada RH. Iz gore navedenog možemo zaključiti da bi se u budućnosti predmeti vezani za raspolaganje nekretninama procijenjene vrijednosti do 1.000.000,00 eura trebali brže i efikasnije rješavati, jer županija ima bolji uvid u stanje na svome terenu i s jedinicom lokalne samouprave koja je podnijela zahtjev može brže i lakše ostvariti komunikaciju i suradnju. O zahtjevima u korist županija i pravnih osoba u njihovom vlasništvu odlučuje ministar ako procijenjena vrijednost nekretnine iznosi do 1.500.000,00 eura, odnosno Vlada RH ako prelazi navedeni iznos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 155/2023, čl. 13. st. 9. i 10.

#### **4. POSTUPCI KOJI PRETHODE DONOŠENJU ODLUKE O RASPOLAGANJU**

Da bi uopće mogli znati tko je nadležan za donošenje odluke o raspolaganju konkretnom nekretninom u vlasništvu Republike Hrvatske mora se prethodno izvršiti procjena tržišne vrijednosti te nekretnine od strane ovlaštenog sudskog vještaka za procjenu vrijednosti nekretnina te za istu zatražiti mišljenje nadležnog procjeniteljskog povjerenstva o usklađenosti sa Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine, br. 78/15). Također, prije donošenja odluke o pokretanju postupka raspolaganja predmetnim nekretninama nadležna tijela su dužna za svaku pojedinu nekretninu ispitati sve činjenice vezane uz status iste, izvršiti provjeru je li nekretnina predmet zahtjeva za povrat sukladno zakonu kojim se uređuje naknada za imovinu oduzetu za vrijeme komunističke vladavine, te zatražiti mišljenje nadležnog državnog odvjetništva o pravnoj valjanosti pravnog posla.<sup>5</sup>

#### **5. INTERNI REGISTAR NEKRETNINA (IRN)**

Novina koju je predvidio novi Zakon je i uspostava Internog registra nekretnina (dalje u tekstu: IRN) koji će županije, gradovi sjedišta županija i veliki gradovi koristiti u svome radu za rješavanje predmeta raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske. Navedeni registar bi trebao omogućiti jedinstvenu evidenciju državnih nekretnina te praćenje statusa svake pojedine nekretnine. IRN se vodi u elektroničkom obliku i u postojećem Informacijskom sustavu prostornog uređenja (ISPU). Pristup IRN-u će imati samo ovlaštene osobe u županijama, gradovima središta županija i velikim gradovima na koji će obavljati poslove raspolaganja državnom imovinom.

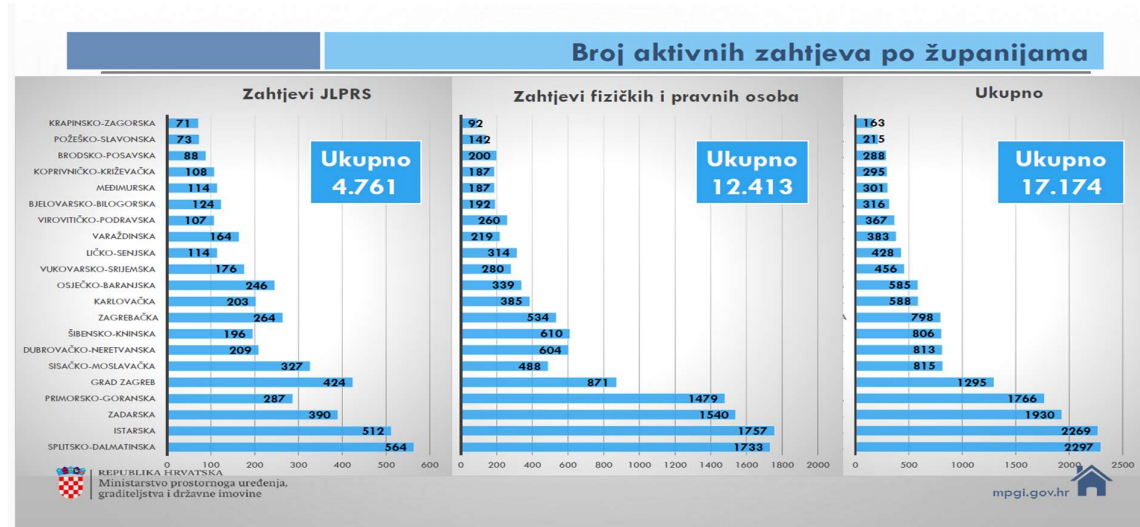
---

<sup>5</sup> Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, 155/2023, čl. 23. st. 4. i 5.

## 6. ANALIZA TRENUTNOG STANJA

Slika 1. Broj aktivnih zahtjeva u Ministarstvu za rješavanjem imovinsko-pravnih odnosa na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske

Izvor: Republika Hrvatska, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine



Prema podacima Republike Hrvatske, Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (u daljnjem tekstu: Ministarstva), koji su izneseni na službenom sastanku Vlade Republike Hrvatske sa županima te predstavnicima Udruge gradova i Hrvatske zajednice županija, održanog u Virovitici, 19. prosinca 2023. godine ukupan broj aktivnih i neriješenih zahtjeva odnosno predmeta koji se odnose na rješavanje imovinsko-pravnih poslova na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, a koji su zaprimljeni u Ministarstvo iznosi 17.174. Od toga se 4.761 predmet odnosi na zahtjeve jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a 12.413 predmeta na zahtjeve fizičkih i pravnih osoba. Ti bi se predmeti u predstojećem razdoblju trebali rasporediti na 20 županija i Grad Zagreb, odnosno gradove koji su središta županija te velike gradove kao što su Vinkovci, Kaštela, Velika Gorica i Pula. Do trenutka pisanja ovog rada od Ministarstva su predmete preuzeli Dubrovačko-

neretvanska županija, Sisačko-moslavačka županija, Krapinsko-zagorska županija, Karlovačka županija, Splitsko-dalmatinska županija i Ličko-senjska županija.

## **7. SPREMNOST ŽUPANIJE, GRADOVA SJEDIŠTA ŽUPANIJA I VELIKIH GRADOVA ZA RJEŠAVANJE PREUZETIH PREDMETA**

U ožujku 2023. godine Ministarstvo je od županija, gradova sjedišta županija i velikih gradova zatražio očitovanje imaju li ustrojene upravne odjele u kojima se rješavaju imovinsko-pravni poslovi, raspolažu li s dovoljnim brojem službenika pravne, ekonomske i građevinske struke koji bi radili na preuzetim predmetima te postoji li potreba za novim zapošljavanjem službenika i kolikim brojem. Kao primjer očitovanja velikog grada na kojega bi se trebalo od strane Ministarstva rasporediti određeni broj neriješenih predmeta i koji bi trebao zaprimati i rješavati nove zahtjeve vezane uz raspolaganje neizgrađenim građevinskim zemljištem i građevinama sa zemljištem nužnim za uporabu te građevine Grad Vinkovci očitovao se da ima ustrojen Upravni odjel za investicije, fondove Europske unije i imovinu, Odsjek za imovinsko-pravne poslove u okviru kojega se rješavaju imovinsko-pravni poslovi, da navedene poslove obavljaju dvije osobe pravne struke, dvije osobe ekonomske struke, jedna osoba magistar javne uprave te jedna osoba srednje stručne spreme. Također, Grad Vinkovci je u svom očitovanju naveo da ima potrebu za zapošljavanjem dva nova službenika pravne struke i jednog službenika građevinske struke. Krapinsko-zagorska županija u svome očitovanju navela je da je za poslove upravljanja državnom imovinom nadležan Upravni odjel za opću upravu, imovinsko-pravne i zajedničke poslove, da raspolažu s dva službenika pravne struke ta da imaju potrebu za zapošljavanjem novih djelatnika<sup>6</sup>. Prema očitovanju Sisačko-moslavačke županije poslove upravljanja državnom imovinom će obavljati

---

<sup>6</sup> Podaci dobiveni Očitovanjem Krapinsko-zagorske županije KLASA: 008-02/24-01/33, URBROJ: 2140-04/4-24-2, od 07. ožujka 2024. godine, putem Zahtjeva za pristup informacijama upućen Krapinsko-zagorskoj županiji

Upravni odjel za prostorno uređenje, graditeljstvo i obnovu te će morati zaposliti nove službenike, čiji će broj ovisiti o prethodnoj preraspodjeli postojećih službenika<sup>7</sup>. Ličko-senjska županija je u svom očitovanju navela da će se poslovi upravljanja državnom imovinom obavljati unutar postojećeg Upravnog odjela za prostorno uređenje, graditeljstvo i zaštitu okoliša te da trenutno na tim poslovima radi tri djelatnika uz svoje redovne poslove. Također, Ličko-senjska županija navela je da ima potrebu za zapošljavanjem novih djelatnika, a o čemu će odlučivati nakon izmjene Pravilnika o unutarnjem redu kojim se predviđa ustrojavanje novih radnih mjesta za konkretne poslove upravljanja državnom imovinom. Izmjena postojeće sistematizacije radnih mjesta je u tijeku i bit će završena do kraja tekućeg mjeseca.<sup>8</sup>

## 8. ZAKLJUČAK

Nesporno je da je decentralizacija upravljanja državnom imovinom i prijenos određenih poslova upravljanja državnom imovinom na županije, gradove sjedišta županije i velike gradove dobra odluka zakonodavca, donesena upravo s namjerom da se predmeti brže i efikasnije rješavaju. Međutim, začetak ideje donošenja ovog Zakona leži u tome da Ministarstvo zbog nedovoljnog broja stručnog kadra, dostavljanja zahtjeva za rješavanjem predmeta bez propisane dokumentacije, preseljenja u druge zgrade radi potresa i još niz sličnih razloga nije uspjelo predmete rješavati u propisanom roku. Postoji opravdani strah da bi se to isto moglo ponoviti i sa županijama, središtima županija i velikim gradovima na koje su Zakonom prenijete određene ovlasti. Naime, za rješavanje imovinsko-pravnih poslova zahtijevaju se određena stručnosti, znanja, vještine i iskustva djelatnika. Prema očitovanjima navedenih gradova i županija, takvog kadra nedostaje i za rješavanje poslova iz redovne nadležnosti, a pogotovo sada

---

<sup>7</sup> Podaci dobiveni Očitovanjem Sisačko-moslavačke županije KLASA: 008-02/24-01/20, URBROJ: 2176-03-01/1-24-2, od 18. ožujka 2024. godine, putem Zahtjeva za pristup informacijama upućen Krapinsko-zagorskoj županiji

<sup>8</sup> Očitovanje dostavljeno putem službenog emaila službenika za informiranje Ličko-senjske županije dostavljeno na Zahtjev za pristup informacijama upućen Ličko-senjskoj županiji.

za prenesene poslove te kod svih postoji potreba za reorganiziranjem upravnih odjela i zapošljavanjem novih djelatnika. Primjena ovog Zakona zahtijevat će i edukaciju djelatnika za rad u IRN sustavu. Ovaj Zakon je predvidio „decentralizirati“ upravljanje samo određenom vrstom imovine, ostalo i dalje ostaje u nadležnosti Ministarstva i trgovačkog društva Državne nekretnine d.o.o. Hoće li primjena ovog Zakona zaista značiti brzinu rješavanja predmeta ili ne, vidjet ćemo u budućnosti. Da bi se došlo do konačnog cilja potrebno je prvobitno raditi na međusobnoj i konstantnoj suradnji svih državnih tijela uključenih u postupke upravljanja i raspolaganja državnom imovinom. Izostanak takve suradnje rezultirat će nagomilavanjem neriješenih predmeta, daljnjim propadanjem državne imovine i ne stavljanjem iste u funkciju.

**LITERATURA**

1. Kontrec, D., Sessa, Đ., Saravan, D., Končić, A.M., Stančić, F. (2017) Prava na nekretninama, Zagreb: Novi informator.
2. Očitovanje Krapinsko-zagorske županije KLASA: 008-02/24-01/33, URBROJ: 2140-04/4-24-2, od 07. ožujka 2024. godine.
3. Očitovanje Sisačko-moslavačke županije KLASA: 008-02/24-01/20, URBROJ: 2176-03-01/1-24-2, od 18. ožujka 2024. godine.
4. Vlada Republike Hrvatske (2021.) Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. Dostupno na:  
<https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Plan%20oporavka%20i%20otpornosti%2C%20srpanj%202021..pdf?vel=13435491> (datum pristupa: 21.03.2024.)
5. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, br. 63/19 i 128/22.
6. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17.
7. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme komunističke vladavine, Narodne novine, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19.
8. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 34/91.
9. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, Narodne novine, br. 19/91, 83/92, 84/92, 94/93, 2/94, 9/95, 21/96, 118/99.
10. Zakon o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 155/2023.



*Summary***DECENTRALIZATION OF STATE PROPERTY MANAGEMENT FROM  
THE PERSPECTIVE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-  
GOVERNMENT UNITS***Professional paper*

*With the aim of faster and simpler resolution of property-legal relations related to real estate owned by the Republic of Croatia, at the end of last year the Croatian Parliament passed the Law on the Management of Real Estate and Movable Assets Owned by the Republic of Croatia (Official Gazette, No. 155/2023), which entered into force on December 30, 2023. The above-mentioned Law enables the decentralization of state property management, and the powers of managing undeveloped construction land and buildings with land for regular use and buildings are transferred to the management of counties, cities with county seats or large cities, depending on whose territory they are located. Are the units of local and regional self-government (hereinafter: JLP(R)S) able to take on the additional work of managing state real estate in addition to the work of managing real estate they own? Do they have organized administrative departments for property and legal affairs, and do they have a sufficient number of legal, construction and economic officials required to work on the tasks undertaken? Is there a need to hire new employees? What will the taking over of the mentioned jobs mean for the development of JLP(R)S in the future? This paper will answer these and many other questions related to the challenges that the JLP(R)S has been presented with by the aforementioned Law.*

**Keywords:** *management, state real estate, unit of local and regional self-government, speed, efficiency.*

## MODERNA DRŽAVNA UPRAVA I ZAŠTITA PRAVA ZATVORENIKA

*Prethodno priopćenje*

dr. sc. **Ivica Luketić**<sup>1</sup>, naslovni predavač

*U radu se posebna pozornost posvećuje prikazu zaštite prava zatvorenika s naglaskom na njihove pritužbe pri samom dolasku na izdržavanje kazne zatvora, kao i na koji način moderna državna uprava (pravosuđe) reagira na pritužbe odnosno sudsku zaštitu zatvorenika. U uvodnom dijelu rada opisan je kratak povijesni osvrt na prava zatvorenika potom međunarodni osvrt s ulogom najvažnijih međunarodnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Nadalje dio rada posvećen je domaćim pravnim izvorima s posebnim osvrtom na prava zatvorenika, te su ukratko prikazana pojedina prava zatvorenika prema Zakonu o izvršavanju kazne zatvora. Također obrađuje se i zaštita prava i nadzor nad izvršavanjem kazne zatvora u Republici Hrvatskoj. U istraživačkom dijelu autor analizira pojedina kršenja prava zatvorenika i njihovu zaštitu uz primjenu deskriptivne metode obrade podataka odnosno meta analizu. Također kako moderna državna uprava rješava smještajne probleme u zatvorskom sustavu. Rad nadalje obuhvaća prikaz i analizu podnesenih pritužbi zatvorenika na izdržavanju kazne zatvora po samom dolasku u zatvorski sustav, odnosno u Centar za dijagnostiku u Zagrebu, tijekom 2023. godine, a kojemu je fokus istraživanje pojedinih socijalno demografskih, kriminoloških i penoloških obilježja podnositelja pritužbi.*

**Ključne riječi:** prava zatvorenika, zaštita prava zatvorenika, Zakon o izvršavanju kazne zatvora, pritužbe zatvorenika, sudska zaštita.

---

<sup>1</sup> dr.sc. Ivica Luketić, viši stručni savjetnik u Ministarstvu pravosuđa i uprave, Upravi za zatvorski sustav i probaciju, Centar za dijagnostiku u Zagrebu. Svi stavovi kao i promišljanja izneseni u radu su isključivo autorovi, a ne kaznenog tijela u kojem radi.

## 1. UVOD

Kazna zatvora svakom čovjeku predstavlja gubitak slobode te gubitak ostalih mogućnosti koje bi kao građanin imao u vanjskom svijetu. Kako i sam Zakon o izvršavanju kazne zatvora (u daljnjem tekstu ZIKZ) govori, zatvorenici trebaju uživati zaštitu temeljnih prava te posebnih prava koja proizlaze iz njihovog specifičnog položaja kao i uvjeta u kojima izdržavaju kaznu zatvora. Što je modernija državna uprava tako su i sami uvjeti unutar zatvorskog sustava bolji. Temeljna zadaća svake moderno uređene države pa samim time i zatvorskog sustava Republike Hrvatske je zaštita društva od počinitelja kaznenog djela, no isto tako i organizacija života i smještaja zatvorenika treba biti takva da se sa zatvorenikom čovječno postupa te da ga se osposobi za samostalni život u skladu s društvenim normama. Zbog toga se posebna pozornost u ovom radu daje zaštiti prava zatvorenika s posebnim naglaskom na njihove pritužbe (analiza pritužbi po podnositelju) prvenstveno na smještajne uvjete, obzirom na činjenicu da se oko organizacije i same izgradnje smještajnih kapaciteta uključuje i državna uprava. Što državna uprava čini da se moderniziraju smještajni kapaciteti unutar zatvorskog sustava (prošire) i koliko je adekvatno proširivanje zatvorskih kapaciteta. Koliko se vodi računa u kojim zatvorskim ustanovama gravitiraju određeni zatvorenici. Obzirom da svi zatvorenici osuđeni na kaznu zatvora dulju od šest mjeseci, započinju izdržavati kaznu u Centru za dijagnostiku u Zagrebu, u radu je provedeno istraživanje o pritužbama odnosno zahtjevu za sudsku zaštitu upravo zatvorenika koji tek ulaze u zatvorski sustav. Kako se u ovom radu, u okviru rasprave o zaštiti prava zatvorenika naglasak daje na njihove pritužbe i ishode tih pritužbi, prezentiran je i prikaz te analiza podnesenih pritužbi zatvorenika koji su od 01. siječnja do 31. prosinca 2023. godine kaznu izdržavali u Centru za dijagnostiku u Zagrebu. Autor nadalje izražava svoje stavove oko zatvorskih smještajnih kapaciteta, kao i adekvatne izgradnje novih zatvorskih ustanova te aktivnostima državne uprave.

## **2. ZAŠTITA PRAVA ZATVORENIKA(MEĐUNARODNI I DOMAĆI IZVORI ZAŠTITE)**

Zaštita prava čovjeka nije isključivo u nadležnosti pojedinih država već i međunarodne zajednice. ZIKZ se temelji na međunarodnim pravnim pravilima kojima se zaštićuju kako opća prava čovjeka, (Smerdel i Sokol,2009;59-74) tako i posebna prava zatvorenika (Babić i dr. 2006). Neka međunarodna pravna pravila koji su i najvažniji izvori zaštite temeljnih prava su: Opća deklaracija UN-a o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija Ujedinjenih naroda protiv mučenja i Fakultativni protokol, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Europski sud za ljudska prava (ESLJP). Prva presuda kojom je Republika Hrvatska osuđena za povredu čl. 3 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i to zbog neodgovarajućih uvjeta u kaznionici, donesena je u predmetu Cenbauer dana 09. ožujka 2006. godine (ponižavajuće postupanje) koje se odnosi na uvjete života u zatvoru (Pleić, 2010;320). Zakon o izvršavanju kazne zatvora u potpunosti slijedi i razvoj konvencijskog penitencijarnog prava (Ivičević, Karas,2016;15), kroz inkorporirana načela i standarde: Europskih zatvorskih pravila, Minimalna pravila za postupanje prema delinkventima, Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda te Europske konvencije o sprječavanju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (Josipović i dr. 2010;89) Samim time zatvorenici bi trebali uživati sva prava, osim prava na slobodu (Pleić, 2010;316). U Republici Hrvatskoj su prava zatvorena nabrojana u čl.16. ZIKZ, i to pravo na: smještaj primjeren ljudskom dostojanstvu i zdravstvenim standardima, zaštitu osobnosti i osiguravanje tajnosti osobnih podataka, redovite obroke hrane i vode u skladu s zdravstvenim standardima, pravo na rad, pravo na obrazovanje, stručnu pravnu pomoć i podnošenje pravnih sredstava za zaštitu svojih prava, pravo na zdravstvenu zaštitu i zaštitu majčinstva, pravo na dodir s vanjskim svijetom, boravak na otvorenom prostoru najmanje dva sata dnevno,

dopisivanje i razgovor sa svojim odvjetnikom, vjeroispovijedanje i razgovor s ovlaštenim vjerskim predstavnikom, vjenčanje u kaznionici, zatvoru, glasovanje na općim izborima, zatvorenik strani državljanin ima pravo dopisivati se i razgovarati s diplomatskim i konzularnim predstavnikom svoje zemlje ili države koja štiti njegova prava. Posebno je zanimljivo (zbog ovog rada) pravo na smještaj, obzirom da se je to pravo i najčešći razlog pritužbi, zahtjeva za sudsku zaštitu, naknada šteta i sl. Gledajući općenito na zaštitu prava zatvorenika, posebna pažnja u zatvorskom sustavu treba se posvetiti već prilikom samog dolaska zatvorenika u zatvorske ustanove te bi zatvorenika sa istima trebalo na primjeren način i upoznati. Bilo bi potrebno da se u svim kaznenim tijelima (što je slučaj u samom Centru) zatvorenike na posebnim sastancima upoznaje s njihovim pravima, oforme oglasne ploče na kojima će zatvorenicima biti dostupne informacije o nadležnom sudu i općenito o institucijama za zaštitu njihovih prava, sa dostupnim adresama. Kroz izvješća tijela nadzora nad izvršavanjem kazne zatvora, najbolje je vidljivo što je stvarni ili od strane zatvorenika najčešće percipirani problem kad su u pitanju prava zatvorenika. Suci izvršenja, nažalost ne objavljuju javno svoja izvješća o radu kaznionica i zaštiti prava zatvorenika, već ih nakon svakog obilaska u pismenom obliku dostavljaju ministarstvu nadležnom za zatvorski sustav. Također niti Ministarstvo pravosuđa i uprave, kada obavljaju primjerice upravni odnosno inspekcijski nadzor ne objavljuju rezultate, već samo navode da je nadzor održan, da su utvrđene određene nepravilnosti (koje se direktno mogu ticati prava zatvorenika) što je opisano u Izvješću Ministarstva pravosuđa i uprave za 2022. godinu, str. 67). S druge strane Pučki pravobranitelj navodi svoje nalaze i pobrojava nepravilnosti i podatke o tome na što se zatvorenici u pravilu pritužuju, te jesu li te pritužbe bile osnovane. Pučki pravobranitelj donosi mjere, preporuke ili prijedloge. Odluke pravobranitelja nisu pravno obvezujuće za središnji ured, odnosno pojedino kazneno tijelo, ali on svojim djelovanjem utječe na rad državnih i drugih tijela, a isto tako u

pogledu ne postupanja po njegovim smjernicama ili uputama može obavijestiti Vladu RH, Sabor ili javno istupiti putem sredstava priopćavanja. Analizirajući izvješća Pučke pravobraniteljice (2017-2021) vidljivo je da su zatvorenici uglavnom prituživali na zdravstvenu zaštitu, odnosno kvalitetu iste zatim na uvjete smještaja, navodeći u svojim pritužbama prekapacitiranost zatvoreničkih soba u odnosu na kvadraturu istih (što je posebno važno u okviru teme rada i uloge moderne državne uprave). Pritužbe su se također odnosile i na postupanje službenika kaznenih tijela, odnosno nepostupanje po zahtjevima zatvorenika (lošiji kontakti sa službenicima, nereagiranje povodom pritužbi zatvorenika i sl.). Dio pritužbi koje su zatvorenici podnosili, odnose se i na među zatvoreničko nasilje. U skladu sa tim pravobraniteljica je Središnjem uredu Uprave za zatvorski sustav odnosno kaznenim tijelima tijekom 2017. godine izrekla 20 upozorenja te 132 preporuke, tijekom 2018. godine izrekla je 85 preporuka i upozorenja da bi tijekom 2019. godine izrekla 11 upozorenja te 44 preporuke, dok u izvješću za 2021. godinu ističe se da je popunjenost zatvorskog sustava bila 104 %, što predstavlja problem i oko organizacije zdravstvene zaštite (na koju su se i naknadno zatvorenici prituživali).

