

# Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

Poseban prilog uz br. 2/2017.

## Sadržaj

### AKTUALNE TEME

---

Lokalna i mjesna samouprava u Gradu Zagrebu – znanstvena platforma za korjenite promjene gradskog upravljanja Zagrebom ( <i>Ivan Koprić, Vlado Puljiz, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić, Vedran Đulabić, Jasmina Džinić, Romea Manojlović</i> )	3
Mjesna samouprava u Gradu Zagrebu: između Scila i Haribda ( <i>Vojko Rešetar</i> )	15
Međunarodna akreditacija Agencije za znanost i visoko obrazovanje i njezino značenje za sustav visokog obrazovanja Republike Hrvatske ( <i>Jasmina Havranek, Sandra Bezjak, Željka Plužarić</i> )	35

### UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

---

Europski sud za ljudska prava ( <i>Damir Juras</i> )	45
Vrhovni upravni sud Poljske ( <i>David Kryška</i> )	51
Upravni sud u Rijeci ( <i>Mateja Held, Damir Juras</i> )	57

### VIJESTI

---

Annual Conference of the Institute of Public Administration <i>Citizens, Public Administration, Local Government: Trust, Cooperation, and Support</i> ( <i>Marina Drvarić</i> )	71
International Conference <i>Looking Beyond the Crises: Impact of Mass Migrations on Local, Regional, National, and EU Governance</i> ( <i>Daria Dubajić</i> )	75

Twelfth Forum for Public Administration <i>Digital Government II: Transformative Potential of e-Government for Greater Efficiency and Accountability</i> (Petra Đurman)	80
Trinaesti Forum za javnu upravu <i>Javne agencije: u potrazi za reformom</i> (Jasmina Džinić)	83
Konferencija <i>Politics in Interesting Times</i> (Romea Manojlović)	86
Conference <i>Society, Law, and Legal Culture</i> (Mateja Čehulić)	88
Fourth Round Table on Theoretizing Public Administration <i>Research of Public Administration: Why We Do Not Use Evaluation Studies?</i> (Karlo Kožina, Alem Rufati)	90
Predavanja profesora Tuana Samahona ( <i>Lea Paulić, Marina Knežević</i> )	93

# *Lokalna i mjesna samouprava u Gradu Zagrebu – znanstvena platforma za korjenite promjene gradskog upravljanja Zagrebom*

UDK 352.07(497.5 Zagreb)

## A. Javne usluge za građane u Gradu Zagrebu: kvaliteta, modernost i izvrsnost

1. *Treba proširiti i unaprijediti socijalne usluge usmjerene na rješavanje socijalnih problema.* Pandan sve jačoj razvojnoj orijentaciji mora biti uzimanje u obzir i nalaženje adekvatnih rješenja za nove socijalne rizike i probleme u Zagrebu kao velikom gradu: starenje stanovništva, transformacija obitelji, nezaposlenost, posebno nezaposlenost mladih, te ranjive i marginalizirane socijalne skupine. Posebno bi trebalo poticati, ali i adekvatno nadzirati, programe nevladinih institucija u uspostavljanju mreže potpore za ljude obuhvaćene socijalnim problemima. Potrebno je razvijati i učiniti dostupnim oblike pomoći i skrbi o starim ljudima te im pomoći u podizanju kvalitete života i aktivnom starenju. Valja unaprijediti usluge za obitelji s malom djecom. Treba razviti, samostalno u Gradu, kao i u suradnji s drugim institucijama, programe uključivanja i cjeloživotnog učenja. Potrebno je osigurati pomoć u nalaženju i ostvarenju primjerenog mjesta u zajednici za socijalno ranjive i marginalizirane skupine.
2. Potrebno je izraditi *katalog temeljnih komunalnih usluga* s analizom sadašnjeg stanja u različitim dijelovima Grada, s konkretnim planovima ulaganja u njihovo unapređenje te s mogućim izvorima prihoda za financiranje tih ulaganja i razvoja. Potrebno je analizirati cijene komunalnih usluga, metode njihova utvrđivanja i načine trošenja, jer one sadržavaju i dio koji se mora namjenski utrošiti u razvoj komunalne infrastrukture.

3. Osmisliti *program urbane regeneracije* za pojedine dijelove Grada s pripadajućim financijskim modelima.
4. Osigurati jedinstveni i integrirani sustav gradskih usluga bez obzira na to u kojem se organizacijskom obliku one pružaju građanima. Organizacijsko odvajanje na usluge koje osiguravaju upravna tijela, javne ustanove i trgovačka društva te one koje se osiguravaju od države, privatnika, u suradnji s drugim jedinicama, itd. treba zamijeniti *integriranom brigom gradskih i negradskih tijela i subjekata o svim gradskim uslugama* koje moraju s više koordinacije, podjednakim troškovima i boljom kvalitetom biti dostupne na svim dijelovima Grada, svim građanima. Usluge gradskih upravnih tijela pružati po načelu *one-stop shop*. Započeti s projektom pružanja bar dijela gradskih javnih usluga kroz digitalni *one-stop shop*.
5. Radi standardizacije i unapređenja kvalitete javnih usluga za građane potrebno je primijeniti *suvremene metode upravljanja kvalitetom* ne samo u gradsku upravu nego i u sve gradske ustanove i trgovačka društva, uključujući Holding. U kratko je vrijeme moguće uvođenje ISO 9001, metode uravnotežene bodovne kartice (Balanced Scorecard) te zajedničkog okvira za ocjenjivanje (CAF, *common assessment framework*). Potrebno je nastaviti s praksom nominiranja projekata na nagradno natjecanje INPULS Udruge gradova, kao i na međunarodna natjecanja (EPSA, EU Prize for Innovation in Public Administration), jer se prilikom takvih prijava trebaju doseći određeni standardi kvalitete i izvrsnosti čime usluge za građane postaju usporedive po kvaliteti s onima u drugim europskim i svjetskim gradovima, ili čak bolje od njih.
6. Potrebno je također pripremiti, oblikovati i donijeti *Povelju o kvaliteti usluga za građane*, kojom bi se opisala opća načela, ciljevi i zadaci gradskih organizacija i ustanova, način kontaktiranja koji obuhvaća suvremene komunikacijske mogućnosti, opis postupaka koji se primjenjuju u pružanju usluga i druga važna pitanja. Pored opće Povelje, mogu se u pojedinim organizacijama, ustanovama i trgovačkim društvima pripremiti i njihove povelje, s detaljima lokacije, prava korisnika, svim potrebnim informacijama za korištenje njihovih usluga, unutarorganizacijska raspodjela poslova, način ostvarenja prava građana, mogućnost podnošenja prigovora i drugih pravnih sredstava te drugi važni momenti.
7. Periodično treba *analizirati upite i sugestije građana* u vezi s unapređenjem gradskih usluga, a rezultate tih analiza objavljivati na više prikladnih načina (na internetskim stranicama, u tiskanom materijalu u