### **3. SUDSKI NADZOR NAD IZVRŠAVANJEM KAZNE ZATVORA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Sudski nadzor provodi sudac izvršenja kada odlučuje o pritužbi zatvorenika odnosno kada odlučuje o žalbi podnesenoj protiv odluke upravitelja, ili kada odlučuje o zahtjevu za sudsku zaštitu protiv postupaka uprave kaznenog tijela kojom se zatvoreniku nezakonito prikraćuju ili ograničavaju prava, tada zatvorenik pritužbu na postupak ili odluku kaznenog tijela može uputiti sucu izvršenja u pisanom obliku. Na tako zaprimljenu pritužbu sudac je dužan odgovoriti zatvoreniku u roku od 30 dana. U postupku odlučivanja o pritužbi sudac izvršenja može ispitati zatvorenika, a u najčešćim slučajevima zatražiti pismeno izvješće povodom pritužbe od upravitelja kaznenog tijela (čl. 17.). U drugom stupnju, sudac izvršenja može odlučivati o

žalbi protiv odluke upravitelja. U toj situaciji, pružanje pravne zaštite prava zatvorenika prelazi iz upravne u sudsku nadležnost. Zatvorenik žalbu može podnijeti pismeno ili usmeno na zapisnik, u roku od osam dana od dana dostave odluke. Žalba nema suspenzivan učinak, a sudac izvršenja mora sukladno o njoj odlučiti najkasnije u roku od tri dana od primitka žalbe (čl. 52. i čl. 53). Za potrebe rada, analizirajući podatke o pritužbama na odluke upravitelja, sucima izvršenja su u 2016. godinu upućene 146 pritužbi, iduće godine 171, a 2018. godine svega 93. Godine 2019. 111, da bi 2020. godine bilo svega 65 pritužbi, a 2021. godine 107 pritužbi, odnosno 2022. godine 99 pritužbe (Izvješće 2022;38). Sudac izvršenja kada utvrdi da je zahtjev osnovan, rješenjem će narediti otklanjanje nezakonitog prikraćivanja ili ograničavanja prava zatvorenika. Ako otklanjanje nezakonitosti nije moguće, sudac izvršenja će rješenjem utvrditi nezakonitost i zabraniti njezino ponavljanje (čl.19.) Novost u odnosu na raniji Zakon o izvršavanju kazne zatvora (1999.) je da će sudac izvršenja pravomoćno rješenje kojim utvrđuje nezakonitost u smislu prikraćivanja ili ograničavanja zatvorenika u nekom pravu i kojim se zabranjuje njegovo ponavljanje dostaviti Središnjem uredu, što je napredak, jer je u pravilu sudac izvršenja rješenje dostavljao samo kaznenom tijelu, koje nije moralo obavijestiti Središnji ured o eventualnom propustu, i obično bi se dešavalo da je samo primljeno na znanje, i da se ne bi ništa poduzimalo po pitanju proširenja kapaciteta. Ustavni sud je također nadležan za provođenje (ustavnosudskog) nadzora nad izvršavanjem kazni zatvora, a također mu je povjereno odlučivanje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela i pravnih osoba s javnim ovlastima, kada su tim odlukama povrijeđena ustavna prava i temeljne slobode (Šarin i Šeparović, 2021;34). Ustavna tužba predstavlja specifično pravno sredstvo a u pravni sustav Republike Hrvatske je uvedena 1990. godine (Šarin i Šeparović,2021; 30). Ustavnu tužbu može podnijeti svaki građanin, a samim time i zatvorenik kroz izvanredno pravno sredstvo radi zaštite svojih prava. Ustavna tužba se može

podnijeti ukoliko su iscrpljeni svi prethodni pravni lijekovi. Ustavni sud RH provodi i ustavnu kontrolu pravnih normi prateći sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, te kroz taj način utječe na poboljšanje života zatvorenika. Tako u jednoj od svojih odluka naložio je Vladi RH da uspostavi učinkovit nadzor nad kvalitetom zdravstvene zaštite u cijelom zatvorskom sustavu, te „da u primjerenom roku, ne duljem od tri godine, osigura financijska sredstva za izgradnju lifta u Zatvorskoj bolnici te time omogućiti nesmetano kretanje osoba s posebnim potrebama (presuda USRH, U-III-64744/2009 od 03. studenoga 2010. godine) (Ivičević, Karas 2016; 100).

#### **4. POJEDINA ISTRAŽIVANJA O PRAVIMA ZATVORENIKA**

Kada se promatraju dosadašnja istraživanja o pravima zatvorenika, Andonov (2013;135) u svom radu navodi da smještaj zatvorenika općenito nije primjeren, te da je stoga ESLJP donio niz presuda protiv RH u korist zatvorenika. Kao primjer napominje da je zatvorenik tijekom izdržavanja kazne zatvora u Kaznionici u Lepoglavi podnio zahtjev za sudsku zaštitu i to zbog smještajnih uvjeta, te da je sudac izvršenja zahtjev smatrao opravdanim ne naredio kaznionici otklanjanje povrede, no da to ona nije učinila. Nadalje, Đuras (2023;649) u svom radu ističe da se ne treba samo striktno promatrati veličina sobe koja je uzeta u obzir od 3 m<sup>2</sup>, već država mora dokazati da je taj manjak prostora mogao biti nadoknađen na neki drugi način (kao mogućnost provođenja vremena izvan zatvoreničke sobe). Prema istraživanju (Veić, 2016;67) koje je provedeno nad 134 ispitanika o percepciji javnosti (korisnika Facebooka) o položaju i pravima zatvorenika koji kaznu izdržavaju u hrvatskom zatvorskom sustavu, proizlazi da ispitanici izražavaju prilično negativan stav prema brojnim pravima zatvorenika. Nadalje, u svom istraživanju (Veić 2016; 64) ističe da 83,6 % ispitanika ne podržava mučenje, maltretiranje ili dodatno kažnjavanje zatvorenika, a 56,7 % ispitanika smatra da zatvorenici u zatvorskom sustavu RH nisu izloženi bilo kojem obliku maltretiranja ili dodatnog kažnjavanja. Horvat (2023) u svom istraživanju



provedenom nad zatvorenicima zaključuje da se nasilje odnosno ponižavajuće i neljudsko postupanje, češće događa u zatvorima (58,5%) nego u kaznionicama (35,6%), a također da su pravosudni policajci najčešće osobe od kojih su zatvorenici doživjeli nasilje (47,4%). S druge strane manje od polovice ispitanika (49,6%) je zbog takvog ponašanja i postupanja podnosilo pritužbe, prijave ili pravne lijekove.

Obzirom na temu rada, u drugom dijelu rada je provedeno istraživanje o pravima zatvorenika te je posebno analizirana zaštita tih prava, odnosno koliko moderna državna uprava radi prvenstveno na dogradnji zatvorskih smještajnih kapaciteta.

## 5. CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Ovaj rad predstavlja prikaz rezultata dobivenih istraživanjem obilježja počinitelja (socijalno demografskih, pravnih i penoloških) osuđenih zatvorskom kaznom a upućenih na izdržavanje kazne zatvora u Centar za dijagnostiku u Zagrebu. Dobiveni rezultati mogu biti osnova za postavljanje budućeg sve obuhvatnijeg istraživanja podnošenja pritužbi i zaštite prava zatvorenika općenito.

Cilj ovog preliminarnog istraživanja je prikupiti i sistematizirati podatke o nekim socijalno-demografskim, osobnim, kriminološkim i penološkim obilježjima počinitelja koji su podnosili pritužbe za zaštitu svojih prava, staviti ih u kontekst dosadašnjih nalaza u drugim istraživanjima te istaći istraživački problem i pitanja na koja treba odgovoriti u budućem projektu, odnosno kako moderna državna uprava rješava problem zatvorskog sustava.

### **Uzorak**

Istraživanje je provedeno na uzroku (N=20) zatvorenika koji su u razdoblju od 01. siječnja 2023. godine do 31. prosinca 2023. godine podnosili pritužbe vezano za prava zatvorenika a nalazili su se u Centru za dijagnostiku u Zagrebu, Uprave za zatvorski sustav i probaciju, Ministarstva pravosuđa i uprave.

**Instrument**

Za potrebe ovog istraživanja konstruiran je strukturirani upitnik koji sadrži 16 varijabli, a ima funkciju provjerne liste za prikupljanje podataka. Za njegovo ispunjavanje, izvor informacija bila je dostupna dokumentacija Centra za dijagnostiku u Zagrebu. Upitnikom je obuhvaćeno sljedeće: socijalno demografska obilježja počinitelja, njihova kriminalna povijest, podaci iz presude te podaci iz odluke povodom žalbe/zahtjeva. Formalna analiza dokumentacije odnosila se na provjeru prisutnosti potrebnih podataka, a sadržajna analiza obuhvatila je deskriptivne podatke iz dokumentacije predmetnih počinitelja.

**Metoda obrade podataka**

S obzirom da je riječ o malom uzorku (iako obuhvaća populaciju svih počinitelja koji su u definiranom razdoblju od 12 mjeseci boravili u Centru za dijagnostiku), te o preliminarnoj analizi koja tek treba otvoriti put budućem projektu, prikupljeni podaci obrađeni su računanjem apsolutnih i relativnih frekvencija, te statističkom obradom podataka u programu Jamovi.

**Rezultati istraživanja i rasprava- *analiza frekvencija na pojedinim varijablama***

Analiza frekvencija na pojedinim varijablama služi za stjecanje opće slike o zatvorenicima koji prilikom boravka u Centru za dijagnostiku podnose pritužbe/zahtjeve. Gledajući socijalno demografske podatke, može se zaključiti da su podatci prikupljeni na 20 ispitanika, a da su pritužbe/zahtjeve podnosili najčešće muškarci; i to 95% ispitanika te 5 % ispitanica. Iz analize vidljivo je da standardna devijacija (SD) obzirom na spol ispitanika iznosi 0,224. Kada se promatraju podaci o dobi zatvorenika, istraživanje pokazuje da se radi o 90% ispitanika u dobi od 20-50 godina starosti, dok je samo po 5% ispitanika bio u dobi do 20 odnosno više od 50 godina starosti. SD po spol ispitanika je 0,923. Vezano za bračni status, zaključuje se da je više od polovine ispitanika 59% slobodno (neoženjenih ili razvedenih), dok ih je svega 35% oženjenih odnosno

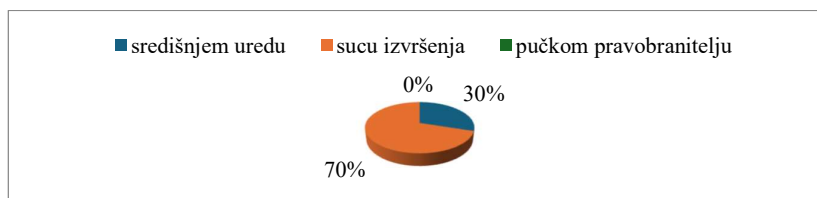
u izvanbračnoj zajednici. SD obzirom na bračni status podnositelja pritužbi/zahtjeva iznosi 1,15. Promatrajući rezultati vezane za mjesto stanovanja, polovina ispitanika dolazi iz urbane sredine, a svega jedan ispitanik je bez prebivališta, a SD je 0,671. Analizirajući penološke podatke o podnositeljima pritužbi/zahtjeva može se zaključiti da većina ispitanika dolazi iz istražnog zatvora 60% ispitanika, privedenih je 15%, dok su sa slobode došla svega 25% ispitanika. Dakle za zaključiti je da pritužbe/zahtjeve češće podnose ispitanici koji su već bili u zatvorskoj ustanovi, u odnosu na one koji dolaze sami sa slobode na izdržavanje kazne zatvora. Standardna devijacija u odnosu na način dolaska iznosi 0,875. Prema provedenom istraživanju ako se promatraju podatci o počinjenom kaznenom djelu ispitanika SD je 4,60. Gledajući ispitanike koji su uz kaznu zatvora imali izrečenu jednu od sigurnosnih mjera, iz istraživanja proizlazi da je 15% ispitanika imalo izrečenu mjeru obveznog liječenja od ovisnosti a 5% mjeru obveznog psihijatrijskog liječenja, dok 85% ispitanika nije imalo izrečenu sigurnosnu mjeru. SD u tom mjerenju je 0,745. Nadalje, 65% podnositelja pritužbi/zahtjeva osuđeno je na kaznu zatvora do 2 godine, 25% ispitanika je osuđeno na kaznu zatvora od 2-4 godine, a 10% ispitanika su osuđeni na kazne zatvora do 10 godina, a SD je 0,827. Kada se promatraju podaci o počinjenim kaznenim djelima, 15% ispitanika počinili su razbojničku krađu, 10% njih prijevaru, tešku tjelesnu ozljedu te protuzakonito ulaženje, kretanje i boravak u RH, a ostalih 5 % ravnomjerno je raspoređeno po ostalim kaznenim djelima iz sljedećih članaka KZ/11 (čl. 222., čl.190., čl.230., čl.154., čl.177., čl.243., čl.122. , čl.179., čl. 13 9., čl.228. te čl.229.)

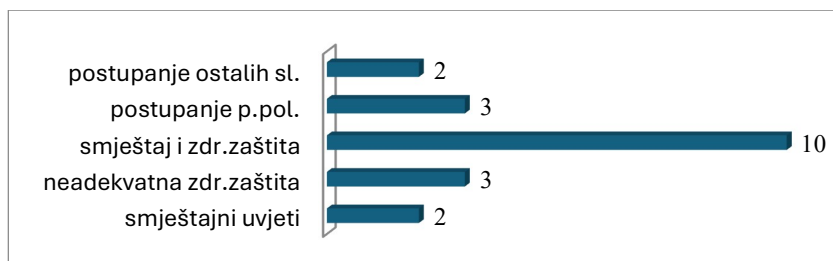
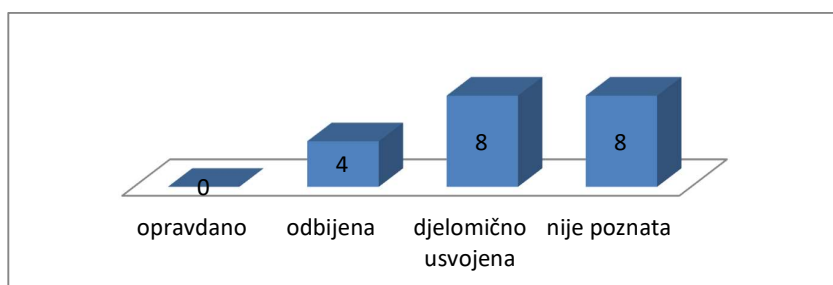
Slika 1. Pravno-penološke varijable

	ranije izricana zatvorska kazna	prekršajna osuđivanost	kazneni postupci u tijeku
N	20	20	20
Mean	1.60	1.40	1.60
Median	2.00	1.00	2.00
Standard deviation	0.503	0.503	0.503

Mean (aritmetička sredina) Median (Središnja vrijednost) Standard deviation (Standardna devijacija- SD)

Provedenim istraživanjem dobivena je SD 0,503 za varijablu ranije izricana zatvorska kazna, koja je bila izrečena kod 60% ispitanika u odnosu na 40% ispitanika koji ranije nisu imali izricanu kaznu zatvora. SD za varijablu ranija prekršajna osuđivanost je 0,503 odnosno 40% ispitanika je ranije prekršajno kažnjavano u odnosu na 60% koji ranije nisu bili prekršajno kažnjavani. SD na varijabli kazneni postupci u tijeku iznosi 0,503, odnosno 60% ispitanika ima u tijeku novi kazneni postupak.

Slika 2. kome je pritužba podnesena (N=20)

**Slika 3.** Razlog podnošenja pritužbe (N=20)**Slika 4.** Kako je pritužba riješena (N=20)

Gledajući rezultate istraživanja s obzirom na to kome je pritužba podnesena, SD je 0,470, odnosno sucu izvršenja pritužbu/zahtjev podnijelo je 70% ispitanika, a Središnjem uredu 30% ispitanika, što pokazuje i slika 2. Obzirom na varijablu razlog pritužbe SD je 1,08, odnosno 75% ispitanika je podnijelo pritužbu/zahtjev zbog smještajnih uvjeta i neadekvatne zdravstvene zaštite, 15% ispitanika samo zbog neadekvatne zdravstvene zaštite i postupanja pravosudne policije, dok je 10% ispitanika to učinilo zbog postupanja ostalih službenika odnosno samo zbog smještajnih uvjeta. Analizirajući varijablu kako je pritužba/zahtjev riješen SD je 0,768, odnosno djelomično je usvojena kod 40% ispitanika, a za isto toliko ispitanika još nije poznata odluka, da bi za 20% ispitanika pritužba/zahtjev bio odbijen.

### Ograničenja u istraživanju

Rezultati dobiveni u ovom radu čine relativno mali uzorak, no s druge strane obuhvaća sve zatvorenike koji su u 2023. godini (dakle vremensko razdoblje od jedne godine) boravili u Centru za dijagnostiku (gdje su kaznu izdržavali

otprilike 30 dana). Govoreći o većim uzorcima radi usporedbe rezultata, u budućem istraživanju bilo bi korisno uključiti i druga kaznena tijela kroz veći broj godina.

## 6. ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada bio je sistematizirati i analizirati podatke o podnositeljima pritužbe za zaštitu svojih prava, staviti ih u kontekst dosadašnjih nalaza u drugim istraživanjima te istaći istraživački problem i pitanja na koja treba odgovoriti u budućem projektu, odnosno kako moderna državna uprava rješava problem zatvorskog sustava. Kada se promatraju zatvorenici u provedenom istraživanju, može se zaključiti da pritužbe/zahtjeve uglavnom značajno češće podnose zatvorenici u vitalnoj dobi od 20 do 40 godina starosti, uglavnom oni koji nisu u braku, podjednako oni koji dolaze iz urbanih i ruralnih sredina, oni koji su već bili u zatvorskom sustavu (istražni zatvor), oni koji su ranije već imali izricanu kaznu zatvora i oni koji imaju nove postupke u tijeku. Najviše pritužbi/zahtjeva podnosili su sucu izvršenja i to 70% ispitanika, dok je 30% njih pritužbe podnijelo Središnjem uredu. Vrlo je zanimljiva činjenica da se niti jedan ispitanik pritužbom nije obratio Pučkom pravobranitelju, a niti upravitelju. Najčešći razlog pritužbi/zahtjeva bio je zbog smještajnih uvjeta, 75% ispitanika. Zanimljiv je podatak da je kada se promatra ishod pritužbe/zahtjeva u 40% djelomično usvojen (i to uvijek u pogledu smještajnih kapaciteta) a isto tako je vrlo zanimljiv podatak da kod 40% ispitanika nije Centar za dijagnostiku u Zagrebu zaprimio odgovor na pritužbu ( najčešće od Središnjeg ureda). Naime, uočena je tendencija da mlađi zatvorenici, kao i oni koji su se na izdržavanje kazne zatvora javili sami sa slobode nisu toliko fokusirani na pritužbe kao stariji i uhićeni-privedeni.

Rezultati ove analize vode ka razmišljanju u dva smjera: (1) da zatvorenici ne podnose pritužbe bilo koje vrste iako bi možda imali razloga za to i (2) da se u Centru za dijagnostiku gotovo u potpunosti poštuju prava zatvorenika (izuzev prava na adekvatne smještajne uvjete). Iako bi drugi zaključak bio poželjniji,

objektivnosti radi, potrebno je provesti sve obuhvatniju analizu na većem uzorku, a u svrhu podizanja kvalitete rada u navedenom kaznenom tijelu.

Može se zaključiti da i dalje, unatoč nastojanjima državne administracije za izgradnjom zatvorskih kapaciteta postoji problem smještajnih kapaciteta. Kada se analiziraju dosadašnja izvješća, u prvom redu Pučkog pravobranitelja, a također i za potrebe ovog rada provedenog istraživanja, postavlja se pitanje proširenja zatvorskih kapaciteta u Republici Hrvatskoj. Nedavno su dograđene Kaznionica u Požegi (Glas Istre) te Kaznionica u Lipovici (Slobodna Dalmacija), no postavlja se pitanje što je sa Zagrebom, Zatvorom u Zagrebu i Centrom za dijagnostiku. Jesu li doista bile stvarne potrebe za proširenjem kapaciteta u Požegi, odnosno Lipovici, ili je možda bio prioritet izgradnje dodatnih kapaciteta u Zagrebu. Može se zaključiti da možda moderna državna uprava radi na proširenju zatvorskih kapaciteta, no da li su oni dograđeni i adekvatni na onim mjestima gdje gravitira najviše zatvorenika ili možda ipak ne. Općenito prikupljanjem i analizom podataka stječe se dojam da Ministarstvo pravosuđa i uprave u svojim izvješćima ne prikazuju sve pritužbe npr. upravitelju ili pučkom pravobranitelju, već npr. pučki pravobranitelj vodi zasebna izvješća, nužno i neophodno bi bilo, a u svrhu lakšeg praćenja i analiziranja pritužbi zatvorenika objedinjeno ih pokazati na jednom mjestu.

**LITERATURA**

1. Andonov A. (2013) Primjena pojedinih odredaba Zakona o izvršavanju kazne zatvora, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 20 (1) 101-118.
2. Babić, V.; Josipović, M. & Tomašević, G. (2006) :Hrvatski zatvorski sustav i zaštita ljudskih prava zatvorenika, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu vol.13, broj 2/2006 str. 685-743.
3. Đuras, I. (2023) Naknada štete zbog uvjeta u zatvoru kroz praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb) vol.30, broj 2/2023.
4. Glas Istre; U Požegi otvoren novi odjel za muške zatvorenike [https:// www.glasistre.hr/kronika/u-pozegi-otvoren-novi-odjel-za-muske-zatvorenike-610953](https://www.glasistre.hr/kronika/u-pozegi-otvoren-novi-odjel-za-muske-zatvorenike-610953)
5. Horvat, L. (2023) Okrutno, nečovječno i ponižavajuće postupanje prema osobama lišenim slobode- hrvatsko iskustvo u kontekstu međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava, Doktorski rad.
6. Ivičević Karas, E. (2016) Penitencijarno pravo, Narodne novine, Zagreb.
7. Izvješće o stanju i radu kaznionica zatvora i odgojnih zavoda <https://mpu.gov.hr/izvjesce-o-stanju-i-radu-kaznionica-zatvora-i-odgojnih-zavoda-26215/26215>
8. Josipović, M.; Tomašević, G. & Tripalo, D. (2001) Nova uloga suca u izvršavanju kazne zatvora. Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 8 (2), 85-116. str. 89.
9. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, Međunarodni ugovori 6/99,8/99.
10. Pleić, M. (2010) Međunarodni instrumenti zaštite prava zatvorenika i nadzor nad sustavom izvršavanja kazne zatvora, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 1 (2010) str.320.
11. Pučka pravobraniteljica, Izvješća <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravo-branitelja/>
12. Slobodna Dalmacija; Novi zatvori: Grade se dva nova objekta za smještaj 230 osuđenika, <https://zadarski.slobodnadalmacija.hr/zadar/forum/novi-zatvori-grade-se-dva-nova-objekta-za-smjestaj-230-osudenika-doznali-smo-gdje-1135438>
13. Smerdel, B; Sokol, S. (2009) Ustavno pravo, Narodne novine, str.59-74.
14. Šarin, D. & Šeparović,V. (2021) Ustavna tužba kao posebno (supsidijarno) sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, volume 9, (1).
15. Veić, N. (2016) Percepcija javnosti o položaju i pravima zatvorenika u RH, diplomski rad, Sveučilište Sjever.
16. Zakon o izvršavanju kazne zatvora, Narodne novine 14/21.



*Summary***MODERN STATE ADMINISTRATION AND PRISONERS' RIGHTS  
PROTECTION***Preliminary communication*

*In this paper the author pays special attention to the protection of the prisoners' rights with an emphasis on their complaints when they arrive to serve their prison sentences, as well as how the modern state administration (judiciary) reacts to complaints or court protection of prisoners. In the introductory part of the paper, a brief historical overview of the prisoners' rights is described, followed by an international overview with the role of the most important international human rights protection institutions. Furthermore, a part of the paper is dedicated to domestic legal sources with special reference to the prisoners' rights, and individual rights of prisoners according to the Act on Execution of Prison Sentences are briefly presented. It also deals with the protection of rights and the supervision of prison sentences in the Republic of Croatia. In the research part, the author analyzes individual violations of prisoners' rights and their protection with the application of descriptive data processing methods and meta analysis. Furthermore, how the modern state administration deals with accommodation facilities within the prison system. The paper also includes a presentation and analysis of the submitted complaints of the prisoners serving their prison sentences upon their arrival in the prison system, i.e. in the Diagnostics Center in Zagreb, during the year 2023, which focuses on the research of certain social demographic, criminological and penological characteristics of the complainants.*

**Keywords:** *prisoners' rights, protection of prisoners' rights, Act on execution of prison sentences, prisoners' complaints, judicial protection.*

## ULOGA ŽUPANIJA U OBLIKOVANJU PODUZETNIČKOG EKOSUSTAVA – PRIMJER VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE

*Prethodno priopćenje*

mr. sc. **Darija Ivanković**<sup>1</sup>

**Jelena Stjepanović**, univ. mag. oec.<sup>2</sup>

**Goran Bošković**, dipl. oec.<sup>3</sup>

*Općepoznata je činjenica da poduzetništvo potpomaže gospodarski rast i otvara nova radna mjesta. Veliki izazov za kreatore javnih politika jest stvoriti poticajno poduzetničko okruženje koje će poduzetnicima pomoći u ostvarivanju poslovnih ciljeva i osigurati uspjeh na tržištu. Poduzetnički ekosustav, kao noviji koncept i područje sve većeg interesa istraživača i poslovne prakse, predstavlja temeljni okvir za ostvarivanje jednakih uvjeta poslovanja te obuhvaća sve elemente i aktere koji utječu na stvaranje, razvoj i uspjeh poduzetničkih aktivnosti u određenoj regiji ili zajednici. Cilj istraživanja je utvrditi ključne elemente poduzetničkog ekosustava u Vukovarsko-srijemskoj županiji te procijeniti njihov utjecaj na uspješnost poduzetničkih aktivnosti. U istraživanju je sudjelovalo 72 poduzetnika s područja Vukovarsko-srijemske županije. Podaci su uneseni i obrađeni u statističkom programskom paketu SPSS. Obrada podataka provedena je deskriptivnom statistikom, analizom varijance, višestrukoum regresijskom analizom i korelacijskom analizom. Rezultati istraživanja pokazuju zadovoljstvo poduzetnika postojećim vladinim programima te ukazuju kako stariji poduzetnici i oni s više poduzetničkog iskustva imaju pozitivniji stav prema poduzetničkoj kulturi i orijentaciji. Iako su elementi podrške, kapitala i tržišta pokazali statistički značajnu povezanost s poduzetničkim ekosustavom, ostali, kao što su politika, kultura i financije, zahtijevaju daljnje unaprjeđenje i angažman svih relevantnih dionika u cilju daljnjeg gospodarskog rasta županije.*

---

<sup>1</sup> mr. sc. Darija Ivanković, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, darija.ivankovic@vevu.hr

<sup>2</sup> Jelena Stjepanović, univ. mag. oec., Doktorska škola Sveučilišta J. J. Strossmayera, jstjepanovic.ds@unios.hr

<sup>3</sup> Goran Bošković, dipl. oec., Udruga Breza, goran.boskovic.mail@gmail.com

**Ključne riječi:** *poduzetnički ekosustav, poduzetnička infrastruktura, lokalna samouprava, Vukovarsko-srijemska županija*

## 1. UVOD

Poduzetnički ekosustav predstavlja kompleksnu i dinamičnu mrežu pojedinaca, organizacija i resursa neophodnih za poticanje i podržavanje poduzetničke aktivnosti i inovacija (Isenberg i suradnici, 2017, Almuzel i Anderson, 2020). Razumijevanje ovog ekosustava ključno je za donositelje politika, poduzetnike i istraživače jer omogućuje učinkovitije planiranje i implementaciju strategija poticanja poduzetništva. Elementi ekosustava uključuju pristup financijama, podršku tržištu, kulturu poduzetništva, pravne i regulatorne okvire, obrazovanje i mentorstvo, tehnološki razvoj i inovacije, infrastrukturu te mreže podrške (Gauthier i suradnici, 2017, Audretsch i suradnici, 2019). Cilj poduzetničkog ekosustava je stvoriti povoljne uvjete za uspostavu i rast poduzeća, olakšavajući poduzetnicima da inoviraju proizvode i/ili usluge, surađuju i razmjenjuju resurse (Tandon i suradnici, 2020, Castro i Zermeño, 2021).

Prethodna istraživanja naglašavaju ulogu županija u formiranju poduzetničkog ekosustava unutar svojih regija (Singer i suradnici, 2021). Veliki gradovi i županije prepoznaju važnost ovog ekosustava jer im omogućuje bolje oblikovanje politika regionalnog razvoja i poticanje poduzetništva, dok istovremeno jača inovacijsku klimu i konkurentnost. Praag i Versloot (2007) naglašavaju kako županije imaju moć provoditi politike i inicijative koje podržavaju i promiču poduzetništvo, a što doprinosi gospodarskom rastu i otvaranju radnih mjesta. Vukovarsko-srijemska županija, smještena u istočnom dijelu Hrvatske, ističe se kao primjer regije koja aktivno promiče razvoj poduzetničkog ekosustava. Fokusirajući se na strategije poput poticanja

poduzetničkih inkubatora, financiranja poduzetnika, razvoja inovacijskih centara i implementacije obrazovnih programa, županija pokazuje svoju posvećenost podržavanju razvoja poduzetnika i pružanju potrebnih resursa za njihov uspjeh. Ova posvećenost ne samo da ima ključnu ulogu u poticanju lokalnog ekonomskog napretka, već i u jačanju položaja županije kao konkurentnog igrača u širem poduzetničkom kontekstu. U 2022. godini u Vukovarsko-srijemskoj županiji evidentirano je sjedište 2.471 poduzetnika s ukupno 20.435 zaposlenih. U istom razdoblju poduzetnici Vukovarsko-srijemske županije ostvarili su ukupne prihode u iznosu od 50.491.495 milijuna kuna (FINA, 2023). Također, važno je istaknuti kako je grad Vukovar, kao nositelj gospodarske aktivnosti županije, u 2022. godini izdvojio ukupno 2,5 milijuna kuna financijskih potpora poduzetnicima. U razdoblju od 2015. godine do danas, kroz ove mjere, u lokalno gospodarstvo uloženo je ukupno 3.748.248,73 eura, a u kolovozu 2023. godine zabilježen je porast broja zaposlenih (za 2,6 posto u odnosu na prethodnu godinu), što čini 10.652 zaposlene osobe (NN, 2024).

Cilj istraživanja je utvrditi ključne elemente poduzetničkog ekosustava u Vukovarsko-srijemskoj županiji te procijeniti njihov utjecaj na uspješnost poduzetničkih aktivnosti.

## **2. PODUZETNIČKI EKOSUSTAV**

Poduzetnički ekosustav odnosi se na međusobno povezani sustav različitih aktera, resursa i institucija koji podržavaju i olakšavaju poduzetničke aktivnosti unutar određene regije ili industrije (Almuzel i Anderson, 2020). Ovaj ekosustav uključuje poduzetnike, investitore, sveučilišta, vladine agencije, organizacije za podršku i druge dionike koji zajednički doprinose uspjehu i rastu novoosnovanih i malih poduzeća. No, za učinkovitu podršku i jačanje poduzetničkog ekosustava ključno je razumjeti njegove komponente, dinamiku i čimbenike koji utječu na njegov razvoj. Tharwani (2022) opisuje poduzetnički ekosustav kao spoj društvenih, ekonomskih, kulturnih i političkih čimbenika

koji su usklađeni na način da pružaju podršku novoosnovanim poduzećima i potiču poduzetništvo unutar određenog geografskog područja ili regije. Stam i Venu (2019) ističu kako koncept poduzetničkog ekosustava nosi i određene poteškoće jer njegova primjena ističe odgovore na nekoliko osnovnih konceptualnih, teorijskih i empirijskih pitanja. Naime, poduzetnički ekosustavi pružaju podršku uspješnom poduzetništvu, a prisutnost značajnog broja poduzetnika u određenoj regiji ukazuje na njegovu kvalitetu. Takav ekosustav koji omogućuje brzu i fluidnu razmjenu talenata, informacija i resursa bitan je čimbenik koji poduzetnicima omogućava učinkovito prilagođavanje potrebama u raznim fazama njihova razvoja. Kao rezultanta takvog dinamičnog interakcijskog okruženja, cjelina poduzetničkog ekosustava nadilazi svoje pojedinačne komponente u ostvarivanju sinergijskog efekta (Fubah i Moos, 2021). Malecki (2018) promatra poduzetništvo i poduzetnički ekosustav kao dinamičan proces koji se odvija na lokalnoj razini, no ističe važnost globalnog prisustva. U izvještaju „Global Startup Ecosystem Report 2017“ naglašava se uloga globalne povezanosti za stvaranje uspješnih poduzetničkih inicijativa. Prema istraživanju prezentiranom u izvještaju, globalna prisutnost omogućuje start-upovima pristup širem tržištu, resursima i investitorima, što može potencijalno biti ključno za njihov rast i razvoj. Osim toga, u izvještaju se apostrofira da je uspješno poslovanje start-upova često povezano s integracijom u globalne ekosustave i mreže, a što potvrđuje važnost globalnog aspekta u njihovom poslovanju (Gauthier i suradnici, 2017). Čataković (2021) u svom istraživanju također ukazuje kako poduzetnički ekosustav pruža potporu poduzećima u dinamičnom okruženju koje potiče razvoj poduzetništva. Prema Periću i suradnicima (2020) ključni cilj poduzetničkog ekosustava je povezivanje različitih dionika i aktera poduzetništva. Oni ga opisuju kao složenu cjelinu sastavljenu od elemenata i pod elemenata prikazanih na Slici 1.

Slika 2. Elementi i pod elementi poduzetničkog ekosustava (Abouelhassan i suradnici, 2021:3)



Abouelhassan i suradnici (2021) detaljno analiziraju prvi ključni aspekt koji se referira na političke čimbenike s fokusom na dva osnovna područja: vladu i vodstvo. Učinak vlade obuhvaća institucionalnu podršku putem financiranja projekata, poticaja financijskih sredstava za istraživanje i razvoj, olakšavanje regulatornog okvira kroz primjenu poreznih olakšica, podršku istraživačkim institutima te donošenjem zakonskih akata kojima se potiče poduzetništvo. Podrška vodstva usmjerena je na pružanje stručne asistencije u razvoju strategija poduzetništva. Drugi aspekt obuhvaća tržišta prilagođena poduzetništvu, gdje se proizvodi strukturiraju kroz rano usvajanje od strane prvih kupaca, dokazivanje koncepta, stručnost u proizvodnji te stvaranje referentnih kupaca. Treći element naglašava važnost ljudskog kapitala koji se manifestira kroz radnu snagu različitih kvalifikacija, uključujući i formalne i neformalne oblike obrazovanja (ciljani poduzetničkih programi ili akademskih diploma iz područja poduzetništva). Financijska podrška, kao četvrti element, razmatra se kroz različite izvore financiranja poput mikro-zajmova, poslovnih anđela, obiteljskih fondova, fondova rizičnog kapitala, privatnih i javnih tržišta kapitala. Peti element ističe važnost poticajne kulture koja promovira poduzetništvo kroz društvene norme, vidljive uspjehe (uspješne poduzetničke priče), privlačenje investitora, internacionalnu reputaciju, inovacije, kreativnost i društveni status poduzetnika. Konačno, šesti element fokusira se na institucionalnu podršku putem infrastrukture, poput telekomunikacija,

transporta, energetske zone, inkubatora, coworking prostora i klastera te nevladinih organizacija koje podržavaju poduzetništvo. Razvoj poduzetničkog ekosustava stoga igra ključnu ulogu u gospodarskom razvoju, a država ima značajnu ulogu u oblikovanju kroz privlačenje stranih investicija i oblikovanja zakonskih regulativa i poreznih politika (Maričić, 2023).

### **3. METODOLOGIJA RADA**

Istraživanje je provedeno putem anketnog upitnika koji je strukturiran iz dva dijela. Prvi dio upitnika obuhvatio je 14 tvrdnji strukturiranog tipa uz primjenu Likertove ljestvice od 5 stupnjeva, koje su prikazane u Tablici 1. Ovaj set pitanja (čestica) temelji se na prethodnom istraživanju GEM Hrvatska 2019-2020 (Singer i suradnici, 2021:87) te istražuje percepcije poduzetnika o različitim aspektima poduzetničkog ekosustava: podrške fakulteta, inkubatora, treninga, događanja, suradnje među dionicima, dostupnosti financijskih sredstava i sl.

Tablica 1. Upitnik o percepcijama poduzetnika o različitim aspektima poduzetničkog ekosustava (Singer i suradnici, 2021:87)

	Čestica (Faktor) – U mojoj županiji/gradu postoji...
1.	podrška fakulteta poduzetništvu
2.	dovoljna suradnja među ključnim dionicima za razvoj poduzetništva
3.	dovoljan broj privatnog vlasničkog kapitala
4.	dovoljna podrška poduzetništvu od strane velikih korporacija
5.	dovoljan broj poduzetničkih aktera u poduzetničkom ekosustavu
6.	jaki poduzetnički ekosustav
7.	dovoljan broj vladinih potpornih poduzetničkih programa
8.	jaka svijest o održivosti
9.	jaka korupcija koja utječe na poslovanje i start-up poslovne pothvate
10.	jaka svijest o poduzetništvu (znanje što je poduzetništvo, tko su glavni akteri...)
11.	jaka poduzetnička kultura i orijentacija na poduzetništvo
12.	političko poduzetništvo (ekonomska aktivnost u formalnoj i neformalnoj suradnji s lokalnom/nacionalnom upravom)
13.	dovoljna podrška i dostupnost neformalnih mreža za podršku poduzetništvu
14.	dovoljna podrška i dostupnost tržištu kredita (banke, kreditne institucije)

U drugom dijelu upitnika prikupljeni su socio-demografska obilježja poduzetnika uključujući spol, dob, mjesto i razinu obrazovanja. Istraživanje je provedeno na području Vukovarsko-srijemske županije putem Google obrasca u razdoblju od 3. siječnja do 10. ožujka 2024. godine. U istraživanju je sudjelovalo 72 poduzetnika (N=72). Podaci su uneseni i obrađeni u statističkom programskom paketu SPSS. Obrada podataka provedena je deskriptivnom statistikom, analizom varijance, višestrukom regresijskom analizom i korelacijskom analizom. U radu su postavljene sljedeće hipoteze:



H1: Postoji povezanost između poduzetničkog ekosustava i zadovoljstva potpornim vladinim programima.

H2: Godine života i godine poduzetničkog iskustva utječu na zadovoljstvo jačinom poduzetničke kulture i orijentacije na poduzetništvo u Vukovarsko-srijemskoj županiji.

H3: Vukovarsko-srijemska županija ima razvijen poduzetnički ekosustav u svim elementima.

#### **4. REZULTATI I RASPRAVA**

U istraživanju je sudjelovalo 72 poduzetnika (N=72) koji posluju unutar Vukovarsko-srijemske županije. Većina ispitanika je muškog spola (61,1%) te žive u urbanoj sredini odnosno gradu (63,9%). Ispitanici su većim dijelom završili diplomski (34,7%) i prijediplomski studij (27,8%), dok je 30,6% ispitanika završilo srednju školu. Prosječna dob ispitanika iznosi 40 godina, a prosječno su u poduzetništvu aktivni 11 godina uz standardnu devijaciju od 8 godina (Tablica 2.).

Tablica 2. Socio-demografska obilježja poduzetnika (autori, 2024)

Varijable		N	%	Mo		
Spol	Muško	44	61,1	Muško		
	Žensko	28	38,9			
Mjesto stanovanja	Grad	46	63,9	Grad		
	Selo	26	36,1			
Stupanj obrazovanja	Osnovna škola	1	1,4	Srednja škola		
	Srednja škola	22	30,6			
	Prijediplomski studij	20	27,8			
	Diplomski studij	25	34,7			
	Specijalistički/doktorski studij	4	5,6			
<b>Varijable</b>		<b>N</b>	<b>Mo</b>	<b>Me</b>	<b>AS</b>	<b>SD</b>
Godište		72	1998	1986	1984	11,347
Poduzetnički staž		72	10	9	11	8,662

Tablica 3. prikazuje rezultate Pearsonove korelacijske analize koja ukazuje na značajnu umjerenu do snažnu pozitivnu korelaciju između tvrdnje "U mojoj županiji/gradu postoji jaki poduzetnički ekosustav" i tvrdnje "U mojoj županiji/gradu postoji dovoljan broj vladinih potpornih poduzetničkih programa" ( $r=0,493$ ,  $n=72$ ,  $p<0,001$ ). Ovi rezultati podržavaju hipotezu H1 što upućuje na postojanje povezanosti između percepcije poduzetničkog ekosustava i zadovoljstva potpornim vladinim programima. Navedeno sugerira da poduzetnici u većoj mjeri pozitivno percipiraju poduzetnički ekosustav u kojem se nalaze, ukoliko ocjenjuju da postoji dovoljan broj vladinih programa koji ih podržavaju. Ovaj nalaz naglašava važnost razvijanja i pružanja adekvatnih potpornih programa od strane vlade kako bi se stvorio poticajan okvir za daljnji poduzetnički razvoj.

Tablica 3. Pearsonova korelacijska analiza (autori, 2024)

		Poduzetnički ekosustav	Vladini potporni programi
Poduzetnički ekosustav	Pearsonov koeficijent korelacije (r)	1	,493
	Signifikantnost		,000
	N	72	72
Vladini potporni programi	Pearsonov koeficijent korelacije (r)	,493	1
	Signifikantnost	,000	
	N	72	72

U Tablici 4. prikazan je utjecaj statistički značajnih prediktora na ishodnu varijablu pri čemu je rezultat analize pokazao statistički značajne učinke ( $F=11,712$ ,  $p<0,001$ ). Varijable uključene u model objašnjavaju 23,2% varijabilnosti u jačini poduzetničke kulture i orijentacije. Ovi nalazi ukazuju na važnost razmatranja različitih faktora u promicanju poduzetničke kulture i orijentacije te sugeriraju da intervencije usmjerene prema tim prediktorima mogu biti korisne u unaprjeđenju poduzetničkog ekosustava. Osim toga, ističu potrebu za daljnjim istraživanjima kako bi se dublje razumjela dinamika i specifičnosti tih veza.

Tablica 4. Pregled izlaznih rezultata linearne regresijske analize – ANOVA (autori, 2024)

Model	Zbroj kvadrata	Stupnjevi slobode	Sredina kvadrata	F	Sig.
Protumačena odstupanja	26,682	2	13,341	11,712	,000
1 Nепrotumačena odstupanja	78,595	69	1,139		
Ukupno	105,278	71			

Rezultati provedene analize pokazuju kako varijabla godište ima značajan prediktivni utjecaj na poduzetničku kulturu i orijentaciju ( $b = 0,074$ ,  $t = 4,826$ ,  $p < 0,001$ ) što implicira da porastom godina za jednu jedinicu raste zadovoljstvo poduzetničke kulture i orijentacije na poduzetništvo u Vukovarsko-srijemskoj županiji za 0,074 boda. Slično tome, varijabla godine iskustva, također pokazuje statističku značajnost te ima prediktivnu moć ( $b=0,061$ ,  $t=3,046$ ,  $p<0,001$ ) što ukazuje da s povećanjem godina iskustva za jednu jedinicu raste zadovoljstvo jačinom poduzetničke kulture i orijentacije na poduzetništvo u Vukovarsko-srijemskoj županiji za 0,061 bodova kako je prikazano u Tablici 5.

Tablica 5. Pregled izlaznih rezultata linearne regresijske analize – koeficijenti regresijskog modela (autori, 2024)

Model	Nestandardizirani koeficijenti		Standardizirani koeficijenti	t	Sig.	Pokazatelji kolinearnosti	
	B	St. pogreška	Beta			Tolerance	VIF
(Konstanta)	-143,756	30,588		-	,000		
1 Godište	,074	,015	,690	4,826	,000	,530	1,888
Godine iskustva	,061	,020	,435	3,046	,000	,530	1,888

Rezultati regresijske analize potvrđuju hipotezu H2, pokazujući da godine života i godine poduzetničkog iskustva imaju značajan utjecaj na zadovoljstvo poduzetnika u pogledu poduzetničke kulture i orijentacije. S obzirom na to da su godine života i godine poduzetničkog iskustva ključni faktori koji oblikuju percepcije i stavove poduzetnika, nadležne institucije u županiji trebaju razviti specifične intervencije i politike kako bi poticale poduzetnički entuzijazam među različitim dobnim skupinama poduzetnika.

U Tablici 6. prikazani su rezultati osnovnih elemenata poduzetničkog ekosustava.

Tablica 6. Pregled izlaznih rezultata jednosmjerne analize varijance (autori, 2024)

		Zbroj kvadrata	Stupnjevi slobode	Sredina kvadrata	F	Sig.
Podrška	Između skupina	24,988	4	6,247	6,488	,000
	Unutar skupina	64,512	67	,963		
	Ukupno	89,500	71			
Kapital	Između skupina	18,942	4	4,736	4,686	,000
	Unutar skupina	67,711	67	1,011		
	Ukupno	86,653	71			
Politika	Između skupina	12,118	4	3,029	3,632	,010
	Unutar skupina	55,882	67	,834		
	Ukupno	68,000	71			
Kultura	Između skupina	9,217	4	2,304	1,607	,183
	Unutar skupina	96,061	67	1,434		
	Ukupno	105,278	71			
Financije	Između skupina	11,593	4	2,898	2,043	,098
	Unutar skupina	95,060	67	1,419		
	Ukupno	106,653	71			

Na temelju rezultata analize varijance za nezavisne uzorke, zaključuje se da postoji statistički značajna veza između poduzetničkog ekosustava Vukovarsko-srijemske županije i elemenata podrške ( $F(4,67)=6,488$ ,  $p<0,001$ ), kapitala ( $F(4,67)=4,686$ ,  $p<0,001$ ) i tržišta ( $F(4,67)=6,035$ ,  $p<0,001$ ). Međutim, ostali elementi pokazuju nedostatak statističke značajnosti, sugerirajući potrebu za dodatnim usklađivanjem politike ( $p=0,010$ ), kulture ( $p=0,183$ ) i financija ( $p=0,098$ ) unutar poduzetničkog ekosustava (Tablica 6.). Prihvaća se nulta hipoteza da Vukovarsko-srijemska županija nema potpuno razvijen poduzetnički ekosustav u svim elementima, suprotno hipotezi H3 koja sugerira da takav ekosustav postoji.

## 5. ZAKLJUČAK

Poduzetnički ekosustav predstavlja kompleksnu mrežu međusobno povezanih dionika, resursa i institucija koje podržavaju i olakšavaju poduzetničke aktivnosti unutar određene regije i sastoji se od šest ključnih elemenata: politike, tržišta, ljudskog kapitala, podrške, kulture i financija. U kontekstu Vukovarsko-srijemske županije, ovaj ekosustav pruža podršku poduzetnicima u integraciji društvenih, ekonomskih, kulturnih i političkih aspekata čime je ostvaren preduvjet za produktivnost i učinkovitost poduzetnika unutar županije. Cilj istraživanja je utvrditi ključne elemente poduzetničkog ekosustava u Vukovarsko-srijemskoj županiji te procijeniti njihov utjecaj na uspješnost poduzetničkih aktivnosti.

Rezultati provedenog istraživanja potvrđuju povezanost između percepcije poduzetničkog ekosustava i zadovoljstva poduzetnika potpunim vladinim programima. Ovaj rezultat ukazuje na potrebu za kontinuiranim ulaganjem vlade i županije u razvoj onih programa koji bi podržavali poduzetništvo i doprinijeli stvaranju poticajnog okruženja za daljnji poduzetnički razvoj. Uzimajući u obzir važnost poduzetništva za gospodarski razvoj, ključno je osigurati da vladini programi budu usmjereni na stvarne potrebe poduzetnika kako bi se potaknuo daljnji rast i inovacije u poduzetništvu. Također, rezultati pokazuju kako su stariji poduzetnici i oni s više poduzetničkog iskustva, pozitivnijeg stava prema poduzetničkoj kulturi odnosno poduzetničkoj orijentaciji. Iako su rezultati pokazali statistički značajnu vezu između poduzetničkog ekosustava i elemenata podrške, kapitala i tržišta, ostali elementi poput politike kulture i financija nisu pokazali statistički značajnu povezanost što implicira nedostatak razvijenosti u tim područjima. Prihvaćanjem nulte hipoteze, koja sugerira nedostatak potpuno razvijenog poduzetničkog ekosustava u svim elementima, ističe se potreba za dodatnim usklađivanjem i jačanjem tih područja unutar poduzetničkog ekosustava Vukovarsko-srijemske županije. Daljnjim ulaganjima, strategijskim pristupom

i angažmanom svih relevantnih dionika u županiji, treba osigurati da svi elementi poduzetničkog ekosustava budu adekvatno razvijeni kako bi se stvorili optimalni uvjeti za poticanje poduzetništva i gospodarskog rasta u budućnosti.

**LITERATURA**

1. Abouelhassan A. M. i dr. (2021) „Entrepreneurship Ecosystem Performance in Egypt: An Empirical Study Based on the Global Entrepreneurship Index (GEI)”, *Social and New Technology Challenges of Sustainable Business*, Vol. 13, No. 13, str. 1-22, DOI: 10.3390/su13137171 [1. ožujak 2024.]
2. Almuzel, M., Anderson, T R. (2020) „An Assessment of Entrepreneurial Ecosystem: The case of Saudi Arabia”, IEE, DOI: 10.1109/TEMSCON47658.2020.9140140, <https://doi.org/10.1109/temscon47658.2020.9140140> [12. ožujak 2024.]
3. Audretsch, D. B. i dr. (2019) „Entrepreneurial ecosystems: economic, technological, and societal impacts”, *The Journal of technology transfer*, Vol. 44, No. 1, str. 313-325, DOI: 10.1007/s10961-018-9690-4 [11. ožujak 2024.]
4. Čataković, M. (2021) „Komparativna analiza poduzetničkog ekosustava Hrvatske i Austrije”, Specijalistički diplomski rad, Zagreb: Sveučilište VERN, <https://zir.nsk.hr/islandora/object/vern:2024> [1. ožujak 2024.]
5. FINA - Financijska agencija (2023) „Rezultati poslovanja poduzetnika u 2022. godini po županijama”, <https://www.fina.hr/novosti/rezultati-poslovanja-poduzetnika-u-2022.-godini-po-zupanijama> [12. ožujak 2024.]
6. Fubah, C. i Moos, M. (2021) „Relevant Theories in Entrepreneurial Ecosystems Research: An Overview” *Academy of Entrepreneurship Journal*, Vol. 27, No. 6, str. 1-18.
7. Gauthier, J. F., Penzel, M., Marmer, M. (2017) “Global startup ecosystem report 2017”, Startup Genome, <http://www.climasouth.eu/sites/default/files/GlobalStartupEcosystemReport2017.pdf> [2. ožujak 2024.]
8. Isenberg, D., Onyemah, V. (2016) „Fostering scale up ecosystems for regional economic growth”, *Global Entrepreneurship Congress*, Vol. 11, No. 1, str. 71-97, DOI: 10.1162/inov\_a\_00248 [12. ožujak 2024.]
9. Malecki, E. (2018) “Enterpreneurship and enterpreneurial ecosystem”, *Geography Compass*, Vol. 12, No. 3, str. 1-21, DOI: 10.1111/gec3.12359 [4. ožujak 2024.]
10. Maričić, J. (2023). Uloga lokalne samouprave u oblikovanju kvalitetnog poduzetničkog ekosustava. Poduzetnički inkubator BIOS, Hrvatska, <https://www.ragan.hr/uloga-lokalne-samouprave-u-oblikovanju-kvalitetnog-poduzetnickog-ekosustava/> [4. ožujak 2024.]
11. Perić, J., Koprivnjak, T., Marić, I. (2020) „Regionalna usporedba poduzetničkih osobina i poduzetničkog ekosustava u Hrvatskoj”, *Oeconomica Jadretina*, Vol. 10, No. 2, str. 59-74, DOI: 10.15291/oec.3165 [5. ožujak 2024.]
12. Portuguese Castro, M., Gómez Zermeno, M. G. (2021) „Identifying entrepreneurial interest and skills among university students”, *Sustainability*, Vol. 13, No. 13, str. 1-19, DOI: 10.3390/su13136995 [12. ožujak 2024.]
13. Praag, M., Praag, C. i Versloot, P. H. (2007) What is the value of entrepreneurship? A review of recent research, *Small Business Economics*, Vol. 29, No. 4, str. 351-382, DOI: 10.1007/s11187-007-9074-x [5. ožujak 2024.]
14. Singer, S. i dr. (2021) „Što čini Hrvatsku (ne)poduzetničkom zemljom”, GEM Hrvatska, <http://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2015/03/WEB-GEM-2019I20.pdf> [20. ožujak 2024.]



15. Stam, E. i Ven, A. (2019) "Enterpreneurial ecosystem elements", *Small Business Economics*, Vol. 56, str. 809 – 832, DOI: 10.1007/s11187-019-00270-6 [12. ožujak 2024.]
16. Tandon, A. i dr. (2020) „Impact of digitisation on entrepreneurial ecosystems: an Indian perspective“, *International Journal of Business and Globalisation*, Vol. 25, No. 2, str. 154-169, DOI: 10.1504/IJBG.2020.107887 [11. ožujak 2024.]
17. Tharwani, K. (2022) "Entrepreneurial Ecosystem: All You Need to Know", *Open Growth*, <https://www.opengrowth.com/resources/entrepreneurial-ecosystem-all-you-need-to-know> [1. ožujak 2024.]
18. NN (2024) Odluka o utvrđivanju plana i programa obnove i razvoja grada Vukovara do 2027. godine, Br. 46, Zagreb, ISSN 0027-7932, <https://narodne-novine.nn.hr/eli/sluzbeni/2024/46/pdf> [15. ožujak 2024.]