mjesnim odborima, u gradskim tijelima te na frekventnim mjestima u gradu). Uz to, valja utvrditi jasnu odgovornost za provedbu zaključaka takvih analiza.

8. U *javnu promociju gradskih usluga* uključiti što širi krug ljudi, od dužnosnika Gradske skupštine, rukovodećih i drugih stručnih službenika gradskih upravnih tijela, gradskih ustanova i trgovačkih društava do drugih, vanjskih stručnjaka i predstavnika civilnog društva. Svrha javne promocije nije politički marketing, nego kvalitetno i stručno obavještavanje građana.
9. Razmotriti mogućnost *osnivanja fonda za financiranje gradskog prijevoza*.

## B. Građani upravljaju Gradom: sudjelovanje i demokratizacija političkog odlučivanja

1. Građanima treba osigurati mogućnosti *sudjelovanja u utvrđivanju javnih problema*, tj. pitanja i problema za koje će se kroz predviđene institucionalne mehanizme tražiti i donijeti odluke i rješenja (*participative agenda setting*). U tom smislu mogle bi poslužiti *e-konzultacije*, ali i mogućnost da se na odlučivanje utječe *e-peticijama* (pored građanskih inicijativa, koje su i sada moguće).
2. *Osnivanje građanskog foruma*, u kojem bi sudjelovali gradsko vijeće i predstavnici civilnog društva, kao i gradske izvršne vlasti, uz dodatno sudjelovanje nezavisnih stručnjaka iz akademske zajednice i drugih struktura. Na načelima partnerstva i suradnje, anketiranja i drugih metoda konzultiranja najšireg kruga građana, građanski forum raspravlja i predlaže strateška rješenja važnih gradskih problema, kao što su prostorno planiranje, promet, razvoj društvenih službi, gospodarski razvoj i slični. Preporukama određenih rješenja, gradskih politika i odluka građanski forum snažno utječe na gradska politička i izvršna tijela, ali i osigurava čvrst legitimitet odlukama i radu tih tijela.
3. Građani se moraju bolje *upoznati s pripremanjem odluka u gradskim tijelima*, napose u Gradskoj skupštini, ali i s odlukama gradonačelnika i drugih gradskih tijela, kao i s odlukama gradskih četvrti, ustanova i trgovačkih društava. Za to se trebaju uspostaviti jasni kanali informiranja u kojima trebaju sudjelovati relevantni i stručni predstavnici Grada. Pored toga, valja standardizirati i unaprijediti sadržaj internetskih stranica, koje moraju dati uvid u sve faze donošenja odluka, a koliko je god moguće i sudjelovanje građana u oblikovanju odluka.

U tom smislu kao primjer valja navesti participativno budžetiranje (sudionički proračun).

4. Kodeksom i odlukama Gradske skupštine valja urediti *sudjelovanje vanjskih članova u odborima Gradske skupštine, vijećima gradskih četvrti i drugim tijelima* za kreiranje i nadzor izvršavanja gradskih politika. Vanjski članovi trebaju biti reprezentanti interesa građana, civilnog društva, strukovnih i profesionalnih asocijacija te znanstveno-stručnih institucija.
5. Potrebno je posebno *urediti postupak donošenja odluka u Gradskoj skupštini i vijećima gradskih četvrti* tako da se osigura sudjelovanje i utjecaj javnosti, u što većoj mjeri korištenjem suvremenim informacijsko-komunikacijskim tehnologijama.

## C. Razvojne prilike Grada u europskom okruženju

1. Pažljivo i participativno *utvrditi glavne dugoročne prioritete razvoja Grada* i kontinuirano *razvijati projekte razvoja Grada* neovisno o trenutano raspoloživim sredstvima za razvoj. Razvojna strategija Grada treba nastati u suglasnosti s građanima, i to kroz postojeće kanale građanske participacije, tako i kroz nove, dodatne institucionalne mehanizme koji će omogućiti generiranje ideja iz različitih dijelova Grada i od različitih skupina građana.
2. Organizirati i održavati *Razvojni forum Zagreba i zagrebačke regije* koji bi trebao biti sastavljen po načelu partnerstva i suradnje te u njega uključiti predstavnike javnog, privatnog i civilnog sektora koji djeluje u Zagrebu, ali i u njegovu širem okruženju. U rad Foruma uključiti i predstavnike različitih dijelova Grada kako bi se, posebno zbog veličine Zagreba, dodatno artikulirale specifičnosti pojedinih gradskih dijelova. Za razliku od sličnih tijela koja postoje, ali su koncentrirana samo na sadašnju administrativnu cjelinu Grada Zagreba, planiranje razvoja Zagreba mora uzeti u obzir i trendove razvoja u zagrebačkom prstenu, tj. svim jedinicama s kojima je Zagreb povezan dnevnim migracijskim kretanjima stanovništva.
3. Čvršće se povezati s neposrednim okruženjem posebno kad je riječ o planiranju *dugoročnih prioriteta razvoja* (u prometu, obrazovanju, odvozu otpada i slično). Grad Zagreb treba preuzeti vodeću ulogu u planiranju razvoja šireg zagrebačkog gradskog područja i iskoristiti postojeće institucionalne mehanizme kako bi se rješavali razvojni problemi šireg

gravitacijskog područja. Formalne obaveze za Zagreb uspostavljene su i novim Zakonom o regionalnom razvoju (NN 147/14, ZRR) koji je u čl. 14. uspostavio zagrebačku urbanu aglomeraciju i utvrdio da je Grad Zagreb kao središte urbane aglomeracije dužan ministru nadležnom za regionalni razvoj dati prijedlog jedinica lokalne samouprave koje ulaze u sastav urbane aglomeracije. Sukladno čl. 15. ZRR-a Grad Zagreb trebao bi preuzeti ulogu nositelja izrade *Strategije razvoja urbanog područja*.