*Summary***THE ROLE OF COUNTIES IN SHAPING THE ENTREPRENEURIAL ECOSYSTEM - THE EXAMPLE OF VUKOVAR-SRIJEM COUNTY***Preliminary communication*

*It is well-known that entrepreneurship fosters economic growth and creates new jobs. A major challenge for policymakers is to create a conducive entrepreneurial environment that will assist entrepreneurs in achieving their business goals and ensure success in the market. The entrepreneurial ecosystem, as a newer concept and an area of growing interest for researchers and business practitioners, provides a fundamental framework for achieving equal business conditions and encompasses all elements and actors that influence the creation, development, and success of entrepreneurial activities in a particular region or community. The aim of the research is to identify key elements of the entrepreneurial ecosystem in Vukovar-Srijem County and assess their impact on the success of entrepreneurial activities. The study involved 72 entrepreneurs from the Vukovar-Srijem County area. Data were entered and processed using the statistical software package SPSS. Data processing included descriptive statistics, analysis of variance, multiple regression analysis, and correlation analysis. Research results indicate satisfaction among entrepreneurs with existing government programs and suggest that older entrepreneurs and those with more entrepreneurial experience have a more positive attitude towards entrepreneurial culture and orientation. While elements of support, capital, and market have shown statistically significant correlation with the entrepreneurial ecosystem, others such as politics, culture, and finance require further improvement and engagement of all relevant stakeholders to foster further economic growth in the county.*

**Keywords:** *entrepreneurial ecosystem, entrepreneurial infrastructure, local self-government, Vukovar-Srijem County*



---

**STUDENTSKI PRILOZI**

---

## COMPARISON OF THE USE OF ELECTRONIC HEALTH RECORDS IN ESTONIA, CROATIA AND GERMANY – DIFFERENCES AND SIMILARITIES

**Tabea Ehrmann**, student

**Lea Frey**, student

**Géraldine Guth**, student

**Jana Schmitt**, student

**Tabea Stotz**, student

*Digital innovations have revolutionised many aspects of our daily lives, including healthcare systems worldwide. This also applies to the European Union, which is planning to introduce a European Health Data Space in 2025 that will enable its Member States to share health data across borders. For this, a certain level of digitalisation needs to be established in the national healthcare systems, especially regarding electronic health records (EHRs). To showcase a wide range of countries that differ in number of inhabitants and progress in eHealth, this paper compares the development and use of EHRs in Estonia, Croatia and Germany. In order to accomplish this, literature about EHRs in the three different countries – such as country reports and national strategies – is reviewed and analysed. Additionally, expert interviews are conducted. By developing and applying diverse comparison criteria, this paper shows three approaches to EHR. Differences are mainly found regarding the role of state institutions and access and patient engagement.*

**Keywords:** *eHealth, electronic health records, Estonia, Germany, Croatia*

## 1. INTRODUCTION

In today's interconnected world, the digital transformation of healthcare systems is central for ensuring effective healthcare. Ageing populations and the complexity of modern medical treatments make it necessary to simplify processes through digitalisation, and in this way relieves the often-overstrained healthcare sector and reduces bureaucracy (cf. Federal Ministry of Health). This importance of digitalisation and cooperation has also been recognised by the European Commission, which wants to introduce the European Health Data Space (EHDS) in 2025 and is illustrated by the quote from the Commissioner for Health and Food Safety, Stella Kyriakides:

"The European Health Data Space is a game-changing moment for health in Europe and for the care our citizens receive. It will enable patients to share health data, such as their medical history, test results or prescriptions with hospitals and medical practitioners within and across Member States, as they wish. [...] Our Health Union is built on cooperation, and the European Health Data Space will be one of the strongest and most emblematic examples of what we can achieve when we come together." (European Commission 2024)

As EHRs are an essential component of the EHDS, different European countries will be compared, aiming to answer the question of what differences and similarities there are in the use of EHRs across the EU. To accomplish this, Estonia, Croatia and Germany were compared to showcase a wide range of different countries in the EU. On one hand, they differ in their population size. While Croatia and Estonia have only a few million inhabitants (about 1.3 and 3.8 million), Germany's population consists of 84 million citizens (Eurostat). Moreover, unlike the other two states, it is structured as a federation. On the other hand, there are differences between the progress regarding EHRs. While Estonia as a pioneer and Croatia have already introduced EHRs for several years and are more developed in the field of eHealth, Germany seems to fall behind in this

comparison. This selection is therefore intended to provide a broad overview of the current state of the development regarding EHRs within the EU.

The paper draws upon general information about EHRs as well as the implementation and current status of EHRs in Estonia, Croatia and Germany. In the comparative part of the paper, the results of the literature research and expert interviews are presented and discussed, based on six different comparison criteria such as governmental differences, data security and interoperability to identify differences, commonalities, how challenges have been overcome and which key lessons have emerged. The paper ends with a conclusion, in which the most important results of the comparison are summarised.

## **2. ABOUT EHRs**

The World Health Organization defines EHRs in the following manner: "Electronic health records (EHRs) are real-time, patient-centered records that provide immediate and secure information to authorized users. EHRs typically contain a patient's medical history, diagnoses and treatment, medications, allergies, immunizations, as well as radiology images and laboratory results. A National Electronic Health Records system is most often implemented under the responsibility of the national health authority and will typically make a patient's medical history available to health professionals in health care institutions and provide linkages to related services such as pharmacies, laboratories, specialists, and emergency and medical imaging facilities." (World Health Organization). The EHR is intended to simplify communication between different healthcare providers and improve the quality of healthcare: It reduces error rates by providing clear and accurate medical records and a comprehensive overview of the patient's medical history (CMS.gov). In different countries, the electronic health record has different names and is implemented in different ways, which will be presented in the following part of the paper.

## 2.1. Estonia

Estonia is one of the most advanced countries in Europe regarding digitalisation in the health sector (Thiel et al. 2018: 98): In an analysis by the Bertelsmann Stiftung that compared the Digital Health Index in 17 different countries, Estonia was ranked number one, having an index of 81.9 with excellent results in the three sub areas policy activity, digital health readiness and actual use of data (Kostera & Thranberend 2018: 3). Already in the year 2005, the process of the development of the Electronic Health Record as well as digital image processing, digital registration and digital prescription was started in the country (Thiel et al. 2018: 98; Saluse et al. 2010: 9). In 2008, the EHR was launched in Estonia (Saluse et al. 2010: 8). Central for Estonian eHealth is the Estonian National Health Information System (ENHIS) which is the database to process the health records (Lepasepp et al. 2014: 10). The ENHIS database functions as an exchange platform, covering the whole country and different healthcare service providers (Lepasepp et al. 2014: 10).

## 2.2. Croatia

Croatia's membership of SNOMED International and Croatia's focus in the national health development plan 2021-2027 shows that Croatia is making eHealth a priority (SNOMED International 2023). Croatia has been part of the eHealth network since its EU-membership in 2013 and was fully integrated into the eHDSI in 2019 (Belani et al. 2024: 816). As part of the EU cross-border health services programme, doctors from Malta, Portugal, the Czech Republic, Luxembourg, France and Spain can view the health data of Croatian citizens. Doctors from Croatia can access the health data of citizens from the Czech Republic, Malta, Portugal and Spain (European Commission). Croatia launched its eCitizen platform in 2014, which was revised in 2021 and 2023. The platform

includes the Health Portal, which contains the Electronic Health Record among other medical services and is part of the National Healthcare Information System (CEZIH) (Celic Marusic 2023).

### **2.3. Germany**

Germany's efforts to drive forward the digital transformation in the healthcare sector are only making slow progress (Thranberend & Haas 2017: 2). In an international comparison with 16 other nations conducted by the Bertelsmann Stiftung, Germany is currently in second-last place (Thiel et al. 2018: 54). The healthcare system has been undergoing a significant digital transformation since 2010, which is being steered by the Federal Ministry of Health (BMG) through the eHealth initiative (Federal Ministry of Health 2023: 10). Individual applications are regulated separately under the eHealth Act.<sup>1</sup> From January 1, 2021, insured persons will be entitled to an electronic patient file (ePA), in which essential electronic documents such as doctor's letters, medication plans, emergency records and vaccination cards can be stored (Pott 2019). The strategic guidelines focus on promoting data literacy, harmonising data protection laws, and ensuring that patients have access to their ePA throughout their lives (Federal Ministry of Health 2023: 25). By 2025, 80% of people with statutory health insurance should have an EHR, which represents an important milestone in the digitalization of the healthcare system (Federal Ministry of Health 2023: 6).

---

<sup>1</sup> Bundesgesetzblatt (2015): Gesetz für sichere digitale Kommunikation und Anwendungen im Gesundheitswesen (E-Health-Gesetz).



### 3. METHODS

To gain an insight into the framework conditions regarding EHRs in each country, secondary research was conducted by analysing literature about EHRs, such as national health strategies and other strategic documents. To build upon the acquired knowledge, various EHRs-specialists in all three countries were interviewed. The experts (one expert from Estonia, four from Croatia and four from Germany) are employees of the Ministry of Health, professors or doctoral students at universities and experts who were involved in the introduction of the EHR in the respective country. To narrow down the term differences and similarities, the authors constructed the following six categories that were used for the interviews:

- **Access and patient engagement:** This include the way patients can access their own EHR and how many inhabitants actually use the system.
- **Data security:** With this category, any security and privacy concerns related to EHRs can be identified.
- **Interoperability:** As interoperability is essential for exchanging EHRs, the authors want to have a look at how data transfer between national health care stakeholders is ensured.
- **The role of state institutions:** This category covers the way in which the respective state institutions take part in managing the use of EHRs. Attention is put on differences and similarities to Germany because of its federal system.
- **Challenges:** In this category, the authors want to explore possible challenges that have surfaced with the development and use of EHRs.
- **Key lessons:** This includes any kind of lessons the interviewed experts can draw, specifically regarding their respective country or those that can be given as universal advice to other countries.

The interviews were conducted using an interview guideline and evaluated through a qualitative content analysis containing the previously developed

categories listed above. Within the framework of the qualitative content analysis, specific text passages were assigned to the categories, ensuring that only relevant statements from the interviews are used for the comparison.

### 3.1. Access and Patient engagement

100% of Estonian citizens have an electronic health record – everything from birth until death is digitally saved. All relevant health information is stored, for example from primary care, hospital care, dental care, school health, pharmacies, emergency care, ambulances – there are only some subspecialties like speech therapies or physiotherapies that are sometimes not directly registered. Patients can also add data themselves, this way the eHealth in Estonia wants to put the prevention of sickness into focus, not only the curing of sicknesses.<sup>2</sup>

Patients can use the e-Patient portal to access their data, the *terviseportaal* - [www.terviseportaal.ee](http://www.terviseportaal.ee) (e-Estonia). Authorised people such as treating doctors can access the data with the electronic ID-card (e-Estonia). Because of the Opt-out-system, the patients have full control: They can monitor the data and decide to block some data from the system.<sup>2</sup> Furthermore, 100% of Estonian hospitals, doctors and pharmacies are connected to ENHIS (Thiel et al 2018: 103). New eHealth services are introduced by the state and medical facilities can easily be connected without any additional costs (Thiel et al 2018: 100).

In Croatia, there is a similar approach: Patients have access to their *eKarton*, the Croatian EHRs, via a mobile app called "Health Portal", a web application in the catalogue of apps for e-citizens. Patients can access their records via the health portal using their login details, similar to a bank account or smart card and can contact doctors for referrals (Banadinović et al. 2022). They have the possibility

---

<sup>2</sup> Madis Tiik, family doctor and Senior Lecturer at Tallinn University of Technology, former CEO of the Estonian eHealth Foundation.

to opt-out of the EHR (Gematik). The total number of patients accessing the health portal was 1,106,073 in March 2024 which is slightly less than a third of the population. These patients have accessed the health portal at least once.<sup>3</sup>

There is a quite different situation in Germany, where only less than 1% of the population have an EHR, called "*elektronische Patientenakte*" (ePA) in German. From the beginning of 2025, the EHR will then be set up for all people with statutory health insurance. There is the possibility of an opt-out procedure. Initially, EHRs are introduced for everyone, but if there are people who do not wish to use them, they can object to this. The EHR is available to patients via an app, which can be downloaded to a smartphone or tablet. Patients themselves can upload data to their EHR and decide who can access them. By default, only the patients themselves and the doctors treating them have access, but other people can also be given access, such as relatives or carers. With consent, medical documents can be uploaded, and emergency data can be stored, for example for pre-existing conditions, allergies or emergency contacts.<sup>4</sup> For doctors, EHRs provide quick access to important patient information, streamline treatment processes, reduce errors and improve collaboration between healthcare professionals (Pott 2019). Patients benefit from greater control over their health data, active involvement in their healthcare and improved access to important information that can save lives in emergency situations (Pott 2019). To summarise, Estonia and Croatia have the Opt-out System in common, while Germany so far (until 2024) remains with the Opt-in System. As a consequence, far less patients in Germany use the EHR compared to Croatia and especially Estonia.

---

<sup>3</sup> Josipa Kern (Professor of Medical Informatics), Hrvoje Belani (Head of Service for Cataloging, Standardization and Certification at Directorate for e-Health at Ministry of Health of the Republic of Croatia), Goran Streny (has participated in implementing the eHealth system in Croatia).

<sup>4</sup> Ms. Scrayner, Ms. Brecher and Ms. Kraft are doing their doctorates under Prof. Dr. oec. Volker Amelung on the topic of acceptance of digital solutions in an international context, Hannover Medical School.

### 3.2. Data security

In Estonia, security and privacy has been the basis during the development of all eHealth services. Therefore, strong identification, security of the documents and a strict monitoring of accesses is done. There are strong penalties for doctors that misuse the system. There have been no leaks of information about the central system in Estonia because medical data and personal data are saved physically separated, which makes cyber attacks much more unlikely. There are no specific laws for EHRs, the general laws for digital services apply.<sup>5</sup> The so-called X-Road-Infrastructure enables a safe data exchange (Thiel et al. 2018: 98). To protect the integrity of the records, KSI Blockchain technology is used (e-Estonia).

In Croatia, next to regular laws for health protection, there is also a health data and information law (enforced in 2019) that specifically regulates health data and information, therefore also the accompanying systems around EHRs. The law comes with the obligation to bring five subordinate acts into force under this law, even though only one regarding the EHRs. A reason for this delay could be COVID, even though Mr. Belani from the Ministry of Health expects the other four to be adopted by summer 2024. In general, everything is pretty much covered in his opinion. Some harmonising will be expected regarding the secondary use of data with the implementation of the EHDS.<sup>6</sup>

In Germany, data protection is a particularly important issue, which ensures that it is also given particularly extensive consideration in the EHR. The Patient Data Protection Act regulates that patients have sovereignty over their data. The data is stored in encrypted form in the EHR. Health insurance companies cannot

---

<sup>5</sup> Madis Tiik, family doctor and Senior Lecturer at Tallinn University of Technology, former CEO of the Estonian eHealth Foundation.

<sup>6</sup> Josipa Kern (Professor of Medical Informatics), Hrvoje Belani (Head of Service for Cataloging, Standardization and Certification at Directorate for e-Health at Ministry of Health of the Republic of Croatia), Goran Streny (has participated in implementing the eHealth system in Croatia).

access it either; it can only be accessed by service providers, doctors or therapists with a medical card and a pin.<sup>7</sup>

In conclusion, data security plays a central role in all the three countries. While Germany and Croatia have implemented laws that explicitly address EHRs, in Estonia the general laws regarding digital services apply.

### 3.3. Interoperability

Estonia uses a central data exchange layer (ENHIS), where all the services are connected and standardised. It works as a central component – a data exchange layer, that guarantees the data interoperability. The different softwares communicate with each other through this exchange layer, there is no “One-to-one”-Connection. Additionally, data exchange between some other countries in order to share prescriptions is possible.<sup>8</sup>

In Croatia, the interoperability between EHRs is achieved through a careful process involving various stakeholders. The EHR followed previous services that work with HL7-based messages and facilitate communication via the central platform. To ensure compatibility and compliance, IT solutions are developed by multiple vendors and are strictly evaluated by Croatia's health insurance department before implementation. This evaluation verifies that the IT solutions adhere to the specified HL7 format, and other standards required for seamless integration with the central platform. Once approved, these IT solutions are deployed across different segments of the healthcare system, such as general practitioner (GP) offices, pharmacies, and paediatric care facilities. Each sector may have its own set of vendors, although some vendors may operate across multiple areas. The deeper integration of hospital information systems with the

---

<sup>7</sup> Ms. Scrayner, Ms. Brecher and Ms. Kraft are doing their doctorates under Prof. Dr. oec. Volker Amelung on the topic of acceptance of digital solutions in an international context, Hannover Medical School.

<sup>8</sup> Madis Tiik, family doctor and Senior Lecturer at Tallinn University of Technology, former CEO of the Estonian eHealth Foundation.

EHR has significantly increased its use over the past year, improving overall interoperability within the healthcare system.<sup>9</sup> In Germany, the digital agency responsible for interoperability is called Gematik. The semantic perspective of interoperability would be International Classification of Diseases (ICD), for example, meaning that the diagnoses are all uniformly labelled and classified. This is a standard that has become very well established and enables communication between the various service providers and health insurance companies. The syntactic perspective would then be how compatible the data structures are, for example with image data. Gematik sets the standards for the telematics infrastructure and therefore also the specifications for the various manufacturers. It is important that they are all compatible with each other and that the EHRs can really be filled by all systems in practices and hospitals via the right channels with the right data structures.<sup>10</sup> In conclusion, Estonia utilises a centralised data exchange layer for interoperability, while Croatia relies on HL7 standards and meticulous evaluation processes. Germany, through Gematik, emphasises compatibility and standards compliance to facilitate seamless communication across healthcare systems.

---

<sup>9</sup> Josipa Kern (Professor of Medical Informatics), Hrvoje Belani (Head of Service for Cataloging, Standardization and Certification at Directorate for e-Health at Ministry of Health of the Republic of Croatia), Goran Streny (has participated in implementing the eHealth system in Croatia).

<sup>10</sup> Ms. Scrayner, Ms. Brecher and Ms. Kraft are doing their doctorates under Prof. Dr. oec. Volker Amelung on the topic of acceptance of digital solutions in an international context, Hannover Medical School.

### 3.4. The role of state institutions

Estonia followed a unique approach: In 2005, the Stakeholders e.g. primary care organisations and university clinics founded a special Foundation with the task to implement the EHR. The Foundation was independent in its decisions: The decisions were made from a “board” that represented patients, professionals, and other stakeholders. The interview partner was convinced that this was a success factor of Estonia because this governance enabled fast-moving decision making, “like a start-up”.<sup>11</sup> The Foundation was merged in 2017 with the e-service department of the Ministry of Social Affairs to establish the Health and Welfare Information Systems Centre TEHIK (Thiel et al. 2018: 100). In Croatia the health data information law states that the Central eHealth Authority is placed within the Ministry of Health. Therefore, the Ministry of Health is the main actor with the dedicated organisation and unit name directed for eHealth. Besides this, the central eHealth platform, called CEZIH, is also overseen by the Ministry of Health. Although CEZIH serves as the basis for the digitalization of primary healthcare and the exchange of health data, operational responsibility lies with the Croatian Health Fund. Even though the Health Fund is an insurance company, it plays the role of CEZIH's operator. With its strong IT department and many years of experience in managing health information systems, the Fund effectively manages CEZIH on contract to the Ministry of Health. This partnership ensures that the central eHealth platform functions smoothly and is continuously developed. Overall, the cooperation between state institutions, particularly the Ministry of Health and the Croatian Health Fund, demonstrates the government's active commitment to using technology to improve healthcare and patient outcomes.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Madis Tiik, family doctor and Senior Lecturer at Tallinn University of Technology, former CEO of the Estonian eHealth Foundation.

<sup>12</sup> Josipa Kern (Professor of Medical Informatics), Hrvoje Belani (Head of Service for Cataloging, Standardization and Certification at Directorate for e-Health at Ministry of Health of the Republic of Croatia), Goran Streny (has participated in implementing the eHealth system in Croatia).

In Germany the data protection and electronic patient records are controlled by different ministries. The Federal Data Protection Commissioner is part of the Ministry of the Interior. As a result, there are different approaches and different requirements. Another characteristic is the shared responsibility between the federal and state governments, which means that there is no uniformity.<sup>13</sup>

To summarise, the development of the EHR is closely linked to the ministries in Germany and in Croatia, while the development in Estonia was carried out very independently by a separate Foundation. It should also be noted that the German interviewees portrayed ministerial cooperation rather negatively. They named it as one of the reasons for the delayed development of EHRs and highlighted the challenge of shared responsibility between the federal and state level. This challenge is typical for Germany as it is caused by federalism that is an integral part of German political culture, being written down in the constitution (the Grundgesetz) and reflected in federal coordination across almost all policy areas (cf. Hegele & Behnke 2017). This also becomes evident when looking at the development of EHRs in Germany.

### **3.4. Challenges**

Because the EHR system in Estonia is from around 2008, it needs updates, for example from a document-based system to an event-based data exchange. Estonia also works on further development, for example an AI based decision support system.<sup>14</sup> In Croatia, a major challenge is the inclusion of data from private healthcare facilities in the EHR system. Currently, preventive medical data such as vaccinations and other preventive programs are not consistently included in the EHR system. This highlights the need for improved integration of

---

<sup>13</sup> Ms. Scraye, Ms. Brecher and Ms. Kraft are doing their doctorates under Prof. Dr. oec. Volker Amelung on the topic of acceptance of digital solutions in an international context, Hannover Medical School.

<sup>14</sup> Madis Tiik, family doctor and Senior Lecturer at Tallinn University of Technology, former CEO of the Estonian eHealth Foundation.



private healthcare data into the system. Another challenge is the need to train healthcare and IT professionals. While there are some educational initiatives in progress, there is still a gap between these two groups that hinders effective communication and collaboration.<sup>15</sup> This is precisely the core problem in Germany. Digitalization in the healthcare sector is not part of an overall digitalization strategy for public life, but only ever happens in isolation in the healthcare sector. A key question that needs to be asked is who should fill an electronic health record with which data and how? Does someone sit next to a multimorbid, chronically ill patient and manually enters the most important documents from the last ten years into the EHR? Or do they start with what is available from scratch. Both are conceivable approaches.<sup>16</sup>

In conclusion, the countries face different challenges due to the different states of development regarding EHRs: While Germany needs to integrate the strategy into an overall digitalization strategy, Croatia faces in particular the problem of the inclusion of private healthcare facilities and the inclusion of preventive medical data. Estonia is working on updating and further developing its system.

### **3.5. Key lessons**

The key lessons from the implementation of the EHR in Estonia were, according to our interview partner, the necessity to have a clear governance model, a standardisation and clear access rights – additionally, a country should reuse existing systems and not build new ones for the medical area (Tiik 2012).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Josipa Kern (Professor of Medical Informatics), Hrvoje Belani (Head of Service for Cataloging, Standardization and Certification at Directorate for e-Health at Ministry of Health of the Republic of Croatia), Goran Streny (has participated in implementing the eHealth system in Croatia).

<sup>16</sup> Ms. Scrayer, Ms. Brecher and Ms. Kraft are doing their doctorates under Prof. Dr. oec. Volker Amelung on the topic of acceptance of digital solutions in an international context, Hannover Medical School.

<sup>17</sup> Madis Tiik, family doctor and Senior Lecturer at Tallinn University of Technology, former CEO of the Estonian eHealth Foundation.

Mr. Belani from Croatia emphasises the importance of a high standard of security. This must be guaranteed right from the start of implementation. He also highlights the importance of user experience: Considering the user experience is crucial. By providing user-friendly web and mobile applications, these systems will be used more frequently, improving the efficiency and effectiveness of healthcare.<sup>18</sup>

The interview partner from Germany said the introduction of the EHR in Germany requires good campaigns, clear communication and, above all, players who help shape the change process in a targeted manner. You must look at what brings immediate benefits for both service providers and patients. A central voice and point of contact are crucial.<sup>19</sup> To summarise, Germany's key lessons are more related to the topic of communication, while Croatia emphasised the importance of security and user experience. A central key lesson from Estonia was to reuse already existing systems.

#### 4. CONCLUSION

The aim of this paper was to answer the question of what differences and similarities there are regarding the use of EHRs in Estonia, Croatia and Germany. To answer this question, the authors have conducted secondary research and based upon that, interviewed national experts in each country. With the overlying distinction being the different stages of development of the EHRs, this factor has become apparent in other aspects. The authors have found that one of the main differences is that both Estonia and Croatia use an opt-out option while Germany still remains with an Opt-in system so far, resulting in a far smaller number of patients having an EHR. Another difference is the varying state of

---

<sup>18</sup> Josipa Kern (Professor of Medical Informatics), Hrvoje Belani (Head of Service for Cataloging, Standardization and Certification at Directorate for e-Health at Ministry of Health of the Republic of Croatia), Goran Streny (has participated in implementing the eHealth system in Croatia).

<sup>19</sup> Ms. Scraye, Ms. Brecher and Ms. Kraft are doing their doctorates under Prof. Dr. oec. Volker Amelung on the topic of acceptance of digital solutions in an international context, Hannover Medical School.

development: Regarding state institutions, the EHRs-development in Germany and Croatia is closely linked to the respective ministries in both countries meanwhile Estonia had a separate foundation that was in charge of the development and could operate quickly. These differences have also led to different challenges and key lessons for each country. For all the countries, data protection plays a central role. While Germany and Croatia have implemented explicit laws addressing EHRs, in Estonia the general laws for digital services apply. All the three countries seem to follow the same main goal – however, the research has shown that the countries are too different in their development to have much in common regarding the implementation. Despite these differences, it can be assumed that the requirements of the EU regarding the EHDS will sooner or later lead to a harmonisation of the countries' EHRs, ultimately benefiting all EU citizens from cross-border exchange of health data.

**REFERENCES**

1. Banadinović, M.; Vocanec, D.; Džakula, A. (2022): Introduction of electronic health records in hospitals, <https://eurohealthobservatory.who.int/monitors/health-systems-monitor/countries-hspm/hspm/croatia-2022/principal-health-reforms/analysis-of-recent-reforms> (accessed March 16, 2024).
2. Belani, H.; Bedovec, T.; Matkun, A. (2024): Patients' Health Information Exchange Within the European Union: A Croatian Case Study. [https://www.researchgate.net/publication/377107474\\_Patients'\\_Health\\_Information\\_Exchange\\_Within\\_the\\_European\\_Union\\_A\\_Croatian\\_Case\\_Study](https://www.researchgate.net/publication/377107474_Patients'_Health_Information_Exchange_Within_the_European_Union_A_Croatian_Case_Study) (accessed April 3, 2024).
3. Celic Marusic, M. (2023): Information and Communication Technology, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/croatia-information-and-communication-technology> (accessed March 17, 2024).
4. CMS.gov: Electronic Health Records, <https://www.cms.gov/priorities/key-initiatives/e-health/records> (accessed March 30, 2024).
5. E-Estonia: E-Health, <https://e-estonia.com/solutions/healthcare/e-health-records/> (accessed March 30, 2024).
6. European Commission (2021): eHealth, Interoperability of Health Data and Artificial Intelligence for Health and Care in the EU. Lot 1 - Interoperability of Electronic Health Records in the EU (2020), SMART 2019/0056 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/interoperability-electronic-health-records-eu> (accessed April 1, 2024).
7. European Commission (2022): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbfd8974-cb79-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbfd8974-cb79-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) (accessed April 1, 2024).
8. European Commission (2024): Commission welcomes political agreement on European Health Data Space, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1346](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1346) (accessed March 12, 2024).
9. European Commission: Electronic cross-border health services. [https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/electronic-cross-border-health-services\\_en#which-services-are-available-in-which-countries](https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/electronic-cross-border-health-services_en#which-services-are-available-in-which-countries) (accessed March 12, 2024).
10. Eurostat: Population change - Demographic balance and crude rates at national level, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO\\_GIND\\_\\_custom\\_7127262/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_GIND__custom_7127262/default/table) (accessed April 1, 2024).
11. Federal Ministry of Health: Digitalisation in healthcare. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/en/themen/digitalisierung/digitalisation-in-healthcare> (accessed March 12, 2024).
12. Federal Ministry of Health (2023): Digital Together Germany's Digitalisation Strategy for Health and Care. [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/D/Digitalisierungsstrategie/Germany\\_s\\_Digitalisation\\_Strategy\\_for\\_Health\\_and\\_Care.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/D/Digitalisierungsstrategie/Germany_s_Digitalisation_Strategy_for_Health_and_Care.pdf) (accessed March 17, 2024).

13. Gematik: Digitale Gesundheit in Europa. <https://www.gematik.de/telematikinfrastruktur/transparenz/digitale-gesundheit-in-europa> (accessed March 14, 2024).
14. Government of the Republic of Croatia: Personal data concerning health, <https://gov.hr/en/personal-data-concerning-health/616> (accessed March 12, 2024).
15. Hegele, Yvonne; Behnke, Nathalie (2017): Horizontal coordination in cooperative federalism: The purpose of ministerial conferences in Germany. In: *Regional & Federal Studies*, 27(5), S. 529–548.
16. Kostera, T.; Thranberend, T. (2018): #SmartHealthSystems, Digitalization requires an effective strategy, compelling political leadership and a coordinating institution with a national mandate. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Spotlight Healthcare, Data, analysis, perspective No. 5 2018, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/VV\\_SG\\_SHS\\_EN\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/VV_SG_SHS_EN_final.pdf) (accessed April 1, 2024).
17. Lepasepp, K., Matjus, M., Haamer, M. (2014): Overview of the national laws on electronic health records in the EU Member States. National Report for the Republic of Estonia. Brussels: Milieu Ltd. und Time.lex, [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws\\_estonia\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/laws_estonia_en.pdf) (accessed April 3, 2024)
18. Pott, A (2019): EHR and PHR: digital records in the German healthcare system. <https://www.gesundheitsindustrie-bw.de/en/article/news/ehr-and-phr-digital-records-in-the-german-healthcare-system> (accessed March 29, 2024).
19. Saluse, J.; Aaviksoo, A.; Ross, P.; Tiik, M.; Parv, L.; Sepper, R.; Pohjonen, H.; Jakovlev, Ü.; Enni, K. (2010): Assessing the Economic Impact/Net Benefits of the Estonian Electronic Health Record System, DIGIMPACT <https://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Digimoju/Digimimpact.pdf> (accessed March 23, 2024)
20. SNOMED International (2023): Croatia prioritizes the quality and structure of ehealth data with SNOMED membership. <https://www.snomed.org/news/croatia-prioritizes-the-quality-and-structure-of-ehealth-data-with-snomed-membership-> (accessed March 23, 2024).
21. Thiel, R.; Deimel, L.; Schmidtman, D.; Piesche, K.; Hüsing, T.; Rennoch, J.; Stroetmann, V.; Stroetmann, K. (2018): SmartHealthSystems, Digitalisierungsstrategien im internationalen Vergleich.
22. Auszug Estland, S. 97 – 105. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Der\\_digitale\\_Patient/VV\\_SHS-Studie\\_Estland.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Der_digitale_Patient/VV_SHS-Studie_Estland.pdf) (accessed March 28, 2024).
23. Auszug Deutschland, S. 54 – 66 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/der-digitale-patient/projektthemen/smarthealthsystems/deutschland> (accessed March 31, 2024).
24. Tiik, M. (2012): Access Rights and Organizational Management in Implementation of Estonian Electronic Health Record System, doctoral thesis, Tallinn University of Technology, Faculty of Mechanical Engineering Technomedicum <https://digikogu.taltech.ee/et/Download/4e02e82c-27f8-420d-8c48-eb1bf05cecc2> (accessed March 26, 2024).

25. Thranberend, T.; Haas, P. (2017): Electronic health records Broad-scale introduction in Germany requires a long-term strategy and an effective governance structure. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/VV\\_SpotGes\\_eEPA\\_EN\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/VV_SpotGes_eEPA_EN_final.pdf) (accessed March 30, 2024).
26. World Health Organization: Country has national Electronic Health Record (EHR). <https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/4791> (accessed March 27, 2024).

*Sažetak*

**USPOREDBA KORIŠTENJA ELEKTRONIČKIH ZDRAVSTVENIH  
KARTONA U ESTONIJI, HRVATSKOJ I NJEMAČKOJ – RAZLIKE I  
SLIČNOSTI**

**Tabea Ehrmann**, studentica

**Lea Frey**, studentica

**Géraldine Guth**, studentica

**Jana Schmitt**, studentica

**Tabea Stotz**, studentica

*Digitalne inovacije revolucionirale su mnoge aspekte našeg svakodnevnog života, uključujući zdravstvene sustave diljem svijeta. To se također odnosi na Europsku uniju, koja planira uvesti Europski prostor zdravstvenih podataka 2025. koji će omogućiti njezinim državama članicama da dijele zdravstvene podatke preko granica. Za to je potrebno uspostaviti određenu razinu digitalizacije u nacionalnim zdravstvenim sustavima, posebice u pogledu elektroničkih zdravstvenih kartona (EHR). Kako bi se prikazao širok raspon zemalja koje se razlikuju po broju stanovnika i napretku u eZdravstvu, ovaj rad uspoređuje razvoj i upotrebu EHR-ova u Estoniji, Hrvatskoj i Njemačkoj. Kako bi se to postiglo, pregledava se i analizira literatura o EHR-ovima u tri različite zemlje – poput izvješća zemalja i nacionalnih strategija. Dodatno se provode stručni razgovori. Razvijanjem i primjenom različitih kriterija usporedbe, ovaj rad prikazuje tri pristupa EHR-u. Razlike se uglavnom nalaze u ulozi državnih institucija te pristupu i angažmanu pacijenata.*

**Ključne riječi:** eZdravlje, elektronički zdravstveni kartoni, Estonija, Njemačka, Hrvatska

## EU ACCESSION AS A FOREIGN POLICY INSTRUMENT

**Max Hochdorfer**, student

**Sandro Jobst**, student

**Dominic Krahl**, student

**Nadine Merz**, student

**Christina Schulze**, student

*Since the last enlargement with the Central and Eastern European states, the European Union's (EU) enlargement policy appeared to have diminished in significance. Due to the Russian aggression against Ukraine, this dynamic has fundamentally shifted. The EU now acts as a crucial counterbalance to Russia in Europe striving to strengthen its influence in Eastern Europe. EU-Commission-President von der Leyen recently stated, "We have seen the birth of a geopolitical Union – supporting Ukraine, standing up to Russia's aggression, responding to an assertive China and investing in partnerships." During this change, the EU aims to solidify influence in Eastern Europe and offer neighbouring non-EU states a democratic future. Enlargement policy is an indispensable instrument, that gives potential member states access to the single market and offers them a long-term path to independence and self-determination, free from Russian influence. Alongside Ukraine, Moldova, and Georgia, the Western Balkans, particularly Kosovo, receives significant attention. Since the 1990s, the Copenhagen criteria have guided EU accession. Given the evolving security landscape in Europe and the complex relations with Russia, this paper examines, through the accession negotiations with Kosovo, whether these criteria still align with the EU's current objectives and assesses the need for reform through qualitative analysis.*

**Keywords:** *J 18 Public Policy; D 74 Conflict, Conflict Resolution, Alliances, Revolutions, K 33 International Law; E 61 policy Objectives, Policy Designs and Consistency, Policy Coordination; F 55 International Institutional Arrangements*



## 1. INTRODUCTION

In a time when the Russian war of aggression on Ukraine is intensifying geopolitical tensions in Europe, the European Union's (EU) enlargement policy is once again in the focus of the international community. This event marks a significant turning point, prompting the EU to reconsider its role as a crucial geopolitical player to enhance its influence in Eastern Europe and offer a democratic future perspective to the neighboring non-EU states. Given the urgent need to evaluate the EU's enlargement policy in the context of current security threats, the central question arises: To what extent do the Copenhagen Criteria need to be reformed to meet the new geopolitical challenges and effectively drive the EU enlargement forward? To answer this question, a combination of research and expert interviews will be employed. This study focuses on Kosovo as a potential candidate for accession, to shed light on the relevance and potential overhaul of the accession criteria. The interaction between current political dynamics and the EU's objectives in Kosovo is at the heart of this, to explore ways in which EU enlargement policy can continue to serve as an effective foreign policy tool. This analysis emphasizes the urgency of a more flexible approach and potential revision of the criteria, to formulate an effective response to new challenges and enhance the EU's integration capability.

## 2. ACCESSION PROCEDURE

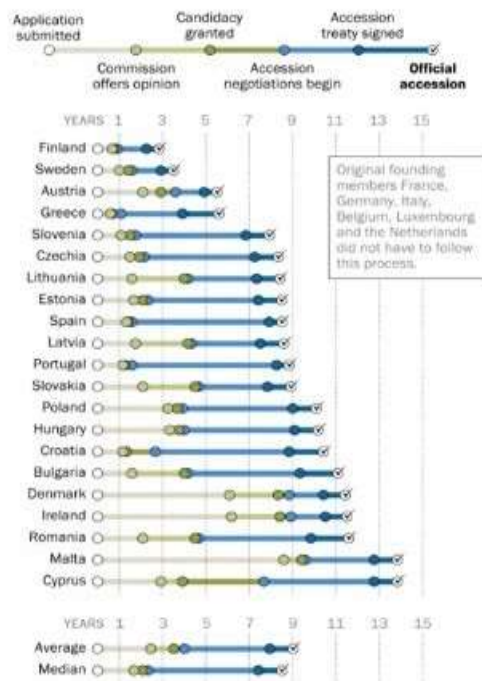
The accession procedure begins when a European state applies for membership of the European Union to the Council of the European Union in accordance with Art. 49 of the Treaty of the European Union (TEU). According to Art. 49 sentence 2 TEU, both the European Parliament and the national parliaments of the Member States of the European Union must be informed of this application. According to the first sentence of Article 49 TEU, any state may apply to join the European Union, provided that it is European and respects the values set out in Article 2 TEU. These values are respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the

rights of persons belonging to minorities. In addition, according to Article 49 sentence 4 TEU, the "criteria agreed by the European Council" must be observed upon accession. This refers to the Copenhagen criteria. They were adopted by the European Council in 1993 with a view to the forthcoming eastward enlargement, as this was the first time that the need for such fixed criteria was recognized; the previous enlargements functioned without such criteria, as the states concerned already met the requirements of the members anyway (Wim van Meurs et. al., 2018, p. 152). A distinction is made between political, economic, and legal criteria (Fachbereich Europa of the German Bundestag, 2016, p. 6). For the political criterion, the state must respect the aforementioned values of Art. 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and demonstrate sufficient stability to guarantee the preservation of these values (Bergmann, 2022). From an economic perspective, an economy is assumed that it can withstand "competitive pressure and market forces within the Union". For example, "macroeconomic stability, current account deficits, unemployment rates, inflation, financial policy, the banking sector and corporate structures" are analyzed (Fachbereich Europa of the German Bundestag 2016, p. 6). In addition, from a legal perspective, the member states are expected to adopt the *acquis communautaire*, meaning all rights and obligations binding on the EU states, i.e. primary law, secondary law, and the case law of the European Court of Justice. The application of EU law requires an independent judiciary and an "administration anchored in the rule of law" (ibid., p. 6). However, these criteria are not particularly precise in practice; it is not clear from the Copenhagen criteria when, for example, respect for human rights is guaranteed to a sufficient degree or to what extent there may be transitional periods for certain points (Jan Bergmann, 2022). Since the decision on the application for accession to the European Union lies with the Council of the European Union, i.e. with representatives of the member states in accordance with Art. 16 para. 2 TEU, it is ultimately the member states' assessment of compliance with the Copenhagen criteria that is particularly relevant. The European Union can therefore make use of a great deal of leeway in shaping the accession process,

for example through "an EU dialogue with potential accession candidates and [through] gradual preparation for accession" (Hans von der Groeben et. al., 2015, Rn. 26). Membership of the European Union is a process that must be carefully managed. Before accession, a period is required in which the country in question adapts to EU standards. This accession process has historically been highly variable (Nádasi, Trón 2023 p. 51). While Austria, Finland, and Sweden, for example, only needed two years for negotiations, the process in Croatia took almost eight years. The duration of this process can vary depending on the circumstances. Studies such as that by Bevington (2020) show an average duration of around five years from the start of negotiations, while an analysis by the Pew Research Centre points to an average of nine years for the 21 current non-founding members of the EU. This time frame is influenced by a variety of internal and external political factors as well as the speed at which the candidate country carries out legal reforms to meet EU requirements. Additionally, the duration of granting candidate status to current EU members varies on average by about 3.5 years. While Greece obtained this status in about eight months, it took Malta and Ireland the longest at 9.4 and 8.4 years respectively (Leppert, 2022).

#### A look at the typical timeline for EU accession

Amount of time each step took current member countries to join the European Union, in years



Notes: From 1967-1992, the European Communities (EC) served as the legal predecessor of the EU. Total length of the accession process for each country calculated using the exact dates of application submission and official accession; all other calculations based on the first day of the month of the first event to the first day of the month of the second event. See "How we did this" for more. Sources: European Union archives, EUR-Lex, the University of Luxembourg's Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), University of Pittsburgh's Archive of European Integration, news articles.

PEW RESEARCH CENTER

### 3. CURRENT POLITICAL SITUATION

The evolution of the EU Accession Criteria will from now on have to be managed differently due to a decisive event that happened in 2022: the second Russian invasion of Ukrainian territory. This war changed the whole geopolitical situation with a great impact on the security landscape in Europe and brought a bunch of new challenges for the European Union to deal with. Before examining the case study of the EU accession negotiations with Kosovo, in this paragraph, those challenges and the following shift in the EU enlargement policy as a direct consequence of the Russian aggression will be addressed.

#### 3.1. Challenges

Firstly, it is important to remember that the Russian military aggression didn't start in 2022, as Russia already annexed Crimea in 2014 and constantly supported pro-Russian separatists who controlled parts of the Donbas region. The annexation of Crimea happened almost ten years ago and during this time it became clear that the Russian aggression shouldn't be considered only as a war against the Ukraine, but also as a mechanism to dismantle the European security landscape and the democratic order (Jakub Przetacznik, 2022, p. 1). Due to their geographic location, the Baltic countries are alerted and have been warning about a possible invasion for a long time now, but just recently Estonia's foreign minister Margus Tsahkna stated that the Baltics have "three or four years to prepare for Russian test for NATO" (Margus Tsahkna, 2024). As a natural reaction not only, the Baltic states but also other EU member countries have increased their defense and military spending in recent years. Another challenge for the European Union is to agree on security related issues on EU-level, due to the unanimity voting procedure, that allows a single member country to veto a decision (Orsolya Ráczová, 2023, p. 6). This requirement makes

the EU appear sluggish, inflexible, and slow to act and some consideration should at least be given to a possible change from unanimity to majority voting. However, this seems to be unrealistic as it “means that embedded conflicts and divisions along some member states need to be resolved” (Orsolya Ráczová, 2023, p. 6) first, which in turn would represent a further challenge for the European Union. Unsurprisingly, the EU relations with Russia are at a relatively low point. In March 2022 the EU adopted its “Strategic compass for security and defence”, acknowledging Russia’s aggression against Ukraine as a “major geopolitical shift” and Russia itself as “a long-term and direct threat for European security” (Jakub Przetacznik, 2022). As a response to the Russian invasion in 2022 the EU - in collaboration with its partners, e.g. United States, United Kingdom – since then has put together 13 packages of sanctions to weaken the Russian economy and reduce its capacity to finance the war (Vanessa Cuevas Herman, 2023, p. 4).

### 3.2. Consequences – EU enlargement Policy as a strategic tool

The goal of the EU enlargement policy – as stated by the EU itself – is the “Consolidation of peace, stability and democracy throughout the continent” (André De Munter 2023, p. 1). Therefore, a direct response by the European Union to the Russia-Ukraine war was the



reactivation of the enlargement process. Only four months after the Russian attack in February 2022 Ukraine and Moldova were granted the status of EU candidate countries, Georgia received a “European perspective” and eight, respectively 17 years after getting candidate status, official accession negotiations with Albania and North Macedonia were

now finally opened (Anghel, Džankić, 2023, p. 487).

Without the Security threat coming from Russia, those decisions would have never been made, as they are part of the EU's risk management strategy to stabilize its Eastern borders (ibid. p. 488). Two main factors played into that strategy: the actual insecurity that pushed the EU to position itself as a great power, and the historical memory of the Cold War that created solidarity among the EU's leadership and led to the EU helping Ukraine, including the promise of membership (ibid. p. 491). However, this isn't the first time the EU uses the enlargement policy as a strategic tool: while the Yugoslavian wars were happening in the 1990s, in order to stabilize the post-communist countries in central and eastern Europe and guide them towards democracy and market economy, the EU accelerated the accession negotiations leading to the extensive EU Eastern enlargement in 2004 (ibid. p. 489). In regard to the former Yugoslavian countries, one can see that most of them didn't get EU accession in the following years. This non-enlargement approach resulted in the EU losing its influence across the Western Balkans and could now be seen as a reason why the EU acts the way it does with the EU risk management strategy after the latest Russian aggression (ibid. p. 491).

#### **4. CASE STUDY: KOSOVO**

To ascertain how the integration of the current ten accession candidates is progressing, and the challenges potential candidates like Kosovo may face, as well as possible reform opportunities, two expert interviews were conducted. Initially, Expert 1 worked in the Human Rights Department of the Council of Europe for cooperation programs with candidate and new member states, focusing on compliance with various conventions and committee work. Subsequently, she was active for many years in the intergovernmental sector where she drafted legal binding instruments and conventions based on the jurisprudence of the European Court of Human Rights. Expert 2 holds a master's degree in European Administrative Management from the University of Public

Administration Ludwigsburg and is currently pursuing further studies in Southeast European Studies at the University of Graz. Moreover, his on-the-ground experience in Belgrade, specializing in European Studies, has equipped him with a nuanced understanding of the present political challenges. This educational background has given him a broad and varied expertise.

#### **4.1. Kosovo's relationship with the EU**

Since and even before Kosovo's declaration of independence from Serbia, the European Union has supported Kosovo politically and financially in maintaining stability. Before Kosovo's independence, Kosovo participated in the EU's Stabilisation and Association Process (SAP). This process refers to the EU's policy towards the Western Balkan states (European Commission, n.d.b). The SAP was introduced in 1999 in five South Eastern European countries, including Kosovo, with the aim of promoting the alignment of governments with European standards and participation in regional co-operation with the prospect of EU accession (Kaminski and de la Rocha, 2003, p. 1). In 2008, Kosovo unilaterally declared its independence from Serbia (De Munter, 2023, p. 5). The EU then emphasized its intention to support Kosovo's economic and political development through a European perspective (Rat der Europäischen Union, 2008, p. 15). In addition to the EU accession perspective, the EU announced its determination to continue to play a leading role in the stabilization of Kosovo (Rat der Europäischen Union, 2008, p. 15). For this purpose, the EU established the European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) in 2008, which is a Mission to "support selected rule of law institutions in Kosovo on their path towards greater efficiency, sustainability, multi-ethnicity and accountability, free from political interference and in line with international human rights standards" (European Union Rule of Law Mission Kosovo, n.d.). As part of this

mission, the EU continues to monitor and support the government of Kosovo to this day (European Union Rule of Law Mission Kosovo, n.d.).

The EU is also present in Kosovo through its Special Representative (EUSR) which „promotes the EU's policies and interests in specific regions and countries and play an active role in efforts to consolidate peace, stability and the rule of law.“ (European Union External Action, 2023). In 2016, the Stabilisation and Association Agreement (SAA) came into force as part of the stabilisation and association process between the EU and Kosovo. The SAA is an EU instrument for gradually bringing the countries of the Western Balkans closer to the EU (De Munter, 2023, p. 2). The agreement aims to support reform efforts to adopt European laws and regulations (Auswärtiges Amt, 2023). In addition to the political support described above, the EU also provides Kosovo with financial support. From 1999-2007, Kosovo received 3.5 billion euros in financial aid from the EU (Europäischer Rechnungshof, 2012, p. 10). The EU has pledged a further 1.2 billion euros in financial aid for the period 2009-2011 (ibid. p. 10). The rule of law projects, such as EULEX, were financed by the EU budget from 2007-2011 with 650 million euros (ibid. p. 10) Half of the financial assistance during this period was therefore directed towards support for the rule of law in Kosovo. According to the European Court of Auditors, Kosovo receives the most EU aid per capita in the world (ibid. p. 10). As a potential candidate country, Kosovo has been receiving financial support from the EU since 2007 as part of the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)(European Commission, n.d.a). In the current EU budget for 2021-2027, the countries in the Western Balkans will once again receive financial support with a total funding volume of up to 9 billion euros (Auswärtiges Amt, 2023). Even though the EU as an institution supports Kosovo, there are differences between the EU member states in their relations with Kosovo. Until today five-member states (Cyprus, Greece, Romania, Slovakia and Spain) have not recognised Kosovo's independence from Serbia (De Munter, 2023, p. 5). For this reason, the EU maintains a status-neutral



stance towards Kosovo (Europäischer Rechnungshof, 2012, p. 9). In May 2022, Kosovo applied for membership of the Council of Europe (Council of Europe, 2024, p. 1). As all EU member states have begun the process of joining the Council of Europe, the fact that Kosovo has now submitted its application is an important step in its rapprochement with the EU (Bjerregaard, 2024). Even though not all EU member states recognize Kosovo, Kosovo submitted its application to join the EU in December 2022 (André De Munter, 2023, p. 1). Even if the EU maintains a neutral stance on Kosovo's status, it plays an important role in Kosovo's path to becoming a functioning constitutional state. By offering the prospect of accession and financial support, the EU is clearly signaling its willingness to help stabilize Kosovo. However, the relationship between Kosovo and the EU is not just one-sided. Kosovo is participating in the Stabilisation and Association Process and is demonstrating its willingness to join the EU and harmonize its own laws and regulations with EU law.

#### **4.2. Kosovo as a special candidate for accession**

Kosovo represents a unique case among EU accession candidates, mainly due to its ambivalent international status. Expert 1 emphasizes that Kosovo is the only candidate country that is not a member of the Council of Europe, a common precursor to EU membership. Although Kosovo has recognized the necessity and applied for membership, its status as a nation remains contested, with no consensus within the United Nations. This results in decisions of the Council of Europe often being annotated with a footnote referencing the UN's position on Kosovo. Additionally, some EU member states, like Spain, may be hesitant to accept Kosovo. It will likely be more challenging for Kosovo to become a member than for other states, especially since there are still some security and stability issues that need to be resolved.

Expert 2 as well points out that the uncertain situation following Kosovo's declaration of independence in 2008 is likely to persist. A major reason for this is the non-recognition by some EU countries such as Spain and Romania, which face their own separatist movements, affecting their willingness to recognize Kosovo. Other challenges include the stances of countries like Greece and Slovakia due to their own border-related issues, as well as Cyprus because of Turkey. Additionally, Serbia has garnered international support from countries like Russia and China, creating a stalemate in Kosovo's recognition, which complicates achieving unanimity in the EU Council.

### **4.3. Challenges and Reform Proposals**

#### 4.3.1. Principle of unanimity

Expert 1 maintains that deviating from the principle of unanimity is not advisable because members of international organizations must maintain mutual understanding and recognize each other as part of the collective. Abandoning the principle for key decisions such as EU accession votes, which would rely on a qualified majority, may not be practical in real-world application. A core issue within EU processes is that state and government leaders exchange views, often sidelining the European democratic institutions, which regrettably have little to no voice, especially in the accession process.

Expert 2 notes the challenge, pointing out that some member states may be reluctant to accept Kosovo, such as Spain. This hesitancy implies that the accession process for Kosovo could prove more difficult compared to other states.

#### 4.3.2. Streamlining the timeline

Accordingly, to both experts, the duration of the accession process should be appropriate and clearly defined to ensure transparency and efficiency. A time-limited process is essential to prevent political speculation and ensure that evaluations are based on objective criteria. A clear timeline for the accession process would be crucial. Firstly, a well-defined timeline provides a transparent and reliable perspective for the candidate country, facilitating the planning and implementation of reforms and adjustments. This can help strengthen political stability and confidence in the accession process.

Furthermore, a specified timeline could allow for better resource allocation and management for both the candidate country and the EU, as it enables both parties to coordinate their efforts and investments more efficiently. The accession negotiations with Turkey in the 2000s demonstrated that a clear timeline with a concrete accession perspective would also underscore the EU's political credibility and reinforce its commitment to enlargement and strengthening European integration (Bjerregaard, 2024).

#### 4.3.3. Associate membership

In addition to streamlining the accession process, there is also much discussion about energizing the accession process (Anghel, Džankic 2023 p.3). According to Expert 2 this could offer significant benefits for potential member states as well as for the EU as a whole. When an accession candidate already meets certain requirements for full membership, a dynamic process provides the opportunity to grant special privileges to this candidate. These may include access to the internal market, participation in negotiations on political decisions, and cooperation in various EU programs. Such an approach allows the accession candidate to benefit from the advantages of the EU before official

membership, undertake further reform efforts, and establish closer ties with the Union. While this is not a new methodology, its effectiveness is evident in the gradual integration of Bulgaria and Romania into the Schengen Area (European Commission, 2024.).

A dynamic accession process offers a more flexible and adaptable approach to the enlargement process, allowing candidate countries to undergo gradual integration while encouraging the EU to further promote and solidify its values and standards.