4. Stvoriti pretpostavke za korištenje mehanizmima koji u okviru postojeće politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske stoje na raspolaganju akterima razvoja u području statističkih regija. Posebno je u tom pogledu značajan institut razvojnog sporazuma (čl. 23. ZRR-a) koji omogućuje lakšu koordinaciju politike regionalnog razvoja na razini statističke regije. Za kvalitetnu upotrebu tog instrumenta potrebno je prethodno identificirati partnere s kojima bi se zajedničkim naporima išlo prema razini središnje države kako bi se prioriteta razvoja Grada Zagreba usuglasili s prioritetima razvoja šireg područja koje, pored Zagreba, obuhvaća i dijelove nekih županija s područja središnje i sjeverozapadne Hrvatske koji gravitiraju Zagrebu i utječu na razvojne prilike u samom Gradu (uz cijelu Zagrebačku županiju tu još ulaze i dijelovi Sisačko-moslavačke te Krapinsko-zagorske županije).
5. Potrebno je imati svojevrsnu *zalihu strateških projekata* u različitim fazama spremnosti za realizaciju kako bi se mogli pratiti različiti natječaji i kontinuirao povlačiti dostupna sredstva iz nekoliko različitih domaćih i međunarodnih izvora. Posebno su značajni projekti koji se tiču obnove i unapređenja postojeće fizičke infrastrukture (npr. domovi kulture koji već postoje u mnogim zagrebačkim kvartovima), izgradnje novih infrastrukturnih objekata, posebno u novim dijelovima Grada kojima takvi društveni i kulturni sadržaji posebno nedostaju. To je potrebno kako bi se svi dijelovi Grada ravnomjerno razvijali i pružali uvjete za kvalitetan život. Uz to, potrebno je osmišljavati i projekte namijenjene financiranju iz socijalne komponente razvojne politike, naročito one za integraciju u društveni život deprivilegiranih društvenih skupina koji su nerijetko prostorno koncentrirani u pojedinim dijelovima grada.
6. Utvrditi i nadograđivati listu projekata koji se mogu financirati iz *sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova* (ESI fondovi), posebno onog njihova dijela koji se odnosi na financiranje projekata urbanog razvoja. Raditi na financiranju razvoja pojedinih dijelova Zagreba kroz mehanizam integriranog teritorijalnog ulaganja (Integrated Territorial Investment), koji po načelu lijevka usmjerava sredstva iz različitih izvora financiranja na realizaciju projekata na teritorijalno



jasno definiranom užem gradskom prostoru. Instrument je izrazito pogodan za dijelove Grada koji su bili industrijski ili vojni kompleksi, a trenutačno nisu u funkciji ili su zapušteni.

7. *Jačati upravni kapacitet* postojećih gradskih službi i tijela, a posebno donositelja odluka u vijećima gradskih četvrti, da pripremaju projekte razvoja i da budu sposobni iskoristiti raspoloživa sredstva za pravovremenu realizaciju projekata koji potencijalno imaju najveći učinak na razvoj. Nužni su kontinuirani seminari i edukacije službenika o razvojnoj politici i europskim fondovima.
8. Pripremi projekata razvoja Grada pristupiti po načelu odozdo prema gore (*bottom-up*) kako bi se u gradskim četvrtima razvile ideje za projekte koji imaju pozitivan učinak na njihov razvoj. Taj pristup treba biti nadopuna pristupu razvoja Grada po načelu odozgo prema dolje (*top-down*) kroz koji se trebaju razvijati i realizirati veliki gradski projekti (npr. projekti u području unapređenja prometa, gradnje velikih infrastrukturnih projekata i sl.).

## D. Višerazinsko upravljanje Gradom

1. Unutarnja organizacija Grada trebala bi biti utemeljena na *snažnijoj decentralizaciji na gradske četvrti*, uz izbjegavanje rizika neusklađenosti u vođenju vitalnih javnih politika na razini Grada kao cjeline. Ne smije se narušiti mogućnost integriranog upravljanja i razvoja Zagreba kao najveće hrvatske urbane cjeline, ali se mora osigurati veća autonomija pojedinih dijelova Grada koji sada praktično nemaju nikakve autonomije. Prosječna gradska četvrt veličinom od oko 46.500 stanovnika daleko nadmašuje sadašnju zakonsku granicu za veliki grad (preko 35.000 stanovnika), a nema ni izvora prihoda, ni ikakav krug poslova, ni mogućnost utjecaja na vođenje gradskih javnih politika. Zato je nužno odrediti krug poslova i javnih usluga za koje će odgovornost snositi gradske četvrti. Također, valja utvrditi ulogu i mehanizme utjecaja vijeća gradskih četvrti na pripremu, kreiranje i provedbu javnih politika Grada. Dosadašnju koordinaciju kojom je dominirao gradonačelnik valja ukinuti i zamijeniti institucijom građanskog foruma. Za obavljanje svih tih poslova moraju se osigurati stalni izvori prihoda, koji će biti dovoljni za smisleno upravljanje pojedinom četvrti. Također, dio službenika postojeće Službe za mjesnu samoupravu valja rasporediti kao službenike gradskih četvrti koji će pružati stručnu pomoć vijeću gradske četvrti i njegovu predsjedniku.