## 5. CONCLUSION

Beyond the discussed reform proposals, it is evident that a comprehensive overhaul is necessary to preserve the European Union's operational efficacy. Future reforms must focus on fortifying the institutional capacities of the Union's bodies, refining internal decision-making processes, and fostering enhanced cooperation among member states. The realization of these reforms is not without its obstacles, primarily due to the need for treaty amendments—an endeavor that appears daunting under the current political climate. Treaty modifications demand unanimous agreement from all member states, a venture that is inherently intricate and protracted. Achieving consensus for treaty reform is especially arduous amidst political divergence, where the convergence of member states' interests into a unified direction is a formidable task.

Nevertheless, it remains imperative to explore and deliberate on potential reforms that could bolster the EU's operational capacity in the face of emergent challenges. While comprehensive treaty changes may seem distant, exploring alternative solutions or incremental reforms could provide a pragmatic route to enhancing the EU's functionality and efficacy in addressing complex global issues.

Kosovo's candidacy illustrates the nuanced challenges inherent in the EU's expansion, reflecting the delicate equilibrium between maintaining internal unity and addressing external geopolitical imperatives. The unanimous

agreement requirement, as critical as it is for collective decision-making, emerges as a considerable obstacle. The lack of recognition of Kosovo by certain member states not only impedes Kosovo's EU aspirations but also unmasks the complex tapestry of individual national interests and sensitivities.

In response, streamlining the accession timeline offers a solution aimed at increasing the transparency and accountability of the EU's enlargement policy. A precise, fixed timeline would not only set clear expectations but also expedite the accession process, providing aspirant nations with a tangible framework for reforms. Moreover, the concept of an associate membership delineates a progressive path towards full EU integration, embodying the Union's commitment to a gradual and inclusive expansion process.

In conclusion, while the path to implementing substantial treaty reforms may be fraught with complexities, the EU's steadfast commitment to strategic and inclusive enlargement remains crucial. It is through such commitment that the EU can continue to assert its influence and uphold its foundational principles, securing its role as a pivotal advocate for democracy, peace, and stability within and beyond its borders.

**REFERENCES**

1. André De Munter (2023): Die Länder des westlichen Balkans. Available at: [https:// www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/168/die-lander-des-westlichen-balkans](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/168/die-lander-des-westlichen-balkans) (Accessed: 26 March 2024).
2. André De Munter (2023): Die Erweiterung der Europäischen Union. Hg. v. Europäisches Parlament. Europäisches Parlament. Brüssel. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/167/die-erweiterung-der-europaischen-union>, (Accessed: 26 March 2024).
3. Anghel, Veronica; Džankić, Jelena (2023): Wartime EU: consequences of the Russia – Ukraine war on the enlargement process. In: *Journal of European Integration* 45 (3), p. 487– 501. DOI: 10.1080/07036337.2023.2190106.
4. Auswärtiges Amt (2023): EU-Perspektive für Kosovo. Available at: [https:// www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-beitrittskandidaten-node/eu-kosovo/252526](https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-beitrittskandidaten-node/eu-kosovo/252526) (Accessed: 2 April 2024).
5. Bartłomiej Kaminski and Manuel de la Rocha (2003) Stabilization and Association Process in the Balkans: Integration Options and their Assessment. Available at: [https://documents1.worldbank.org/curated/en/873921468771103431/105505322\\_2004111716\\_5013/additional/multi0page.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/873921468771103431/105505322_2004111716_5013/additional/multi0page.pdf) (Accessed: 4 April 2024).
6. Council of Europe (2024): Application by Kosovo for membership of the Council of Europe. Available at: <https://rm.coe.int/application-by-kosovo-for-membership-of-the-council-of-europe-/1680af1575> (Accessed: 29 March 2024).
7. European Commission (n.d.b): Stabilisation and Association Process. Available at: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en) (Accessed: 4 April 2024).
8. European Commission (n.d.a): Overview - Instrument for Pre-accession Assistance. Available at: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en) (Accessed: 4 April 2024).
9. Europäischer Rechnungshof (2012): Rechtsstaatlichkeitshilfe der Europäischen Union für das Kosovo. Sachbericht Nr. 18. Available at: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr12\\_18/sr12\\_18\\_de.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr12_18/sr12_18_de.pdf) (Accessed: 2 April 2024).
10. European Union External Action (2023) EU Special Representatives. Available at: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representatives\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representatives_en) (Accessed: 4 April 2024).
11. European Union Rule of Law Mission Kosovo (n.d.): What is EULEX? Available at: [https:// www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16](https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16) (Accessed: 1 April 2024).
12. Fachbereich Europa of the German Bundestag (2016): Voraussetzungen für den Beitritt eines Staates zur Europäischen Union.
13. Hans von der Groeben et. al. (2015): Europäisches Unionsrecht.
14. Jakub Przetacznik (2022): The EU's foreign, security and defence policy after Russia's invasion of Ukraine. Hg. v. Europäisches Parlament. Europäisches Parlament. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729456/EPRS\\_A](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729456/EPRS_A)

- TA(2022)729\_456\_EN.pdf, (Accessed: 2 April).
15. Pressemitteilung der Europäischen Kommission:  
Available at:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_24\\_1722](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_24_1722)
  16. Levente Nádasi, Zsuzsanna Trón (2023): How Decisive Are the Copenhagen Criteria for EU Enlargement?
  17. Jan Bergmann (2022): Handlexikon der Europäischen Union.
  18. Margus Tsahkna: "the Balitics have three or four years to prepare for Russian test for NATO" <https://apnews.com/article/poland-estonia-russia-nato-putin-bf0bc50554182f9c9bd5ea9b1a5cf2ef>, (Accessed: 1 April).
  19. Merete Bjerregaard (2024): 'European Union Enlargement Policy'. Interview with Merete Bjerregaard, (Accessed: 27 March).
  20. Rat der Europäischen Union (2008): Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 in Brüssel: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11018-2008-INIT/de/pdf> (Accessed: 1 April 2024).
  21. Orsolya Ráczová (2023): The lingering war: Security implications in Europe.
  22. Vanessa Cuevas Herman (2023): Russia. Hg. v. Europäisches Parlament. Europäisches Parlament. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/177/russia>, (Accessed: 2 April).
  23. Wim van Meurs et. al. (2018): Die Unvollendete.

*Sažetak*

## **PRISTUPANJE EU KAO VANJSKOPOLITIČKI INSTRUMENT**

**Max Hochdorfer**, student

**Sandro Jobst**, student

**Dominic Krahl**, student

**Nadine Merz**, studentica

**Christina Schulze**, studentica

*Od posljednjeg proširenja s državama srednje i istočne Europe, čini se da je politika proširenja Europske unije (EU) izgubila na značaju. Zbog ruske agresije na Ukrajinu ta se dinamika iz temelja promijenila. EU sada djeluje kao ključna protuteža Rusiji u Europi koja nastoji ojačati svoj utjecaj u istočnoj Europi. Predsjednica EU-povjerenstva von der Leyen nedavno je izjavila: "Svjedoci smo rađanja geopolitičke Unije – podupiranje Ukrajine, suprotstavljanje agresiji Rusije, odgovor na samoupornu Kinu i ulaganje u partnerstva." Tijekom ove promjene, EU ima za cilj učvrstiti utjecaj u istočnoj Europi i ponuditi susjednim državama koje nisu članice EU-a demokratsku budućnost. Politika proširenja neizostavan je instrument koji potencijalnim državama članicama daje pristup jedinstvenom tržištu i nudi im dugoročni put prema neovisnosti i samoodređenju, bez ruskog utjecaja. Uz Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju, zapadni Balkan, posebno Kosovo, dobiva značajnu pozornost. Od 1990-ih kopenhagenski kriteriji usmjeravali su pristupanje EU-u. S obzirom na razvoj sigurnosnog krajolika u Europi i složenih odnosa s Rusijom, ovaj dokument ispituje, kroz pristupne pregovore s Kosovom, jesu li ti kriteriji još uvijek u skladu s trenutnim ciljevima EU-a i procjenjuje potrebu za reformom putem kvalitativne analize.*

**Ključne riječi:** *J 18 javna politika; D 74 sukob, rješavanje sukoba, savezi, revolucije, K 33 međunarodno pravo; E 61 ciljevi politike, dizajn i dosljednost politike, koordinacija politike; F 55 međunarodni institucionalni aranžmani*



## STRENGTHENING DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL: A COMPARISON OF APPROACHES OF EUROPEAN CITIES

**Philipp Hamm**, student

**Lucile Reusch**, student

**Joschka Schmidt**, student

**Felix Schramm**, student

**Tim Widmaier**, student

*'Democracy cannot be taken for granted nowadays', said Dubravka Šuica, vice-president of the European Commission for Democracy and Demography. Rising anti-democratic tendencies pose an imminent threat to democratic systems and their rules of law resulting in a delicate and pressing issue for the European Union and its Member States to deal with. Especially cities and municipalities - as the lowest administrative unit and the closest government authority to citizens - are uniquely well positioned to reach citizens, promote democratic values and eventually contribute to both social and political stability. Yet the lack of a common European concept with recommendations for action at municipal level reduces the EU's ability to counter the threats of anti-democratic trends considerably. Given the current context, elaborating a European guideline based on best practice for the municipal level becomes a necessity. It discusses how the approaches the cities of Munich and Amsterdam are pursuing to tackle anti-democratic trends could be reused by other European cities to counter similar challenges. As part of a comparative approach, strategy papers are analysed and expert interviews conducted to ultimately develop a common European concept with concrete recommendations which can be seen as a first attempt to establish a European-level guideline to strengthen democracy at the local level.*

**Keywords:** *State and Local Government (H700), Intergovernmental Relations (H770), Public Administration (H830), Political Processes (D720), Bureaucracy (D730)*

## 1. INTRODUCTION

Within the European Union (EU) the crisis of democracy is undeniable, whether it is the increase in social inequality and economic uncertainty, the polarisation of society - not least due to the rise of populist parties - or the dwindling trust of citizens in institutions. More and more people do not believe in the functioning of democracy (cf. European Capital of Democracy, p. 5). The fragile status of democracy in Europe highlights the need for governments and the EU to take effective action.

Cities and municipalities are the lowest administrative unit and the closest democratic government authority to citizens. Therefore, they are uniquely well positioned to reach citizens, listen to them, and thus promote democratic values, and eventually contribute to both social and political stability. Cities play an intermediary role by bridging the gap between citizens and higher institutional levels, which makes them key contributors to strengthening democracy at a local level. (cf. Andrews und Boni 2018) Further, cities can be important centres of democratic resistance countering anti-democratic trends at the national level which makes it even more interesting to look at the municipal level. (cf. ECoD 21.03.2024)

Vienna and Munich, two major European cities, are particularly suitable for comparison: both cities are in a federal state with a parliamentary democracy, have a similar population size, an equivalent administrative structure, and therefore comparable tasks.

By analysing a selection of approaches from both cities, concrete recommendations will be formulated that other European cities can adopt to counter anti-democratic tendencies. The four topics *Institutional Structures*, *Democratic Values through Education*, *Children and Youth Work* and *Media Competence against Disinformation* were derived from a survey in which EU citizens were asked about the most serious threats to democracy. (cf. European Commission 2023)

Considering the rise in anti-democratic tendencies, a coordinated and integrated approach is required to effectively defend democracy. Thus, all four issues are of crucial importance as they are closely interconnected. **Young people** are not only the future of European society, but also a driving force in shaping democratic processes. A broad **education** that promotes democratic values and critical thinking can create an informed and engaged citizenry. Strong **institutional structures** are essential to counter anti-democratic forces. It is important to strengthen these institutions to ensure that they can fulfil their tasks effectively. The final aspect is the fight against **disinformation**. The spread of misinformation can undermine citizens' trust in democratic institutions and manipulate public opinion.

## 2. DEMOCRACY IN THE EU

Democracy – a 'government of the people, by the people, and for the people' as said by Abraham Lincoln – is one of the most important values and key achievements of the European Union. (Wewer 2001, p. 115) The EU as defined in its foundation treaty is a representative democracy regarding its form of government and further understands democracy as a set of values. (Publications Office of the European Union, Article 2, 10) The EU understands its form of government as *liberal representative democracy*, which has its origins in the European Enlightenment and defines legitimacy, accountability, and transparency as its key features. (cf. European Committee of the Regions 2022, p. 12) The forms of democracy can vary in the member states - Austria and Germany have a parliamentary democracy. Since the EU's foundation, democracy as a form of government and as a set of values has contributed to the success of the European project and enabled the continent 'an unprecedented growth of freedom and prosperity', further reducing poverty and violence. (European Committee of the Regions 2022, p. 8), (cf. Universiteit van Amsterdam 2023) This is illustrated not least by the influence of the EU as an international actor on the democratisation of the European continent: in 1957 only 12 of the

current member states were democracies – today there are 27. (Bundesregierung 2024a) But the driving force for democracy emanating from the Western liberal democracies only succeeded in part worldwide. It soon became clear that non-democratic political systems could as well achieve economic growth and prosperity. (cf. European Committee of the Regions 2022, p. 8)

## **2.1. Anti-Democratic Tendencies in the EU**

In fact, 'the number of democratic states has been declining since 2005, and even within established democracies, their quality is declining'. (Pausch et al., p. 6) Europe's democracies are not left unscathed by the global trend towards a loss of democracy as they have for years been facing various challenges jeopardising democracy as a form of government and as a set of values. (cf. European Committee of the Regions 2022, p. 8) As a form of government, 'western democracies are [...] witnessing their dominance melting away in global scientific, economic, and military affairs.', 'partly because democratic procedures are not generating as much legitimacy as they used to'. (European Committee of the Regions 2022, p. 8) As a set of values, 'the democratic states are faced with several kinds of discontent from their own citizens' which 'have ever-increasing expectations of what democracy ought to provide.' (cf. European Committee of the Regions 2022, p. 8) These challenges are to be understood as consequences of anti-democratic tendencies in society and consequently in politics. Anti-democratic tendencies are sources of threat for the existence, stability, and further development of democracies. The crisis of democracy in each European member state is different and might slightly differ in its causes and symptoms. However, those tendencies present all European member states with challenges.

## 2.2. Resilience through Action – European Approaches?

As different as the extent of anti-democratic tendencies might be in each member state, so are the solutions brought forwards to counteract the negative trends. Due to the advanced integration process, the anti-democratic tendencies at national level are affecting the democratic stability and global power position of the EU, resulting in a pressing European issue that requires common approaches – also in the interest of the EU itself. (cf. European Committee of the Regions 2022, p. 13) Accordingly, the Munich and Vienna strategies are compared with the aim of deriving recommendations for action as European cities and municipalities are missing an official guideline of that kind from the EU. They lack the knowledge and the necessary tools on how to counter anti-democratic tendencies effectively because there is no specific document which focuses alone on the role of cities. For instance, the European Urban Agenda does not present any practical information on this issue. (cf. European Urban Initiative) Even though the Committee of the Region established a High Level Group on European Democracy to 'develop innovative ideas on improving European democracy and reinforcing the impact and influence of local and regional authorities' its proposals remain without concrete legislative action due to its missing institutional weight in European policy making. (cf. European Committee of the Regions 2022, p. 2) The lack of a strategy once again highlights the rather marginal position of cities in the European multi-level governance system, even though they are the closest to the citizens and surveys show that EU citizens trust their local and regional representatives the most on EU matters. (cf. European Commission 2018), (cf. Edgington 2017) However, there are various initiatives at European level in which cities join forces to promote democracy and closely related issues such as the rule of law and combating misanthropy, and to exchange knowledge and best practices. Vienna and Munich for example joined the European Coalition of Cities Against Racism. Since 2022 the initiative

*European Capital of Democracy* (ECoD) unites 'dedicated cities that are frontrunners in democracy promotion' to offer them a platform for knowledge transfer, training opportunities and best practice exchange. (cf. *European Capital of Democracy 2023*) In a participatory decision-making process ECoD annually awards a European city as the capital of democracy. After Barcelona, Vienna is the second city to receive the award setting itself the goal to become the most liveable and democratic city 'by opening up [its] top-down processes and enriching them with democratic innovations that build on citizens' needs and ideas' through a diverse programme for the year of the award 2024/2025. (European Capital of Democracy, p. 5)

### **3. INSTITUTIONAL STRUCTURES**

Institutional structures are crucial for the promotion of democratic participation at municipal level, as they provide the framework in which democratic participation occurs. The following analysis pays particular attention to both state institutions and civil organisations that serve to strengthen democratic participation at the local level.

#### **3.1. Government Institutions**

In accordance with Vienna's city constitution, there is a democratic basis in committees such as the municipal council, the city senate and district councils. (cf. § 8 Verfassung der Bundeshauptstadt Wien) Munich also has this basis: The most important body here is the city council, in which district committees have also been formed. (cf. Landeshauptstadt München 2024b) These representative bodies offer elected citizens the opportunity to participate in local decision-making processes and are therefore a direct expression of the democratic process. The cities are required by national law to provide these structures. What is left to the cities themselves, is how they organise and

structure their city administration. This is why a comparison is particularly interesting at this point.

In February 2024, a specialised unit for democracy was set up on behalf of the City of Vienna. However, this is implemented externally by the Vienna Youth Centers Association and is primarily aimed at people who work with youths and young adults in Vienna (e.g. social workers). The aim is to promote out-of-school democracy education on topics such as the prevention of extremism and human rights education, for example through mentoring, workshops or information materials. Young people should be involved in regional decision-making processes, as the best learning effects can be achieved through personal experience. (cf. Verein Wiener Jugendzentren 2024) While the democracy department in Vienna focuses on young people, in Munich the topic is not left to others and is viewed more holistically. There is a special democracy department within the city administration, which has been tasked with coordinating activities and measures to promote democracy and combat racism, anti-Semitism and other forms of group-focused discrimination. The department has various target groups and functions. Its internal function is to advise the city leadership, city councillors and the city administration. Externally, it is responsible for the organisation and implementation of event series and campaigns (e.g. 'Vote for democracy and human rights!') as well as providing information to the civilian population. (cf. Landeshauptstadt München 2024a) While at first it seems that the city of Munich is doing more for the issue from an institutional perspective, the independent initiative 'mehr demokratie!' (Eng.: more democracy) from Vienna still has the impression that 'a lot of resources have been invested and structures built up over a long period of time to make citizen participation possible'. Nevertheless, it is clear that, unlike in Munich, no separate department has been set up. (cf. Wagner 25.03.2024)

### 3.2. Civil Organisations

Considering Vienna's ambitions as part of the 'European Capital of Democracy' program, Vienna City Councillor for Democracy Jürgen Czernohorszky emphasises that the aim is to 'strengthen democracy together with civil society and international partners [...] and act as a catalyst for democratic developments'. (Stadt Wien 2023) This is why there have been numerous civil institutions in Vienna as well as in Munich in cooperation with city institutions. In Vienna, a Customer Council of the Vienna Social Fund (FSW) was elected for the first time in 2020 to represent the interests of customers of various FSW services ensuring a more inclusive and engaged governance at the local level. The FSW is a privately organised fund with a non-profit purpose for people with disabilities. The Council is long-term established and omnipresent in the field of disability assistance. (European Capital of Democracy, pp. 18) Furthermore the Vienna Democracy Center, an independent scientific institution, provides empirical and theoretical democracy research and democracy education to reach various stakeholders such as teachers, students, scientists, and journalists. (cf. Demokratiezentrum Wien 2024) In Munich, on the other hand, the city has formed different partnerships with civil organisations. One example is 'München ist bunt!' (Eng.: Munich is colourful!), a non-profit association that campaigns against racism, misanthropy and for a democratic and tolerant society in the city. There are numerous other institutions such as the educational collective 'Die Pastinaken' (Eng.: the parsnips) or the association 'BEFORE', which offers help for those affected by discrimination and right-wing, group-related violence against humanity. (cf. Landeshauptstadt München 2024a)

Even if only a small part of the institutional offerings of both cities could be shown in the briefest of terms, in summary it is evident that cities need to have



an institutional infrastructure that is then ideally supported by a diverse range of civil organisations.

#### **4. DEMOCRATIC VALUES THROUGH EDUCATION**

Education is of crucial importance for a functioning Europe, especially for the European idea. Why is the success of democracy as a form of government heavily depending on the education of the citizens? In times when democracy is at risk, education is proving to be a key factor in the struggle to preserve and strengthen democracy in Europe. After all, 'the democratic state itself is [...] dependent on a broad education of its population'. (Bundeszentrale für politische Bildung 2022a) Education thus creates the conditions for people to be able to participate actively in shaping public life and empowers citizens to make information-based decisions. (cf. Bundeszentrale für politische Bildung 2022a) The sociologist Oskar Negt stated: 'Democracy [is] the only form of government that must be learnt'. (Hufer 2024) However, knowledge alone is not enough to become a democrat.

As the European Capital of Democracy, Vienna's aim is to make democracy experienceable for all levels of society and bring people from all over Europe together - not least through democratic education measures. 'More democracy is a key political concern of the Vienna City Government. In light of increasing authoritarian tendencies in the world, [the City of Vienna] wants to create awareness for [...] democracy,' said Jürgen Czernohorszky, Vienna's City Councilor for Democracy. (Stadt Wien 2023) To understand what this means, an interview was held with the association 'mehr Demokratie' (Eng.: more democracy), based in Vienna. This organisation is actively committed to promoting direct democracy. Therefore, the association works closely with the City of Vienna and offers support. Regarding education, the association emphasises its importance: 'Education is a building block. If people don't know how law is passed and created, they won't have the idea of participating in it'. (Wagner 25.03.2024) Yet it is particularly the transfer of knowledge that is the

real problem, according to Florian Wagner from 'mehr Demokratie' (Eng.: more democracy): 'Citizens only acquire knowledge once they have developed a certain level of confidence [in the political system]. In Austria, however, the belief is often held that citizens cannot make a difference. As a result, many people lapse into helpless moaning and complaining without getting politically involved'. (Wagner 25.03.2024) The City of Vienna has recognised this and invites 'organisations, associations and all those who are committed to more democracy to create a year of democracy together with the City of Vienna'. (Stadt Wien 2023) Educational events and international exchanges are intended to mobilise citizens to develop new ideas on how they can participate in the political system. The Vienna Democracy Center is an important partner to achieve this goal. It is an independent institution that understands democracy as an open and dynamic process that must always be renegotiated through social and political cooperation. (cf. Demokratiezentrum Wien 2024) Compared to Vienna, Munich has set itself the goal of creating a diverse urban society through the education of the local population. An important part of these efforts is the 'Bildungsmobil München' (Eng.: Educational vehicle), which offers political education directly in public spaces. The 'Bildungsmobil' is accessible to all people and is aimed in particular at those who would not seek out political education on their own initiative. The aim is to give these people their first access to democratic education. (cf. Ahnert 03.04.2024) Similar to the association 'more democracy' in Vienna, the 'Demokratiemobil München' also believes that trust in democracy is declining: 'The loss of trust in democracy is definitely increasing. We are noticing that too. However, I wouldn't say that this can necessarily be explained by [a person's] lack of education.' (Ahnert 03.04.2024) There are also other elements in a democracy, such as corruption, that shake people's confidence in democracy and make them doubt the political system. To restore trust in democracy, the work of the 'Netzwerk demokratische Bildung' (Eng.: Network for Democratic Education) in Munich is extremely

valuable. Various stakeholders from the fields of education, youth welfare, adult education and science have been working together since 2006. The objective is to promote an understanding of democracy and prevent extremism. (cf. Landeshauptstadt München 2016, p. 22) Another key stakeholder is the 'Educational Institute - Centre for Municipal Education Management', which is part of the Department of Education and Sport of the City of Munich. Its focus is on diversity and anti-discrimination. (cf. Pädagogisches Institut 2019) In addition to training courses and workshops for teachers and educational staff, the institute also supports European and international collaboration and exchange projects. In this way, the European idea and understanding of democracy is to be strengthened throughout Europe. (cf. Pädagogisches Institut 2021) Citizens of all generations are encouraged to actively participate in democracy. (cf. Landeshauptstadt München 2016, p. 23)

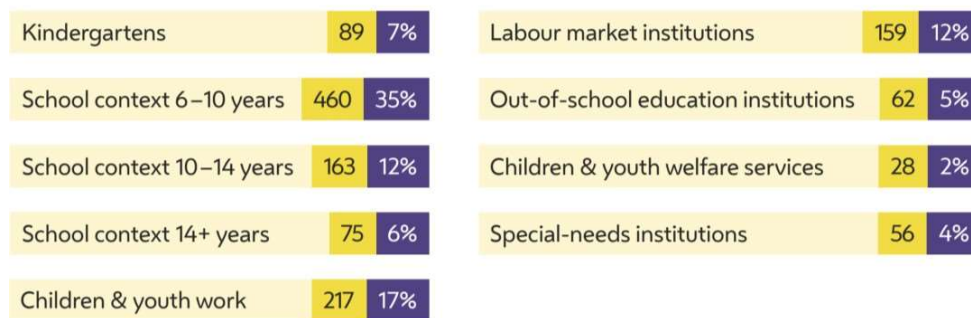
A direct comparison of the two cities shows that Vienna, as the European Capital of Democracy, offers a more extensive range of projects. Through these projects, the city seeks to actively involve its citizens and encourage them to participate in democratic processes. The aim is for citizens to experience democracy for themselves and realise that they can make a difference through their actions. In contrast, the city of Munich has a broader network of organisations and institutions which are committed to education. Various players are connected and constantly coordinate with each other. This way, a wide range of educational programs are offered to groups of all ages on a permanent basis - something that Vienna needs to improve. To summarise, it can be said that the measures in Vienna and Munich aim to ensure that people develop an understanding of democracy through knowledge and education. It is remarkable that both cities are involved in international education, especially youth work, as democratic education beyond borders is crucial for a functioning Europe.

## 5. CHILDREN AND YOUTH WORK

The participation of youth and children in democracy is essential. The involvement of them in the decision-making processes ensures that their voices and perspectives are heard and considered. The previously mentioned governmental institutions, the explained democratic education and early involvement in democratic processes enable children and young people to be integrated in democratic structures effectively in the short and long term.