2. Uvesti model raspodjele komunalne naknade na gradske četvrti prema broju stanovnika, površini, kriterijima komunalne opremljenosti, urbanih potreba i složenosti urbanih problema, uz dodatno stimuliranje po programskom odnosno projektnom načelu. Time se dobiva *stalni izvor prihoda gradskih četvrti*, uz mogućnost dodatnog stimuliranja prema spremnosti četvrti za programsko i projektno upravljanje te uz uvažavanje potrebe za solidarnošću na gradskoj razini. Osigurati mogućnost da četvrti prikupljaju sredstva i na druge načine, kao što su donacije, primici od korištenja gradskom imovinom, itd.
3. *Mjesne odbore valja iskoristiti za jačanje sudjelovanja građana u upravljanju Gradom*, zajedno s nizom drugih participativnih institucija, ali i deprofesionalizirati – sadašnji trošak naknada vijećnicima (više od 25 milijuna kuna godišnje) nije opravdan, na rubu je zakonske dopustivosti, potiče politički klijentelizam i neetične forme političkog djelovanja, a djeluje štetno i na motivaciju za sudjelovanje građana. Mjesni odbori moraju biti potpuno volonterske institucije za agregiranje interesa i mišljenja građana, pri čemu ih ne treba tretirati kao monopolske, nego kao suradničke institucije koje su u stalnoj interakciji s organizacijama civilnog društva i građanima s jedne te s gradskim četvrtima s druge strane.
4. Grad treba *aktivnije surađivati u predlaganju javnih politika i odluka na državnoj razini* kako bi pomogao unapređenju pružanja javnih usluga i dobrog lokalnog upravljanja u Hrvatskoj (npr. zagovaranjem prourbane nacionalne politike decentralizacije, predlaganjem zamjene komunalnog doprinosa porezom na komunalno opremanje, zalaganjem za stvaranje održive teritorijalne organizacije, lobiranje za redukciju broja područnih jedinica i ispostava državnih upravnih tijela kako bi se moglo razviti integrirano gradsko/lokalno upravljanje i sl.).

## E. Grad Zagreb i okolica: prema stvaranju šire gradske federacije lokalnih jedinica

1. Grad Zagreb trebalo bi *institucionalno povezati s jedinicama lokalne samouprave u njegovu užem gravitacijskom području, tj. području urbane aglomeracije*. Odnose među njima treba organizirati po načelima metropolitanske federacije – upravljačke strukture s dvije razine upravljanja. Na prvoj, svaka jedinica, uključujući i Zagreb, odgovorna je za dio javnih usluga na svojem području, sukladno državnim i lokalnim

propisima, o čemu odlučuje, koje financira i osigurava sama neovisno o drugima. Tako svaka od uključenih jedinica, kao zasebna i autonomna, može svojim građanima osigurati onaj krug temeljnih lokalnih usluga koji je tako određen ili koji sama smatra primjerenim i mogućim. Druga razina, razina metropolitanske asocijacije, odgovorna je za poslove koji su od interesa za čitavo urbanizirano područje. Ta asocijacija autonomnih jedinica, uz to, usklađuje aktivnosti svih temeljnih lokalnih jedinica, vodi računa o razvoju svih dijelova te o ujednačenoj razini i kvaliteti javnih usluga na čitavom metropolitanskom području. Jedinice zadržavaju svoju autonomiju, ali obavljanje zajedničkih poslova nije prepušteno nerijetko mukotrpnom, pa možda i neuspješnom pregovaranju, nego ih u svojem djelokrugu osigurava i financira metropolitansko udruženje. Jedinice dijele dio takvih ovlasti s federacijom, a usklađivanje interesa u tijelima federacije odvija se tako da se neke odluke donose konsenzusom, dok za druge, ovisno o temeljnom sporazumu kojim se asocijacija formira, postoji mogućnost odlučivanja većinom u metropolitanskom predstavničkom tijelu. Nema ni dominacije Grada, a ni njegove izolacije od okoline.

2. Valjalo bi detaljnije analizirati te provesti konzultacije oko *logičnijeg razgraničenja Grada s okolinom*. Možda bi Sesvete koje obuhvaćaju četvrtinu prostora sadašnjeg Grada Zagreba te ukupno 37 naselja sa 70.000 stanovnika, što je dvostruko više od zakonske granice za veliki grad, trebalo osamostaliti kao posebnu jedinicu u sastavu metropolitanske federacije. Za Brezovicu, koja je najmanja četvrt sa 10.900 stanovnika u 20 naselja na pretežno ruralnom prostoru, rješenje je vjerojatno također u osamostaljenju u samostalnu općinu uz Grad Zagreb ili u spajanju s nekim susjednim, sada samostalnim općinama, također u sastavu metropolitanske federacije.

## F. Moderni gradski menadžment

1. Temeljni oblik modernog gradskog upravljanja je *strateški menadžment*, a njegovi glavni instrumenti su strateško planiranje, mjerenje rezultata i ishoda, proračun oblikovan prema željenim rezultatima i ishodima te upravljanje radnim izvršenjem službenika i drugih zaposlenika. U svakoj od tih komponenti potrebna su *poboljšanja*.
2. Zagrebplan do 2020. kao *strateški plan valja revidirati i dopuniti*, u smislu oblikovanja strateških planova usklađenih s metodologijom njihove pripreme u Europskoj uniji, a napose dograditi jasnim, jednoznač-