The Children and Youth Strategy of Vienna was introduced in June 2020. The strategy is based on the biggest child and youth participation project in the history of the city. 22,581 Children and young people developed in over 1,300 workshops (figure 1) all over Vienna a strategy with 193 measures. These measures are organised into thematic areas like nature and environment, opportunities and future, community and connectedness as well as participation and opinion. (cf. Junges Wien 2022) The guiding principles behind the strategy are children's rights, human rights, and participation. (cf. Junges Wien 2023)

**Figure 1:** Number of workshops by institutions - The Vienna Children and Youth Strategy 2020-2025 (Vienna City Administration 2020, p. 19)



The project 'Participatory Children and Youth Million' can be mentioned as a prime example of the strategy in the category participation and opinion. In the first cycle of the project, 250 ideas were submitted from young people between 5 and 20 through an online platform and after a review by the city administration and a vote of all children and young people, 20 winning projects were confirmed by the Vienna Children's and Young People's Parliament, whose introduction was another measure of the strategy. The city provided one million euros for the realisation of the winning projects. (cf. European Capital of Democracy, p. 22), (cf. Junges Wien 2022) Since the end of 2023, young people are able to participate in current political events through the children's and youth town hall of Munich and address their requests directly to the mayor and her team. (cf. Landeshauptstadt München 2024c) Furthermore, a children's and youth forum is held twice a year at Munich city hall. Young people can put forward suggestions and ideas, discuss them with the various parties involved and propose modifications, which then have to be processed by the city's politicians. (cf. Kultur & Spielraum e.V. 2024) A 'Demokratiewerkstatt' (Eng: democracy factory) has evolved from the Children and Youth Forum. Groups and school classes from the fourth grade onwards can work on answers to questions such as 'What is democracy?' and 'Why is it important for us and how

does it affect your everyday life?'. The results are presented and exhibited in a joint work of art. (cf. Arbeitskreis Kinder- und Jugendbeteiligung 2024)

Both cities have similar structures of participation for example the Vienna Children's and Young People's Parliament or the children's and youth town hall of Munich respectively the children's and youth forum or specific positions for promoting youth education regarding democracy.

The Youth Strategy development process with its many participating institutions and the financial resources for its implementation illustrate the relevance that the integration of young people into Viennese democracy has for the city administration. Mr. Wagner of 'Mehr Demokratie' attributes the increased financial support for youth work to the city's social democratic leadership in the previous years. But Vienna has potential for improvement because in the first cycle of the Participatory Children and Youth Million only 1% of the young Viennese used their right to vote for the winning projects. (cf. European Capital of Democracy, p. 23) The city hopes to do better in the next cycle in the frame of the European Capital of Democracy. However, Munich does not yet have the financial support for projects or the opportunities for participation that Vienna does. (cf. European Capital of Democracy, p. 25) The introduction of a youth strategy is not apparent to external parties. Nevertheless, the issue has its actuality and relevance in Munich as well, which can be seen from recently introduced projects such as the Children's and Youth Town Hall. Ulrike Ahnert from 'Kreisjugendring München' points out that it is, especially in participatory measures for young people, important that there is a result at the end of the process. This result must be dealt with by politicians. In her opinion, this can be easily achieved in Munich through simple access options, various participation opportunities and open-minded politicians. (cf. Ahnert 03.04.2024)

## **6. MEDIA COMPETENCE AGAINST DISINFORMATION**

'What can politics, the media and science do to combat disinformation?' (Bundesregierung 2018) In today's digitalised world, online information,

resources, and services have become a central part of everyday life. People can constantly be connected and have permanent access to a wealth of information and services. As promising as digitalisation may be, it poses several challenges to established democracies – among which disinformation and misinformation. Both phenomena threaten not only the integrity of information, but also the foundation of modern democracies: 'Disinformation keeps citizens from forming their own opinions on socially relevant topics, which is a central pillar of our democracy', (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2022, p. 18), further undermine citizens' trust in democratic institutions, influence public opinion and endanger political stability by facilitating populist voices to gain strength. (cf. Bertelsmann Stiftung 2024), (cf. Bundeszentrale für politische Bildung 2022b) The public becomes increasingly aware of these risks: According to a survey, 85% of EU citizens think that fake news is a serious problem. (cf. Brandt 2018) Both in Germany and Austria citizens qualify 'false and/or misleading information in general circulating online and offline' the most important threat to democracy. (cf. European Commission 2023) Consequently, cities, as the public authority closest to the citizens, must respond to their concerns and develop strategies and concrete measures to combat disinformation and misinformation and at the same time strengthen citizens' media literacy and thus democratic stability.

To limit the negative impact of disinformation to society and democratic stability cities might invest in awareness-raising and specific educational programmes. (cf. Bundeszentrale für politische Bildung 2022b) Therefore, Vienna features an awareness campaign on the topic of fake news via various media channels. (cf. Stadt Wien 2021) On the city's official website citizens are given the opportunity to find out what fake news is and how it can be debunked. Further, training courses and informative workshops are organised to promote critical thinking and media literacy and specific activities for school classes are

being offered to raise the youth's attention, especially regarding the use of social media. (cf. Österreichische Nationalbibliothek 2024)

Munich does not offer a similar informative campaign on its website or other channels. Instead, the city works together with networks that provide workshops and information material. One example is the network 'Interaktiv', which is specialised in youth work. (cf. Interaktiv 2024) Further, the Social Department of the City of Munich offers support and numerous media programmes specifically conceptualised for children and young people in the dedicated media centre 'Medienzentrum München'. (cf. Medienzentrum München 2024) Alike, the city of Vienna offers programmes to promote media literacy at the centre 'Wienxtra'. (cf. WIENXTRA 2024) It is commendable that both cities engage with relevant municipal stakeholders to tackle the problem of disinformation. However, more programmes tailored specifically to the topic of disinformation could be offered. Munich may further consider placing helpful features on the topic of disinformation on its website and thus provide citizens with essential information. The city could furthermore take the opportunity to join the initiative of the Bavarian State Ministry for Digital Affairs that wants to take stronger action against disinformation on the occasion of the European elections. The aim is to form a broad coalition to bring together important players from various areas such as associations, churches, organisations, science, and large tech companies such as Google to take joint action against hate speech and misinformation on the internet. (cf. Bayerisches Digitalministerium 2024) Following the spirit of the European elections, enlarging this initiative to the European level, and thus inviting other cities and relevant stakeholders from abroad to join, could be beneficial. Munich and Vienna could take GADMO, the German-Austrian Media Observatory, as an example of such European cooperation. GADMO is an association of fact-checking organisations and research teams that have set themselves the goal of jointly combating



disinformation and misinformation [under] the motto 'Facts against Fakes'. (cf. GADMO 2023)

Cities should be inspired by the rather broad offer of national governments and ministries and review their deficits in combating disinformation and misinformation in order to strengthen democracy in today's digitalised world.

## 7. RECOMMENDATIONS AND OUTLOOK

Mrs. Ahnert of the City of Munich aptly summarised the current situation and pointed out the urgency to take further steps: 'There are many more requests and much more demand than can be covered, of course the state should provide more funding. The money should be budgeted evenly so that [democratic] offers can be available everywhere'. In addition to the general financing challenges, the following recommendations were identified within the four topics.

Based on the experiences in Munich and Vienna, cities should at the very least have representative **institutions** such as city councils and district committees to involve citizens directly in decision-making processes. In addition, the formation of dedicated departments within city administrations, combined with collaborations with civil organisations, can create the foundation for vibrant, inclusive democratic communities.

To familiarise citizens with democratic values, cities should set up democracy centres that serve as a point of contact for citizens to learn more about democracy and get involved. It is important that authorities actively approach all citizens and especially seek contact with those who would not take advantage of **democratic education** programmes of their own accord.

In the frame of **Children and Youth Work**, opportunities for youth participation are an important part of securing the democratic status quo. The development of a children and youth strategy forms a solid basis for this. In addition to financial resources, the marketing must be effective to ensure that as many young people as possible can be integrated.

Combating **disinformation** demands a multi-layered approach that should focus on youth work and include comprehensive media literacy education. Cities might set up media literacy centres and local stakeholder networks. In addition, city administrations could create positions dedicated exclusively to this topic.

The comparison clearly shows that the EU must be called upon to act in order to support the municipal level with guidelines to combat anti-democratic tendencies. Following this year's European elections, it would be advisable for the new EU Commission to prioritise the fight against the crisis of democracy. European cities must be offered the appropriate support they deserve in their central role as the closest government level to citizens.

Due to the complexity of the issue, the recommendations made should not be seen as conclusive but as initial suggestions for improvement and are primarily aimed at other larger cities in Europe that may have the necessary resources at their disposal. Further research in this area is required to develop comprehensive guidelines applicable to European cities of different sizes.

**REFERENCES**

1. §8 Verfassung der Bundeshauptstadt Wien. Online available at <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000308>.
2. Ahnert, Ulrike (03.04.2024): Demokratiemobil München. Interview mit Ulrike Ahnert.
3. Andrews, Jonathan; Boni, Anna Lisa (2018): How European cities are inspiring a new way of doing democracy. In: *Cities Today*, 25.04.2018. Online available at <https://cities-today.com/inspiring-a-new-way-of-doing-democracy/>, last checked on 28.03.2024.
4. Arbeitskreis Kinder- und Jugendbeteiligung (2024): Demokratiewerkstatt für junge Münchner\*innen. Online available at <https://www.ak-kinderundjugendbeteiligung.de/demokratiewerkstatt-fuer-junge-muenchnerinnen/>, last updated on 05.04.2024, last checked on 27.03.2024.
5. Bayerisches Digitalministerium (2024): Digitalminister Dr. Mehring will zur Europawahl ein Bündnis gegen Fake News im Netz begründen / Mehring: „Soziale Medien dürfen nicht zu Fakenews-Maschinen werden“. Hg. v. Bayerisches Digitalministerium. Online available at <https://www.stmd.bayern.de/digitalminister-dr-mehring-will-zur-europawahl-ein-buendnis-gegen-fakenews-im-netz-begruenden-mehring-soziale-medien-duerfen-nicht-zu-fakenews-maschinen-werden/>, last updated on 23.02.2024, last checked on 28.03.2024.
6. Bertelsmann Stiftung (2024): Große Mehrheit erkennt in Desinformation eine Gefahr für Demokratie und Zusammenhalt. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Online available at <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2024/februar/grosse-mehrheit-erkennt-in-desinformation-eine-gefahr-fuer-demokratie-und-zusammenhalt>, last checked on 05.04.2024.
7. Brandt, Mathias (2018): Fake News, ein europaweites Problem. Online available at <https://de.statista.com/infografik/13372/fake-news-ein-europaweites-problem/>, last updated on 28.03.2018, last checked on 30.03.2024.
8. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022): Forschung gegen Fake News.
9. Desinformation verstehen, erkennen, bekämpfen. Online available at [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/L/31723\\_Forschung\\_gegen\\_Fake\\_News.pdf?blob=publicationFile&v=4](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/L/31723_Forschung_gegen_Fake_News.pdf?blob=publicationFile&v=4), last checked on 01.04.2024.
10. Bundesregierung (2018): Rede von Bundespräsident Dr. Frank-Walter Steinmeier. Online available at [https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-](https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-von-bundespraesident-dr-frank-walter-steinmeier-862366)
11. [abos/bulletin/rede-von-bundespraesident-dr-frank-walter-steinmeier-862366](https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-von-bundespraesident-dr-frank-walter-steinmeier-862366), last updated on 26.03.2018, last checked on 05.04.2024.
12. Bundesregierung (2024a): Du bist weltweit die größte Union von Demokratien. Hg. v.

13. Bundesregierung. Online available at <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/europa/demokratie-in-der-eu-2017408>, last updated on 04.04.2024, last checked on 20.03.2024.
14. Bundesregierung (2024b): Umgang mit Desinformation. Online available at <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/umgang-mit-desinformation>, last updated on 05.04.2024, last checked on 27.03.2024.
15. Bundeszentrale für politische Bildung (2022a): Bildung und Demokratie: Eine Einführung.
16. In: *Bundeszentrale für politische Bildung*, 05.01.2022. Online available at <https://www.bpb.de/themen/bildung/dossier-bildung/282584/bildung-und-demokratie-eine-einfuehrung/>, last checked on 27.03.2024.
17. Bundeszentrale für politische Bildung (2022b): Kritische Medienkompetenz als Säule demokratischer Resilienz in Zeiten von "Fake News" und Online-Desinformation. In: *Bundeszentrale für politische Bildung*, 26.01.2022. Online available at <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/digitale-desinformation/290527/kritische-medienkompetenz-als-saeule-demokratischer-resilienz-in-zeiten-von-fake-news-und-online-desinformation/>, last checked on 01.04.2024.
18. Demokratiezentrum Wien (2024): Mission & Vision. Online available at <https://www.demokratiezentrum.org/ueber-uns/>, last updated on 21.02.2024, last checked on 29.03.2024.
19. ECoD (21.03.2024): Expert Interview. Interview with the European Capital of Democracy. Edgington, Katy (2017): Cities are at the heart of European democracy. In: *Open Access*
20. *Government*, 15.02.2017. Online available at
21. <https://www.openaccessgovernment.org/cities-heart-european-democracy/31728/>, last checked on 24.03.2024.
22. European Capital of Democracy: European Capital of Democracy - Application Vienna. Hg.
23. v. European Capital of Democracy. Online available at [https://capitalofdemocracy.eu/wp-content/uploads/2023/11/23ECoD\\_Application\\_Vienna.pdf](https://capitalofdemocracy.eu/wp-content/uploads/2023/11/23ECoD_Application_Vienna.pdf), last checked on 01.04.2024.
24. European Capital of Democracy (2023): ECoD City Network Factsheet, p. 1. Online available at <https://capitalofdemocracy.eu/wp-content/uploads/2023/02/13-23-ECoD-City-Network-Factsheet.pdf>, last checked on 02.04.2024.
25. European Commission (2018): Public opinion in the EU regions - Eurobarometer survey. Online available at <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2219>, last updated on 19.03.2024, last checked on 22.03.2024.
26. European Commission (2023): Democracy - Eurobarometer survey. Hg. v. Secretariat General. Online available at <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2966>, last updated on 19.03.2024, last checked on 23.03.2024.
27. European Committee of the Regions (2022): Report of the High Level Group on

- European Democracy. Hg. v. European Committee of the Regions. Online available at <https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Report%20of%20the%20High%20Level%20Group%20on%20European%20Democracy/HLG%20Final%20report.pdf>, last checked on 27.03.2024.
28. European Urban Initiative: The Urban Agenda for the EU. Online available at <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/urban-agenda-eu>, last checked on 29.03.2024.
  29. GADMO (2023): About GADMO. Online available at <https://gadmo.eu/>, last updated on 02.08.2023, last checked on 05.04.2024.
  30. Hufer, Klaus-Peter (2024): Porträt: Oskar Negt. Hg. v. Bundeszentrale für politische Bildung. Online available at <https://www.bpb.de/lernen/politische-bildung/193944/portraet-oskar-negt/>, last updated on 29.02.2024, last checked on 28.03.2024.
  31. Interaktiv (2024): Interaktiv – Münchner Netzwerk Medienkompetenz. Online available at <https://interaktiv-muc.de/>, last updated on 05.04.2024, last checked on 29.03.2024.
  32. Junges Wien (2022): Children and Youth Strategie for Vienna. Hg. v. Stadt Wien. Online available at <https://junges.wien.gv.at/en/>, last updated on 31.08.2022, last checked on 28.03.2024.
  33. Junges Wien (2023): Die Entstehungsgeschichte. Über die Werkstatt. Hg. v. Stadt Wien. Online available at <https://junges.wien.gv.at/ueber-uns/>, last updated on 21.12.2023, last checked on 24.03.2024.
  34. Kultur & Spielraum e.V. (2024): Münchner Kinder- und Jugendforum. Hg. v.
  35. Landeshauptstadt München Sozialreferat Stadtjugendamt. Online available at <https://www.kinderforum-muenchen.de/>, last updated on 05.04.2024, last checked on 27.03.2024.
  36. Landeshauptstadt München (2016): München für Demokratie, Toleranz, Respekt. Die Münchener Handlungsstrategie gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit. Unter Mitarbeit von Miriam Heigl. Hg. v. Fachstelle für Demokratie - gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Menschenfeindlichkeit. Online available at <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:ae9e93cd-bc97-4007-947a-ad21e99bb946/Handlungsstrategie.pdf>, last checked on 28.03.2024.
  37. Landeshauptstadt München (2024a): Fachstelle für Demokratie. Online available at <https://stadt.muenchen.de/infos/fachstellefuerdemokratie.html>, last updated on 05.04.2024, last checked on 24.03.2024.
  38. Landeshauptstadt München (2024b): Politik und Beteiligung. Online available at <https://stadt.muenchen.de/rathaus/politik.html>, last updated on 05.04.2024, last checked on 24.03.2024.
  39. Landeshauptstadt München (2024c): Kinder- und Jugendrathaus. Online available at <https://stadt.muenchen.de/infos/kinderundjugendrathaus.html>, last updated on 05.04.2024, last checked on 24.03.2024.
  40. Medienzentrum München (2024): Über uns. Online available at <https://www.medienzentrum-muc.de/>, last updated on 05.04.2024, last checked

- on 02.04.2024.
41. Österreichische Nationalbibliothek (2024): Trainingsangebot für Schulen. Hg. v. Center für Informations- und Medienkompetenz. Online available at <https://www.onb.ac.at/bibliothek/cim/schulen>, last updated on 05.04.2024, last checked on 04.04.2024.
  42. Pädagogisches Institut (2019): Bildung bewegt alle. Unter Mitarbeit von Oliver Wick. Hg. v.
  43. Landeshauptstadt München - Referat für Bildung und Sport. Online available at <https://www.pi-muenchen.de/bildung-bewegt-alle/>, last updated on 25.01.2019, last checked on 28.03.2024.
  44. Pädagogisches Institut (2021): Unser Verständnis. Unter Mitarbeit von Carolina Keller. Hg. v.
  45. Landeshauptstadt München - Referat für Bildung und Sport. Online available at <https://www.pi-muenchen.de/internationales/>, last updated on 11.05.2021, last checked on 28.03.2024.
  46. Pausch, Markus; Hladschik, Patricia; Nagem, Rasha; Pazderski, Filip: Resilience against anti- democratic tendencies through education. Competences for Democratic Culture in European Social and Youth Work. Hg. v. Council of Europe. Online available at
  47. <https://rm.coe.int/resilience-against-anti-democratic-tendencies-through-education-compet/1680a5e8f3>, last checked on 25.03.2024.
  48. Publications Office of the European Union: Vertrag über die Europäische Union, vom Konsolidierte Fassung. Online available at [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF), last checked on 22.03.2024.
  49. Stadt Wien (2021): Fake News - Tipps und Fakten um Fake News zu erkennen. Online available at <https://www.wien.gv.at/medien/fake-news/>, last updated on 05.04.2024, last checked on 02.04.2024.
  50. Stadt Wien (2023): Wien zur Europäischen Demokratiehauptstadt 2024/25 gewählt. Online available at <https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/europaeische-demokratiehauptstadt.html>, last updated on 04.04.2024, last checked on 24.03.2024.
  51. Universiteit van Amsterdam (2023): What are the threats to democracy – and how can we safeguard it? Online available at <https://www.uva.nl/shared-content/uva/en/news/news/2023/11/democratic-decline.html?cb>, last updated on 30.03.2024, last checked on 04.04.2024.
  52. Verein Wiener Jugendzentren (2024): Fachstelle Demokratie. Online available at <https://www.jugendzentren.at/wer-wir-sind-was-wir-tun/newsarchiv/fachstelle-demokratie/>, last updated on 2024, last checked on 24.03.2024.
  53. Vienna City Administration (2020): The Vienna Children and Youth Strategy 2020 - 2025.
  54. Hg. v. Vienna City Administration. Online available at [https://junges.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/48/2022/08/Strategie\\_EN\\_Download\\_neuesVW.pdf](https://junges.wien.gv.at/wp-content/uploads/sites/48/2022/08/Strategie_EN_Download_neuesVW.pdf), last

- checked on 23.04.2024.
55. Wagner, Florian (25.03.2024) Expert Interview. Interview with Florian Wagner Initiative 'mehr demokratie!'.
  56. Wewer, Göttrik (2001): Demokratie, Demokratisierung. In: Bernhard Schäfers und Wolfgang Zapf (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 115–126. Online available at [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-94976-9\\_10](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-322-94976-9_10).
  57. WIENXTRA (2024): Medienzentrum. Online available at <https://www.wienxtra.at/medienzentrum/>, last updated on 05.04.2024, last checked on 01.04.2024.

*Sažetak*

## **JAČANJE DEMOKRACIJE NA LOKALNOJ RAZINI: USPOREDBA PRISTUPA EUROPSKIH GRADOVA**

**Philipp Hamm**, student

**Lucile Reusch**, studentica

**Joschka Schmidt**, student

**Felix Schramm**, student

**Tim Widmaier**, student

*'Demokracija se danas ne može uzeti zdravo za gotovo', rekla je Dubravka Šuica, potpredsjednica Europske komisije za demokraciju i demografiju. Rastuće antidemokratske tendencije predstavljaju neposrednu prijetnju demokratskim sustavima i njihovim pravilima prava, što rezultira delikatnim i hitnim pitanjem s kojim se Europska unija i njezine države članice moraju nositi. Posebice gradovi i općine – kao najniža administrativna jedinica i građanima najbliži državni organ – imaju jedinstvenu dobru poziciju da dopru do građana, promiču demokratske vrijednosti i naposljetku pridonesu društvenoj i političkoj stabilnosti. Ipak, nedostatak zajedničkog europskog koncepta s preporukama za djelovanje na općinskoj razini značajno smanjuje sposobnost EU-a da se suprotstavi prijetnjama antidemokratskih trendova. S obzirom na trenutni kontekst, razrada europskih smjernica temeljenih na najboljoj praksi za općinsku razinu postaje nužnost. Raspravlja se o tome kako pristupe koje gradovi München i Amsterdam provode u borbi protiv antidemokratskih trendova mogu ponovno upotrijebiti drugi europski gradovi u borbi protiv sličnih izazova. Kao dio komparativnog pristupa, analiziraju se strateški dokumenti i provode stručni intervjui kako bi se u konačnici razvio zajednički europski koncept s konkretnim preporukama koji se može smatrati prvim pokušajem uspostavljanja smjernica na europskoj razini za jačanje demokracije na lokalnoj razini.*

**Ključne riječi:** *Državna i lokalna uprava (H700), Međuvladini odnosi (H770), Javna uprava (H830), Politički procesi (D720), Birokracija (D730)*



## COMPARATIVE ANALYSIS OF MUNICIPAL INTEREST REPRESENTATION: STUTTGART AND ZAGREB WITH IMPLICATIONS FOR TRANSFERABILITY

**Annika Bosch**, student

**Katharina Brucker**, student

**Madeleine Ebinger**, student

**Mary Harutyunyan**, student

**Florian Stern**, student

*In the digital age, cities are faced with a dilemma: Balancing ever-increasing demands with finite resources while planning for a sustainable future proves difficult. Climate change, digitalisation, and demographic shifts are just a few of the hurdles cities must navigate. This paper examines the municipal interest representation models of Stuttgart and Zagreb at the EU level, as they are of similar size and have comparable approaches. The central question guiding this research is: Can the insights gathered from the comparison of these models be translated into actionable policy implications? Employing a multifaceted method, the study conducts a thorough review of grey literature to grasp the current landscape of municipal interest representation within the European context. Subsequently, expert interviews provide understanding of the model's structures, its successes, and any potential challenges. The paper will provide new insights into the potential and challenges of municipal interest representation. Based on this, there will be recommendations for action for other cities. The findings will offer fresh perspectives on regional governance models and assess the feasibility of replicating successful frameworks in different EU cities. This study will solidify the understanding of municipal interest representation and identify a practical path for potentially applying governance structures in other EU cities.*

**Keywords:** *Institutions, Political Economy, Law, and Development (O50); Structure, Scope, and Performance of Government (H11); Analysis of Collective Decision-Making (D70); Regional Development Planning and Policy (R58); International Relations and International Political Economy (F50)*

## 1. INTRODUCTION

This paper examines how municipalities, specifically cities, can represent their interests within the multi-level governance structure of the European Union (EU). It focuses on municipal interest representation via direct interest representation, where cities actively participate in shaping EU policies that directly affect them (Tatham, 2008:397-398). The paper seeks not only to solidify our understanding of municipal interest representation but also to identify a path for potentially applying governance structures in other EU cities. To achieve this, an analysis of two case studies was conducted: the City of Zagreb in Croatia, and the City of Stuttgart in Germany. Croatia joined the EU in 2013, which gives Zagreb a shorter history of EU involvement compared to Stuttgart, a city in one of the founding member states. This difference is expected to be reflected in their respective approaches to interest representation.<sup>1</sup> The paper will explore the various channels these cities utilise to represent their interests at the EU level, including, but not limited to: membership in European networks, maintaining Representative Offices in Brussels and participation in regional and national associations. Due to practical constraints, this paper does not claim to be exhaustive regarding the channels used by the cities. In the following, municipal interest representation will subsequently always refer to municipal interest representation at the EU level, unless otherwise specified. By delving into the mechanisms, successes, and challenges of municipal interest representation, the research aims to provide valuable insights and recommendations. The findings could offer fresh perspectives on regional governance models and assess the feasibility of replicating successful frameworks in different EU cities. On top of a review of grey literature, experts in the field of municipal interest representation of Stuttgart and Zagreb were interviewed. Both the insights and knowledge of

---

<sup>1</sup> Important to note here is that this paper does not aim to patronise neither Zagreb nor Stuttgart and their interest representation - the comparison between the two cities was chosen solely based on their similar size.

Patrick Wegener, Head of the European Office of Baden-Württemberg's municipalities, and Prof. Dr. Zdravko Petak, Professor of Political Science of University of Zagreb greatly contributed to our findings, as well as those of Dr. Frédéric Stephan, Director for International Relations of the City of Stuttgart. The Representative Office of the City of Zagreb in Brussels did not respond to an interview request.

## **2. THEORETICAL OUTLINE**

The multi-level governance approach describes a new form of political governance that has emerged with the development of the EU and helps to clarify the framework conditions for municipal influence in the EU's multi-level system. The concept was largely developed by Gary Marks, Liesbet Hooghe, et al. and takes a new democratic-theoretical perspective on the EU multi-level system. It emphasises that political areas are interdependent, and that negotiation is the dominant mode of coordination (Knodt and Grosse Hüttmann, 2006:226). The main idea of the approach is that decision-making power does not lie solely with public actors and national executives, but that private and sub-national actors can also successfully participate at the EU level (Hooghe and Marks, 2001:3). Municipal interest representation is the process by which the needs, concerns and interests of a local community, such as a city or municipality, are represented to state institutions, political decision-makers and other relevant stakeholders. This includes the formulation and articulation of local concerns as well as active participation in political discourse and decision-making processes at regional, national and, where appropriate, international levels (Sahner, 1993:47). In general, cities can advocate for their interests on the EU level in two different ways. They can either choose indirect representation at the member state level, where they lobby their national institutions to advance their agenda. Or, directly at the EU level, where cities can independently represent their EU interests, separate from their member state (Tatham, 2008:495). Overall, both direct and indirect interest representation

offer different ways of incorporating the concerns and needs of individuals or groups into political decision-making processes and influencing political decisions. Given the fact that over 70% (European Committee of the Regions, n.d.), some even say 80% of EU legislation is directly affecting municipalities<sup>2</sup>, this paper focuses on direct interest representation and its implications.