- nim i kvantitativno određenim pokazateljima prema kojima će biti moguće nedvosmisleno procijeniti njihovu realizaciju.
3. *Strateški menadžment, a posebno strateško planiranje*, treba unaprijediti: (a) usvajanjem jedinstvene metodologije izrade godišnjih planova rada koja bi uključivala i pokazatelje rezultata, ishoda, efikasnosti, troškovne efektivnosti i kvalitete rada tijela; (b) utvrđivanjem pokazatelja koji moraju ispunjavati SMART kriterije (biti specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i pravovremeni); (c) uvesti obvezu mjerenja rada svakog gradskog tijela na osnovi pokazatelja postavljenih u godišnjem planu; (d) javno objavljivati godišnje planove i izvješća o radu; (e) uvesti obvezu mjerenja rada gradskih javnih ustanova i trgovačkih društava; (f) primijeniti nove informatičke programe specijalizirane za praćenje i mjerenje učinka rada tijela, ustanova i trgovačkih društava; (g) Gradski ured za strategijsko planiranje treba preuzeti ulogu koordinatora mjerenja učinka, u kojem smislu valjda dograditi gradske odluke o nadležnosti upravnih tijela.
  4. *Proračun Grada treba što jasnije povezati s godišnjim planovima*, tj. u što većoj mjeri treba ga povezati s programima i projektima te željenim i očekivanim rezultatima rada gradskih tijela, proračunskih korisnika i drugih tijela.
  5. *Značajno unaprijediti financijsko poslovanje Grada*. Sustavno unaprijediti naplatu prihoda i razvijati strategije »mobilizacije« prihoda. Financijsko poslovanje podvrći strožim standardima transparentnosti nego je propisano zakonima. Unaprijediti način određivanja cijena komunalnih usluga. Sastaviti katalog (e-registar) gradske imovine i utvrditi tko se njome i pod kojim uvjetima koristi te izraditi mjere unapređenja upravljanja gradskom imovinom. Razvijati sustav planiranja i upravljanja kapitalnim rashodima. Analizirati dosadašnji način upravljanja dugom te razmotriti zaduživanje izdavanjem municipalnih obveznica.
  6. *Dograditi sustav nagrađivanja i ocjenjivanja pročelnika, drugih rukovoditelja, službenika i drugih zaposlenika*. Uvesti sustav nagrađivanja pročelnika s obzirom na ostvarene rezultate i učinke upravnog tijela kojim rukovode te uvesti isto načelo za ravnatelje gradskih ustanova i direktore trgovačkih društava. Uz to, valja provesti delegaciju upravljanja proračunskim sredstvima na pročelnike tijela koji odgovaraju za ostvareni učinak. Uvesti godišnje planove rada službenika s mjerljivim pokazateljima rezultata te ocjenjivanje i vrednovanje njihova rada učiniti ovisnim o ostvarenim rezultatima.

## G. Uloge Grada Zagreba – od upravne i političke prema socijalnoj, razvojnoj i ekološkoj

1. Grad Zagreb treba zadržati dosadašnju upravnu ulogu, prema kojoj je u jedinstvenoj poziciji među hrvatskim lokalnim jedinicama. On je nadležan ne samo za poslove u samoupravnom djelokrugu velikog grada i županije nego i za niz prenesenih poslova državne uprave. No, *i upravnu ulogu treba unaprijediti*, kako konsolidacijom liste javnih usluga tako i boljim upravnim kontaktom s građanima (*one-stop shop* načelo) te poboljšanjem kvalitete usluga. Uz to, Grad bi trebao inzistirati da se troškovi obavljanja prenesenih poslova državne uprave počnu podmirivati iz državnog proračuna, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl. 23/2.).
2. Grad treba postati istinska lokalna jedinica koja ima dobar kontakt sa svojim građanima čije političke interese treba uvažavati i realizirati. *Modernizacijom sustava participacije građana treba osigurati puno jači politički utjecaj, a sustavu lokalnog upravljanja dobar politički legitimitet.*
3. *Veliki i zasad zanemareni izazovi stoje u realizaciji socijalne uloge Grada.* Obavljajući na manje-više zadovoljavajući način zadatke i poslove u vezi s glavnim društvenim službama, kao što su zdravstvo, obrazovanje, kultura i rekreacija, ponešto su zanemareni dublji i dalekosežniji problemi socijalno ranjivih i marginaliziranih skupina, ali i novi socijalni rizici i problemi nezaposlenosti mladih, atomiziranih obitelji te starih osoba. U tom smjeru leži povećana odgovornost, na koju Grad tek treba naći zadovoljavajući odgovor.
4. Premda je Zagreb ekonomski po mnogim pokazateljima najrazvijenija jedinica u Hrvatskoj, valja imati na umu da je dio njegovih ekonomskih rezultata posljedica postojećeg načina praćenja statističkih indikatora, odnosno određivanja sjedišta velikih trgovačkih društava u državnom vlasništvu u Zagrebu. Zato Zagreb treba *osmisliti i voditi svoju vlastitu politiku gospodarskog razvoja*. U tom smislu valja pripremiti strateške planove gospodarskog razvoja, projektnim pristupom osigurati efikasno ostvarenje ciljeva lokalne zajednice, uključiti se u tijek novca iz europskih fondova, transparentnom objavom podataka omogućiti privatnicima da razumiju ekonomske potrebe lokalne sredine i pronađu vlastitu nišu povezanu s pružanjem javnih usluga građanima, itd.
5. U sklopu ekološke uloge Grad se treba u što većoj mjeri usmjeriti na zadovoljavanje ekoloških standarda, od faze planiranja novih projekata do njihove realizacije, uz stalnu aktivnost na razrješenju

nepovoljnih ekoloških situacija koje su naslijeđene i orijentaciju na aktivnosti koje dodatno unapređuju ekološko stanje na području Grada (njegovanje urbane poljoprivrede, briga o parkovima i zaštićenim područjima, itd.) te inzistiranje na zadovoljavanju visokih ekoloških standarda u svim gospodarskim projektima koje poduzima privatni sektor. *Glavna orijentacija mora biti ekološki održiv gospodarski razvoj.*

Ivan Koprić\*

Vlado Puljiz\*\*

Slaven Ravlič\*\*\*

Tereza Rogić Lugarić\*\*\*\*

Vedran Đulabić\*\*\*\*\*

Jasmina Džinić\*\*\*\*\*

Romea Manojlović\*\*\*\*\*

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu iz Zagreba (Full Professor and Head of the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, and president of the Institute of Public Administration, e-mail: ikopric@pravo.hr). Završna redakcija teksta djelo je prof. dr. sc. Ivan Koprića

\*\* Prof. emeritus dr. sc. Vlado Puljiz, umirovljeni redoviti profesor na Katedri za socijalnu politiku Studijskog centra za socijalni rad Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Retired Full Professor at the Chair of Social Policy, Study Centre for Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: vlado.puljiz@zg.htnet.hr)

\*\*\* Prof. dr. sc. Slaven Ravlič, redoviti profesor Katedre za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Full Professor at the Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: slaven.ravlic@pravo.hr)

\*\*\*\* Izv. prof. dr. sc. Tereza Rogić Lugarić, izvanredna profesorica na Katedri za financijsko pravo i financijsku znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor at the Chair of Financial Law and Financial Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: terezalugarc@yahoo.com)

\*\*\*\*\* Izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić, izvanredni profesor na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: vdulabic@pravo.hr)

\*\*\*\*\* Doc. dr. sc. Jasmina Džinić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: jdzinic@pravo.hr)

\*\*\*\*\* Doc. dr. sc. Romea Manojlović, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr)



# Mjesna samouprava Grada Zagreba: između Scila i Haribda

Vojko Rešetar \*

UDK 352.075(497.5 Zagreb)

U radu se propituje smisao izmjene nekih akata Grada Zagreba promijenjenih krajem 2016. koji se odnose na poziciju mjesne samouprave Grada Zagreba. Iako se površno promatrajući može steći dojam da te izmjene afirmiraju nadležnost i financijski kapacitet mjesne samouprave, analiza bita pokazuje da je riječ o dodatnom derogiranju značaja mjesne samouprave i njezinom zbrkanom pretvaranju u običnu administrativnu službu gradskih izvršno-upravnih tijela. Rad prikazuje poslove iz samoupravnog djelokruga mjesne samouprave Grada Zagreba s posebnim osvrtom na program održavanja komunalne infrastrukture za područje gradskih četvrti, uz iznošenje relevantnih proračunskih podataka. Zaključno, rad daje osvrt *de lege lata* i *de lege ferenda* na djelokrug tijela gradske četvrti Grada Zagreba.

*Ključne riječi:* Grad Zagreb, mjesna samouprava, komunalna infrastruktura

## 1. Uvod

Adventsko razdoblje 2016. u Gradu Zagrebu nije bilo euforično samo u turističko-komercijalnom i blagdanskom, nego i u političkom smislu. Nai-

---

\* Vojko Rešetar, Grad Zagreb (The City of Zagreb, Croatia, e-mail: vojko.resetar@zagreb.hr)



me, u prosincu 2016. Gradska skupština Grada Zagreba voljom je gradonačelnika i njegove vladajuće većine, između ostalog:

- a) izmijenila određene odredbe Statuta Grada Zagreba,<sup>1</sup> uključujući i neke odredbe koje se odnose na mjesnu samoupravu,
- b) donijela novu Odluku o financiranju mjesne samouprave<sup>2</sup> i
- c) izmijenila Odluku o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela<sup>3</sup> tako da je izmijenjen naziv jednog tijela gradske uprave, točnije Službe za mjesnu samoupravu koja se sada zove Gradski ured za mjesnu samoupravu i njegov djelokrug rada (poslovi pripreme i provođenja programa održavanja komunalne infrastrukture na području gradskih četvrti koji se odnosi na odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina i redovno održavanje nerazvrstanih cesta više nisu u djelokrugu rada Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet, nego je to dodijeljeno Gradskom uredu za mjesnu samoupravu).<sup>4</sup>

Ova regulativna intervencija otvara/nameće neka propitivanja:

- 1) Zašto je uopće došlo do preraspodjele nekih poslova iz istog upravnog područja (komunalni poslovi – odvodnja atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih

<sup>1</sup> SG Grada Zagreba, 23/16.

<sup>2</sup> SG Grada Zagreba, 21/16, 23/16.

<sup>3</sup> SG Grada Zagreba, 16/09, 22/09, 9/12, 4/13, 6/13, 17/13, 24/13, 21/14, 26/14, 5/15 proč. tekst, 23/2016.

<sup>4</sup> Gradski ured za mjesnu samoupravu obavlja poslove koji se odnose na usklađivanje rada, prikupljanje i obradu prijedloga o potrebama i interesima građana na njihovu području te komunikaciju s građanima, informiranje građana, izradu programa, izvješća o radu i financijskih planova, pripremu i provođenje programa održavanja komunalne infrastrukture na području gradske četvrti koja se odnosi na odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina i redovno održavanje nerazvrstanih cesta, pripremu i provođenje planova komunalnih aktivnosti na području gradske četvrti i planova malih komunalnih akcija na području mjesnih odbora, sazivanje i održavanje sjednica vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora i njihovih radnih tijela, izradu nacрта akata, izvješća i zapisnika vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora, pružanje stručne, administrativne i tehničke pomoći članovima vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora i njihovim radnim tijelima, financijsko i materijalno poslovanje, proučavanje i praćenje ustrojstvenih oblika mjesne samouprave te djelokruga i ovlasti njihovih tijela, čuvanje dokumentacije i vođenje evidencija u vezi s radom vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora, održavanje objekata mjesne samouprave, instalacija, postrojenja, opreme i uređaja, sudjelovanje u pripremi i provođenju izbora, sudjelovanje u provedbi civilne zaštite i prevencije u gradskim četvrtima i mjesnim odborima te na druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost.

površina i redovno održavanje nerazvrstanih cesta), tj. izdvajanja iz Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet te njihovo prenošenje u djelokrug Gradskog ureda za mjesnu samoupravu; koja je koncepcijska i racionalna svrha preinake dijela djelokruga tijela gradske uprave, odnosno koje se i kakve posljedice ovim pristupom generiraju spram efikasnog obavljanja predmetnih komunalnih poslova, te

- 2) Je li tu riječ o proširenju samoupravnog djelokruga oblika mjesne samouprave ili o obliku dekoncentracije poslova gradske uprave; što to stvarno znači za supstancijalni karakter mjesne samouprave, odnosno doprinosi li to uopće razvoju izvorne svrhe mjesne samouprave?

Nije iznenađujuće, ali je racionalno neprihvatljivo, da se ovakve intervencije provode proizvoljnim odnošenjem, a ne na osnovi istraživanja i stručne podloge te obavljene javne rasprave. Ovo je paradigmatički slučaj voluntarističke sklonosti izmjenama koja više-manje stalno inauguriira i/ili provodi promjene, a stanje ostaje *de facto* isto ili još gore. Također, predstavnici lokalnih samoupravnih jedinica s pravom negoduju spram državne centralizacije i marginalizacije pozicije lokalne samouprave, a istovremeno se na isti način ili još gore odnose spram mjesne samouprave na svom lokalnom području.