### **3. MUNICIPAL INTEREST REPRESENTATION**

#### **3.1. City of Zagreb**

Croatia is a unitary state composed of 428 municipalities, 128 towns and cities (*grad*), and counties (*županija*). The municipal mayor (*načelnik*) is the municipality's executive body. They notably direct the activities of the administrative bodies and ensure that existing legislation is enforced. The City of Zagreb, the capital of Croatia with over 777.000 inhabitants (Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2022:13), has the status of both a city and a county, which means its competencies are those of both local and regional authorities (CEMR, 2021:78). The municipal interest representation of Zagreb relies heavily on networking, as described in the following examples. Zagreb is part of the Eurocities network: this network unites over 200 cities from 38 countries, aims to enhance quality of life through citizen engagement, economic prosperity and tackling global challenges like climate change and inequality. By sharing information, offering networking opportunities, and influencing EU policy, Eurocities enables cities to share best practices and collectively work towards a better future for Europeans (Eurocities, n.d.). In 2022, Zagreb signed the Integrating Cities Charter, joining forces with over 40 other cities under

---

<sup>2</sup> Translated by authors: "[...]die Thematiken, die in Europa besprochen und beschlossen werden, mittlerweile so weitreichend sind, ich glaube ich habe bei euch öfters mal diese 80% plus x genannt von europäischer Gesetzgebung. Das nimmt eher noch stärker zu und gerade mit dem [New] Green Deal als Leitstrategie sind die Kommunen nunmal direkt adressiert[...]" Wegener, Patrick: Expert interview, 23.03.2024.

Eurocities' initiative since 2010 to work on equal opportunities and diversity. This project facilitates the sharing of best practices and provides toolkits for comprehensive integration strategies, emphasising a unified approach to fostering inclusive communities (Eurocities, 2022). Zagreb is also part of the Energy Cities network, which describes itself as bringing together thousands of local governments from 30 European countries, fostering collaboration on sustainable energy transitions. Furthermore, it is known as a non-profit, membership-based organisation which focuses on knowledge exchange, project implementation, and influencing EU policy to empower cities in achieving their climate and energy goals (Energy Cities, n.d.). The Committee of the Regions (CoR) is an advisory body of the EU composed of elected representatives from regional and local authorities - every country nominates members of its choice who are serving in local or regional authorities and are appointed by the Council of the EU (European Union, n.d.). This includes Zagreb, whose representative is the President of its City Assembly (Committee of the Regions, n.d.). The CoR's role involves consultations on proposed EU legislation impacting local interests, drafting opinions on relevant issues for cities and regions, and facilitating knowledge exchange among its members (European Union, n.d.). Zagreb is represented twice in the Council of European Municipalities and Regions (CEMR): through the Croatian Union of Municipalities and the Croatian County Association (CEMR, n.d.). The CEMR is based in Brussels and organised around two main pillars: influencing EU policy and legislation in all areas having an impact on municipalities and regions and providing a forum for debate between local and regional governments via their national representative associations. Its work focuses on five thematic areas, two of which are international engagement and cooperation (CEMR, n.d.). The Association of Municipalities is a non-profit organisation established in 2002 to represent the interests of Croatian municipalities. It promotes cooperation among municipalities, advocates for their needs with the national government,

and provides training and resources for local officials. As of 2023, it has over 335 members from all 20 Croatian counties (Hrvatska zajednica općina, 2023). The Croatian County Association, as the umbrella organisation of all Croatian counties and the City of Zagreb, has been promoting the interests of local and regional self-government since 2003. Its activities focus on representing the interests of local and regional self-government vis-à-vis important state institutions, strengthening the capacities of efficient public administration and international cooperation and participation in European politics (Croatian Association of Counties, n.d.). There is also the Association of Cities: a national, non-partisan and impartial community of cities founded in 2002 with the aim of encouraging cooperation of local self-government units and promoting the common interests of cities in the Republic of Croatia (Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, n.d.). Zagreb has a few twin city partnerships for example Ljubljana (Slovenia), since 2001 and Mainz (Germany) which has existed since 1967 (Sister city, n.d.). Interesting points of contact have developed in the cultural and economic sectors over the past few years. Especially in recent times, the value of partnerships has repeatedly manifested itself. For instance, as Zagreb was also affected by the armed conflicts in the former Yugoslavia, the citizens of the city were supported by aid shipments from Mainz (Landeshauptstadt Mainz, n.d.). Additionally, the Representative Office of the City of Zagreb in Brussels fulfils several key functions. First, it keeps the Zagreb administration informed about developments within EU institutions, crucial for aligning local policies with new EU directives and initiatives. Second, the office fosters collaboration between Zagreb and other European cities and regions. Finally, the office represents Zagreb's interests within the EU framework, ensuring local needs are considered during European policy formulation (City of Zagreb, n.d.).

### 3.2. City of Stuttgart

Germany is a federal state composed of a federal and 16 regional governments (CEMR, 2021:90). The 16 regions themselves are composed of municipalities, cities and counties (CEMR, 2021:90). Stuttgart is the capital of the federal state of Baden-Württemberg in Germany and has more than 600.000 inhabitants (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). The City of Stuttgart has a department for external relations that is mainly responsible for maintaining and developing twin city partnerships and its networking platform with external partners, as well as for coordinating and observing activities of the European Union (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). Next to the above-mentioned European network Eurocities, Stuttgart is also active in subject specific European networks, like EFUS (a European network for urban safety), POLIS (a European network for sustainable traffic), Energy Cities (a European network for energy transition in cities) and Mayors Adapt (adaption to climate change) (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.).

Moreover, Stuttgart maintains bilateral relations with other cities within the EU in terms of twin city partnerships, like with Lodz (Poland), Strasbourg (France) and Brno (Czech Republic) (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). With its twin city partnerships, Stuttgart aims to involve its citizens in its European networks (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). For example, Stuttgart organises round tables where citizens, institutions and associations can meet to discuss and generate synergies on topics they have an interest in (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). The Foreign Relations Department of the City of Stuttgart advises and supports the exchange and development of projects, like joint climate protection projects, between institutions that are based in Stuttgart and like-minded people or groups in one of the partner cities (Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). The City of Stuttgart is additionally represented in several regional organisations. The largest regional and local association at the EU level is the CEMR

(Landeshauptstadt Stuttgart, n.d.). Stuttgart is part of the largest national delegation, which consists of the German section and the three German municipal umbrella organisations (Rat der Gemeinden und Regionen Europas, 2021). In addition, the Mayor of Stuttgart, Dr. Wolfgang Schuster, was the president of the CEMR between 2010 and 2013 (Kohler, 2013:209). The aforementioned German municipal umbrella organisations include the Association of German Towns and Municipalities (Deutscher Städte- und Gemeindebund), the Association of German Cities (Deutscher Städtetag), and the German County Association (Deutscher Landkreistag). Those organisations represent the interests of all German local government bodies towards the federal government, the federal states (Bundesländer), the European Union, as well as governmental and non-governmental organisations (Deutscher Städtetag, n.d.). The City of Stuttgart is part of these organisations through the respective state associations of Baden-Württemberg. Focusing on municipal interest representation, the organisations of Baden-Württemberg collaborate in an effort to promote the interests of all local entities. Together, they co-sponsor the European Office of Baden- Württemberg's municipalities (Europabüro der baden-württembergischen Kommunen, n.d.). Patrick Wegener, Head of this Office, talks about a "triad"<sup>3</sup> of interest representation, starting with preparing, evaluating, and providing information. The objective here is to analyse current events and develop fitting information packs for responsible target groups, which are important for the subsequent consultation. The question of how to convey the gathered information to colleagues back in Baden-Württemberg has to be answered separately for the mayors and district administrators and for the entire membership of the regional municipal associations. Lastly, there is the actual interest representation, which is all about knowing "who you are

---

<sup>3</sup> Translated by authors: "Dreiklang" Wegener, Patrick: Expert interview, 23.03.2024.



representing, what you are representing, and how you are going to represent it"<sup>4</sup>. In Brussels, this involves countless position papers as well as personal meetings with members of the European Parliament and other networks on site (Wegener, Patrick, Expert interview, 23.03.2024). Another regional organisation that Stuttgart is part of is the Representative Office of the Region Stuttgart in Brussels. This office represents the interests of the City of Stuttgart and its five surrounding counties (Stuttgart Region Economic Development Corporation, 2024). Their internet presence alludes to a similar approach as Mr. Wegeners, also utilising a three-pillar system of interest representation (Stuttgart Region Economic Development Corporation, n.d.). Following Mr. Wegeners triad approach to interest representation, the City of Stuttgart works to inform, particularly its citizens, about its EU work. The main role is played by the information centre Europe Direct Stuttgart, which is an active part of the EU network with 438 Europe Direct centres Europe-wide. The information centre organises events, helps raise awareness of the EU, and offers information and support in finding EU materials. It is co-financed by the City of Stuttgart and the European Commission (Europe Direct Stuttgart, 2023). Similar to the objectives of Europe Direct are those of the Centre for Europe (Europa Zentrum) regarding the promotion of European integration and intercultural exchange, while also acting as the Competence Centre for European Affairs. In Addition to the funding of the state of Baden-Württemberg, the Centre for Europe receives funds and accommodation through the City of Stuttgart (Europa Zentrum Baden-Württemberg e.V., 2024).

---

<sup>4</sup> Translated by authors: "Für wen man [die Interessenvertretung] tut, wen man vertritt und man muss sich damit auseinandersetzen, wie man das tun möchte" Wegener, Patrick: Expert interview, 23.03.2024.

### 3.3. Comparison

Before comparing the interest representation of Stuttgart and Zagreb, it should be mentioned that Croatia has only been part of the EU since July 1st, 2013 (European Union, n.d.). This in turn means that the municipal interest representation of Zagreb simply cannot be as expansive as that of Stuttgart, since Germany is one of the founding members of the EU (Petak, Zdravko, Expert interview, 27.03.2024). Additionally, interest representation is not transmitted equally from the national to the EU level. Interest organisations (IOs) from the older EU member states are more active than IOs from newer member states (Fink-Hafner et al., 2016:9). Croatia's EU ambitions drove reforms for interest groups by increasing transparency, communication, and formal channels for participation, but despite the progress made, challenges remain. Political structures, public attitudes towards these groups, the legacy of war, international influences, corruption and the legal framework all play a role (Petak, Zdravko, Expert interview, 27.03.2024). In conclusion, Croatia's interest group environment is undergoing a process of development, with the EU acting as a significant catalyst (Petak et al., 2019:9). Stuttgart leverages its strong regional ties to advocate for its interests within the existing framework, which then translates to influence at the EU level. Even though both cities are members of Eurocities and Energy Cities, Stuttgart also joins more specialised networks like the European network for urban safety (EFUS) and the network for sustainable traffic (POLIS). Zagreb has invested in a dedicated office in Brussels to stay informed about EU developments, collaborate with other European cities, and advocate for Zagreb's interests within the EU framework. Additionally, the President of the City Assembly of Zagreb has a seat in the Committee of the Regions (European Committee of the Regions, n.d.), contrarily to Stuttgart. Stuttgart is part of the Representation of the Region Stuttgart in Brussels. This is mainly because of the different roles each city plays in their state. Zagreb is

the capital of Croatia, while Stuttgart is solely the capital of one federal state (Baden- Württemberg) in Germany. Still, an expert explains that Zagreb cannot represent their interests in an international setting without prior consent from the central government in Croatia (Petak, Zdravko, Expert interview, 27.03.2024). Both cities are part of multiple regional associations within their state. Zagreb fosters citizen involvement mainly through its twin city partnerships. These partnerships, like the one with Mainz, Germany, often have economic and cultural exchange programs (Landeshauptstadt Mainz, 2024) that connect citizens directly. Stuttgart builds on their twin city partnerships as well, but also prioritises keeping citizens informed about EU issues through the Europe Direct Stuttgart information centre.

#### **4. TRANSFERABILITY OF THE FINDINGS**

The comparison of municipal interest representation of Stuttgart and Zagreb has shown that there are different ways cities can advocate for their interests at the EU level. However, advocating for one's interests is linked with costs and bureaucratic procedures, for example when maintaining a Representation Office in Brussels, which may be difficult for cities to afford. To counteract this problem and make it possible for cities to advocate for their interests, this paper first suggests that cities should pool their resources. Instead of maintaining individual Representation Offices for example, cities could join forces to better represent their interests. By being members of umbrella organisations, like regional Representation Offices, they can pass on the interests of cities in a bundled form and thus enable more effective interest representation. This would also offer the possibility for a city to get in contact with other cities facing the same problems and to benefit from possible synergies. Secondly, the findings imply that cities should participate more in city networks, which enable them to find common interests and projects, further develop them and represent them together at the EU level, thereby increasing the chance that their interests get acknowledged by the EU. One example of this

is the great interest shown by many municipalities in hydrogen technology, the implementation of which can have a significant impact at the municipal level (Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2021:5). Thirdly, this paper advises cities to make greater use of existing twin city partnerships to exchange ideas as well as interests. This approach is similar to the concept of networking, as it aims to pool interests and thereby achieve a stronger position at the EU level. Moreover, to ensure municipal interest representation, it is important to strengthen the knowledge and capabilities for European cooperation of employees of municipalities, as the expert interview with Dr. Frédéric Stephan revealed. Employees who are sensitised to the interrelationship between the municipal level and the EU level can encourage municipal interest representation by bringing in new ideas. For this, it can be advisable that employees of different departments gain practical experience with other EU member states to learn more about EU cooperation. This could be achieved by implementing a job shadowing programme, for instance (Dr. Stephan, Frédéric, Expert interview, 02.04.2024). Lastly, this paper recommends involving citizens in the process of interest representation. According to an interviewed expert, traditional methods of citizen participation, like public consultations, are seen as ineffective regarding interest representation. Citizen participation is expected to be difficult to implement because of the complexity of the multilevel system of the EU. Furthermore, it should not be underestimated that citizens who are involved in participation processes have a legitimate interest in getting outcomes quickly. Regarding interest representation, this is a complicated task given that processes in this field take years to develop and results are usually difficult to directly perceive (Wegener, Patrick, Expert interview, 23.03.2024). However, as municipal interest representation is usually financed by taxes and also linked to the interests of citizens, it is important to involve citizens in the process of municipal interest representation. Moreover, an expert interview confirms that not only the financial situation or size of a city influences the way it advocates

for its interests, but also the political orientation of the mayor (Dr. Stephan, Frédéric, Expert interview, 02.04.2024). This again shows the importance of informing the citizens about EU matters having an impact on the local level and what the local level does to advocate for its interests, since at the end the citizens vote for the mayor, who has a big impact on whether and how intensely a city represents its interests. Building on the "triad" model mentioned earlier, cities should focus on informing not only their peers and officials but also their citizens directly. This can be achieved through initiatives like "Europe Direct" (European Commission, n.d.), where cities maintain active communication channels to inform and engage their citizens about EU matters. If wished, these offices can also act as a mouthpiece where problems and ideas of citizens are communicated to the local municipality, which can implement these into its municipal interest representation. The concept of Europe Direct offers a model for cities to enhance citizen awareness and participation in EU affairs, making the EU more tangible and relevant to their everyday life (European Commission, n.d.). However, in order to avoid expenses and bureaucratic procedures, especially smaller cities as well as cities facing financial difficulties, could consider teaming up with other cities to build a "Regional Europe Direct".

## 5. CONCLUSION

The analysis of municipal interest representation of the cities of Zagreb and Stuttgart shows that both cities follow a similar approach of advocating for their interests, but differ in their execution. While historical EU membership and national structures undoubtedly influence a city's starting point, a multifaceted approach holds significant promise.

In summary, this paper suggests pooling resources, engaging in collaborative networking, utilising umbrella organisations, and informing citizens, so that cities can enhance their influence and presence in EU policy making and represent common interests at the EU level. Maintaining individual Representation Offices in Brussels should not be prioritised by cities since they

can be a financial and bureaucratic burden. As citizens vote for the mayor who has a major influence on the EU policy of a city as well as on whether and how a city represents its interests (Dr. Stephan, Frédéric, Expert interview, 02.04.2024) and as municipal interest representation is based on active involvement, this paper suggests that existing twin city partnerships could also be extended beyond cultural exchange and economic ties to identify synergies and work on projects with mutual benefits. Furthermore, it is important that citizens are familiarised with the interaction between the municipal and EU levels, as they represent an important factor for the legitimation of municipal interest representation. For this, traditional citizen participation should not be the first option. Instead, cities should inform citizens about EU affairs and their local impact to foster a pro-European attitude. This could be achieved by establishing Europe Direct Centers on a local level. All in all, cities must decide themselves which way(s) of municipal interest representation suits their resources and interests the best. The most important step a city can take is to get active in the municipal representation of its interests and make use of the crucial opportunity to advocate for their interests, thereby shaping the future of the EU.

**LITERATURE**

1. CCRE, CEMR (n.d.). "Introducing CEMR" [https://www.ccre.org/en/article/introducing\\_cemr](https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr) (23.03.2024).
2. City of Zagreb (n.d.). "Association of Municipalities in the Republic of Croatia" <https://zagreb.hr/en/local-self-government/1991> (23.03.2024).
3. Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2021) "TERRI Report: Territorial Governance, Powers and Reforms in Europe", Brussels: CCRE, CEMR
4. Croatian Association of Counties (n.d) "O nama - Hrvatska Zajednica Županija" [https://www.hrvzz.hr/o\\_nama](https://www.hrvzz.hr/o_nama) (26.03.2024).
5. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), (2021) "DStGB DOKUMENTATION NO 165 Wasserstoff im kommunalen Einsatz - Ein Beitrag zu Klimaschutz und kommunaler Wertschöpfung", Burgwedel: Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (23.03.2024).
6. Priredio i objavio Gradski ured za gospodarstvo, ekološku održivost i strategijsko planiranje (2022), "POPIS STANOVNIŠTVA, KUĆANSTVA I STANOVA 2021. – KONAČNI REZULTATI GRAD ZAGREB", Zagreb: Odjel za statističko-analitičke poslove (23.03.2024).
7. Eurocities (n.d.) "About us" <https://eurocities.eu/about-us/> (26.03.2024).
8. Eurocities (17.11.2017) "Press release. Antwerp, Pesaro, Vantaa, Warsaw and Zagreb pledge inclusion" <https://eurocities.eu/latest/pesaro-vantaa-warsaw-and-zagreb-pledge-inclusion/> (26.03.2024).
9. Europa Zentrum Baden-Württemberg e.V. (2024) "About Europa Zentrum" <https://europa-zentrum.de/about-europe-centre/> (23.03.2024).
10. Europabüro der baden-württembergischen Kommunen (n.d.) "Trägerverbände des Europabüros der baden-württembergischen Kommunen" <https://www.europabuero-bw.de/ueber-uns/traegerverbaende/> (23.03.2024).
11. Europäische Kommission (n.d.) "Europe Direct: Finden Sie eine EU-Informationsstelle in Ihrer Nähe" [https://germany.representation.ec.europa.eu/kontaktieren-sie-uns/europe-direct-deutschland/europe-direct-finden-sie-eine-eu-informationsstelle-ihrer-nahe\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/kontaktieren-sie-uns/europe-direct-deutschland/europe-direct-finden-sie-eine-eu-informationsstelle-ihrer-nahe_de) (28.03.2024).
12. Europe Direct Stuttgart (2023) "Europe Direct Stuttgart im Stuttgarter Europahaus" <http://www.europe-direct-stuttgart.de/> (23.03.2024).
13. European Committee of the Regions (n.d.) "About" <https://cor.europa.eu/en/about> (26.03.2024).
14. European Committee of the Regions (n.d.) "Joško Klisović" <https://cor.europa.eu/en/members/pages/memberprofile.aspx?MemberId=2040897> (30.03.2024).
15. European Union (n.d.) "Croatia – EU member country profile" [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/croatia\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/croatia_en) (23.03.2024).
16. Fink-Hafner, D./Hafner-Fink, M./Eising, R. (2016) "Giants and Dwarfs: The multilevel lobbying strategies of national interest organisations", *Teorija in Praksa*, 53(3), 605, pp. 1-20.

18. Hooghe, L./Marks, G. (2001) "Multi-Level Governance and European Integration", Oxford: Rowman & Littlefield.
19. Hrvatska zajednica općina (n.d.) "O nama" <https://hzo.hr/o-nama/> (02.04.2024).
20. Hrvatska zajednica županija (2024) "Članice" <https://www.hrvzz.hr/clanice> (30.03.2024).
21. Kmodt, M./Grosse Hüttmann, M. (2006) "Der Multi-Level Governance-Ansatz", In: Bieling, H.-J./Lerch, M. "Theorien der europäischen Integration", Wiesbaden VS, 2, pp. 223-247.
22. Kohler, M. (2013) "The Council of European Municipalities and Regions: Shared Governance in a World Featured by Globalization Issues", Innsbruck University Press, 1, pp. 207-217.
23. Landeshauptstadt Mainz (n.d.) "Entwicklung der Städtepartnerschaft" <https://www.mainz.de/verwaltung-und-politik/partnerstaedte/zagreb.php#c20> (02.04.2024).
24. Landeshauptstadt Mainz (n.d.) "Partnerstädte – Zagreb" <https://www.mainz.de/verwaltung-und-politik/partnerstaedte/zagreb.php> (23.03.2024).
25. Landeshauptstadt Stuttgart (n.d.) "Abteilung Außenbeziehungen" <https://www.stuttgart.de/organigramm/verwaltungseinheit/abteilung-aussenbeziehungen.php> (24.03.2023.)
26. Landeshauptstadt Stuttgart (n.d.) "Stuttgart für Europa" <https://www.stuttgart.de/leben/internationale-beziehungen/stuttgart-fuer-europa.php> (24.03.2023).
27. Landeshauptstadt Stuttgart (n.d.) "Stuttgart für Europa" <https://www.stuttgart.de/leben/internationale-beziehungen/stuttgart-fuer-europa.php> (23.03.2024).
28. Landeshauptstadt Stuttgart (n.d.) "Stuttgart in Zahlen" <https://www.stuttgart.de/service/statistik-und-wahlen/stuttgart-in-zahlen.php> (24.03.2023).
29. Landeshauptstadt Stuttgart (n.d.) "Stuttgarts Partnerstädte" <https://www.stuttgart.de/leben/internationale-beziehungen/stuttgarts-partnerstaedte/> (24.03.2024).
30. Lundberg, E./Sedelius, T. (2014) "National Linkages and Ambiguous EU Approaches among European Civil Society Organizations", Journal of Contemporary European Research, 10, 3, pp. 322-336.
31. Petak, Z./Vidačak, I./Dvorny, D. (2019) "Interest groups in Croatia: Institutional development, strategies, and influence", Journal of Public Affairs, 19, 2, p. 1-12.
32. Rat der Gemeinden und Regionen Europas (2021) " Deutsche Sektion" <https://www.rgre.de/interessenvertretung/cemr> (23.03.2024).
33. Sahner, H. (1993) "Vereine und Verbände in der modernen Gesellschaft" In: Heinrich Best: Vereine in Deutschland. Vom Geheimbund zur freien gesellschaftlichen Organisation, Bonn, pp.11-118.
34. Sister city (n.d.) "Zagreb" <http://en.sistercity.info/sister-cities/Zagreb.html>
35. (23.03.2024).
36. Stuttgart Region Economic Development Corporation (n.d.) "Our office in



- Brussels" <https://eu.region-stuttgart.de/en/office-in-brussels.html> (23.03.2024).
37. Stuttgart Region Economic Development Corporation (2024) "The Stuttgart Region - High-tech economy, cutting-edge research and quality of life" <https://www.region-stuttgart.de/en/> (23.03.2024).
  38. Tatham, M. (2008) "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union", *Regional & Federal Studies*, pp. 493-515.
  39. Udruga gradova u Republici Hrvatskoj (n.d.) "Početna - Udruga gradova" <https://www.udruga-gradova.hr/> (26.03.2024).

*Sažetak***USPOREDNA ANALIZA ZASTUPANJA OPĆINSKIH INTERESA:  
STUTTGART I ZAGREB S IMPLIKACIJAMA NA PRIJENOSIVOST****Annika Bosch**, studentica**Katharina Brucker**, studentica**Madeleine Ebinger**, studentica**Mary Harutyunyan**, studentica**Florian Stern**, student

*U digitalnom dobu, gradovi se suočavaju s dilemom: balansiranje stalno rastućih zahtjeva s ograničenim resursima uz planiranje održive budućnosti pokazalo se teškim. Klimatske promjene, digitalizacija i demografske promjene samo su neke od prepreka s kojima se gradovi moraju snaći. Ovaj rad ispituje modele zastupanja općinskih interesa Stuttgarta i Zagreba na razini EU, budući da su slične veličine i imaju usporedive pristupe. Središnje pitanje koje vodi ovo istraživanje je: Mogu li se uvidi prikupljeni usporedbom ovih modela prevesti u djelotvorne političke implikacije? Koristeći višestruku metodu, studija provodi temeljit pregled sive literature kako bi shvatila trenutni krajolik zastupanja općinskih interesa u europskom kontekstu. Nakon toga, stručni intervjui pružaju razumijevanje strukture modela, njegovih uspjeha i potencijalnih izazova. Rad će pružiti nove uvide u potencijale i izazove zastupanja općinskih interesa. Na temelju toga bit će donesene preporuke za djelovanje za druge gradove. Nalazi će ponuditi nove perspektive o modelima regionalnog upravljanja i procijeniti izvedivost repliciranja uspješnih okvira u različitim gradovima EU-a. Ova će studija učvrstiti razumijevanje zastupanja općinskih interesa i identificirati praktičan put za potencijalnu primjenu struktura upravljanja u drugim gradovima EU-a.*

**Ključne riječi:** *institucije, politička ekonomija, pravo i razvoj (O50); Struktura, djelokrug i učinak vlade (H11); Analiza kolektivnog odlučivanja (D70); Planiranje i politika regionalnog razvoja (R58); Međunarodni odnosi i međunarodna politička ekonomija (F50)*



# 14RJU



---

ŠIBENIK

23. – 24. svibnja 2024.