## 2. Ustrojavanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne i mjesne samouprave

Točka 2. *Načela o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada u gradskim upravnim tijelima*<sup>5</sup> određuje da se unutarnje ustrojstvo gradskih upravnih tijela uređuje ovisno o njihovu djelokrugu i nadležnosti utvrđenoj zakonom, Statutom Grada Zagreba, gradskim odlukama i drugim propisima i aktima. U okviru djelokruga i nadležnosti unutarnje ustrojstvo gradskih upravnih tijela uređuje se prema vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti upravnih, stručnih i drugih poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba te povjerenih poslova državne uprave koji se u njima obavljaju. Međutim, očito je da predmetna djelomična izmjena ustrojstva i djelokruga gradskih upravnih tijela Grada Zagreba (jedan dio poslova izlučen je iz jednog gradskog upravnog tijela i dodijeljen drugom – uključujući,

<sup>5</sup> SG Grada Zagreba, 17/10, 4/12.

dakako, preuzimanje poslova, službenika i namještenika koji su zatečeni na preuzetim poslovima te prava, obveze, opreme i dokumentacije) nije u skladu ni s navedenim načelom.

Ako je intencija koja se izmijenom željela ostvariti bila povećanje participacije građana s osnova približavanja/omogućavanja veće dostupnosti faze pripreme programa održavanja dijela komunalne infrastrukture, to se moglo riješiti primjerenije, npr.:

a) kroz kvalitetniju (regulacijsku i dr.) operacionalizaciju postupka pripreme prijedloga programa održavanja (i gradnje) komunalne infrastrukture ili

b) tako da se obavljanje upravno-stručnih poslova održavanja i gradnje komunalne infrastrukture organizira dislocirano putem područnih ureda u kojima se i sada obavljaju određeni poslovi iz djelokruga Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet.

Umjesto toga dobiveno je diferencirano ustrojstvo i obavljanje poslova istog upravnog područja (komunalni poslovi) kroz dva gradska ureda: Gradski ured za mjesnu samoupravu obavlja pripremu i provođenje programa održavanja komunalne infrastrukture na području gradske četvrti koji se odnosi na odvodnju atmosferskih voda,<sup>6</sup> čišćenje javnih površina,<sup>7</sup> održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina<sup>8</sup> i redovno održavanje nerazvrstanih cesta,<sup>9</sup> dok Gradski ured za prostorno uređenje, iz-

<sup>6</sup> U svezi s time v. i: Zakon o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14), Zakon o cestama (NN, 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14) i Odluku o nerazvrstanim cestama (SG Grada Zagreba, 18/13, 16/14, 25/15).

<sup>7</sup> Na području Grada Zagreba u 2016. evidentirano je oko 17.500.000 m<sup>2</sup> javnih prometnih površina od kojih se čisti 12.215.000 m<sup>2</sup> redovno, a interventno se čisti oko 5.285.000 m<sup>2</sup> zbog pomanjkanja sredstava za njihovo uvrštenje u redoviti Program (v. t. 3.2. Programa održavanja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba u 2016., SG Grada Zagreba, 27/15 i 19/16).

<sup>8</sup> Na području Grada Zagreba u 2016. evidentirano je 11.731.678 m<sup>2</sup> ukupnih parkovnih površina, od kojih su travnate površine 10.551.902 m<sup>2</sup> sa 512.585 komada raznog grmlja, 104.741 m živica, 67.621 m<sup>2</sup> cvjetnjaka sezonskih i trajnih, 1.848 ukrasnih posuda, 579.238 m<sup>2</sup> raznih staza, antitraumatskih podloga 48.011 m<sup>2</sup>, 3.624 sprava na dječjim igralištima, 5.080 koševa za smeće, 12.112 klupa, 727 stolova, 26.597 m zaštitnih ograda, 22.763 kom klamerica i stupića, 5.973 m<sup>2</sup> pješčanika, 27.731 m<sup>2</sup> uredenih površina u kazetama te 3.018.717 m<sup>2</sup> neizgrađenoga građevinskog zemljišta koje je u korovitu – v. t. 3.3.1. Programa održavanja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba u 2016., SG Grada Zagreba, 27/15 i 19/16).

<sup>9</sup> V. čl. 98. – 109. Zakona o cestama (NN, 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14), Pravilnik o održavanju cesta (NN, 90/2014), Odluku o cestama na području velikih gradova koje

gradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet nastavlja obavljati ostale zadaće iz upravnog područja komunalnih poslova.

Takav pristup nije u skladu ni s nizom normativnih<sup>10</sup> i stručnih organizacijskih načela (npr.: načelo racionalizacije unutarnjeg ustrojstva nalaže uspostavljanje ekonomične organizacijske strukture potrebne za učinkovito obavljanje poslova uz što manje troškove; načelo funkcionalnosti zahtijeva da se svi poslovi jednog upravnog područja integralno dodjeljuju jednoj organizacijskoj jedinici; načelo vertikalne i horizontalne povezanosti traži prepoznatljivo, jasno određenje hijerarhijske linije – linije odgovornosti te linije koordinacije i suradnje – horizontalna povezanost; itd.).

### 3. Program održavanja komunalne infrastrukture za područje gradske četvrti

Novelirana statutarna ovlast vijeća gradske četvrti dopunjena je time da ono donosi i *program održavanja komunalne infrastrukture za područje gradske četvrti*.<sup>11</sup> Vijeće gradske četvrti dužno je taj program donijeti do 31. siječnja tekuće godine, a ako to ne učini, program na prijedlog gradonačelnika donosi Gradska skupština.<sup>12</sup> To znači da će Grad Zagreb od 1. 1. 2017. i nadalje sukladno čl. 28. Zakona o komunalnom gospodarstvu<sup>13</sup> morati imati program održavanja komunalne infrastrukture (osim za jedan dio nje koja je povjerena gradskim četvrtima), ali i dodatnih 17 programa održavanja komunalne infrastrukture koje donose vijeća gradskih četvrti, a koji se odnose na odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina te re-

---

prestaju biti razvrstane u javne ceste (NN, 44/2012), Odluku o nerazvrstanim cestama (SG Grada Zagreba, 18/13, 16/14, 25/15), Pravilnik o prekomjernoj uporabi nerazvrstanih cesta (SG Grada Zagreba, 10/08, 11/09), Odluku o komunalnom redu (SG Grada Zagreba, 3/14, 16/14, 22/14 i 25/15).

<sup>10</sup> U svezi s načelom o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave v. čl. 4.–10. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN, 154/11, 17/12, 118/16) i Koprić (2009, str. 45–49).

<sup>11</sup> Program obuhvaća poslove koji se odnose na odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina i redovno održavanje nerazvrstanih cesta.

<sup>12</sup> V. čl. 79/1. t. 4. i st. 3. Statuta Grada Zagreba (SG Grada Zagreba, 23/16).

<sup>13</sup> V. Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN, 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14, 36/15).

dovno održavanje nerazvrstanih cesta. Time je i davatelj tih usluga<sup>14</sup> doveden u kompliciraniju i kompleksniju situaciju, jer će se za harmonizaciju, organizaciju i provedbu svoje cjelovite, redovite i učinkovite usluge (pripremno, koordinacijski, izvedbeno) suočavati ne s jednim i jedinstvenim subjektom, nego sa znatno više subjekata koji su uz to osobitiji i hirovitiji.

Uz navedeno Grad nema nikakav akt koji nudi osnove i smjernice (financijske, tehničke i dr.) za izradu programa održavanja komunalne infrastrukture koje donose vijeća gradskih četvrti ili koji uređuje minimalni standard obavljanja komunalnih usluga (npr. što je sadržaj i dinamika održavanja čistoće javnih površina. Grad Zagreb uostalom nema ni plan gospodarenja otpadom a ti problemi su već duže vrijeme ne samo javno aktualni nego i vrlo akutni). Također, ne postoje objektivna i transparentna mjerila i sustav nadzora izvršenja poslova/programa održavanja od strane davatelja komunalnih usluga, npr. tko kontrolira izvršenje usluge čišćenja slivnika i drugih uređaja za odvodnju atmosferskih voda ili pranja ulica itd.).

Dalje, pitanje je kako i koliko će se osiguravati proračunskih sredstava za programe održavanja odvodnje atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina te redovno održavanje nerazvrstanih cesta (v. tablicu 1). Vijeća gradskih četvrti donose programe održavanja komunalne infrastrukture, ali za njihovo financiranje nemaju osigurane izvore, niti imaju autonomne ingerencije spram osiguranja financijskih sredstava za njihovo izvršenje. Dakle, opseg i smjer aspiracija tijela oblika mjesne samouprave bit će u permanentnoj diskrepanciji, tenziji i konfliktu s onima koji (objektivno ili arbitrarno) odlučuju o proračunskim sredstvima za te javne namjene, tj. mjesna samoupravo može planirati samo onoliko koliko joj proračunskih sredstava bude dodijeljeno.<sup>15</sup>

Podaci o proračunskim prihodima Gradskog ureda za mjesnu samoupravu za 2017. pokazuju da od ukupnog iznosa sredstava (51.941.000,00 kn) za njegovu osnovnu djelatnost (uglavnom rashodi za zaposlene) odlazi

<sup>14</sup> Podružnice Zagrebačkog holdinga – za odvodnju atmosferskih voda/Vodoopskrba i odvodnja; čišćenje javnih površina/Čistoća; održavanje gradskih parkova i ostalih ozelenjenih površina/Zrinjevac i redovno održavanje nerazvrstanih cesta/Zagrebačke ceste.

<sup>15</sup> V. Proračun Grada Zagreba (Razdjel 005. Gl. 01. Gradski ured za mjesnu samoupravu i Gl. 02. /0050201 – 0050217/ Gradske četvrti); Program radova na području prometa i komunalnog gospodarstva u Gradu Zagrebu u 2017.; Program održavanja javnoprmetnih površina, javnih objekata, javne rasvjete te izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta na području Grada Zagreba u 2017. i Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture na području Grada Zagreba u 2017. (SG, 24/16).

gotovo njihova polovica (42,48%). Također, indikativno je da su planirana i sredstva za održavanje komunalne infrastrukture, ali kao neraspoređena (u iznosu od 21.100.000,00 kn ili 40,62% ukupno planiranih sredstava za Gradski ured za mjesnu samoupravu ili 12,18% ukupno planiranih sredstava gradskim četvrtima za tu namjenu).

*Tablica 1. Proračunska sredstva za gradske četvrti (osnovna djelatnost i održavanje komunalne infrastrukture) u 2017.*

Gradska četvrt	Br. stanovnika*/ površina u ha	Br. MO	Sredstva za osnovnu djelatnost**	Namjenska sredstva (održavanje komun. infrastrukture***)
DONJI GRAD	37.024/ 301,64	14	17.748.000,00	7.126.000,00
GORNJI GRAD/ MEDVEŠČAK	30.962/ 1.019,11	13	16.289.000,00	6.261.000,00
TRNJE	42.902/ 736,45	13	23.260.000,00	6.229.000,00
MAKSIMIR	48.902/ 1.497,2	11	26.499.000,00	7.905.000,00
PEŠĆENICA-ŽITNJAK	56.487/ 3.529,55	16	42.139.000,00	11.909.000,00
NOVI ZAGREB-ISTOK	59.055/ 1.654,33	11	33.657.000,00	9.728.000,00
NOVI ZAGREB-ZAPAD	58.103/ 6.263,87	16	54.711.000,00	16.881.000,00
TREŠNJEVKA-SJEVER	55.425/ 580,85	10	29.041.000,00	8.406.000,00
TREŠNJEVKA-JUG	66.674/ 983,57	6	31.878.000,00	10.134.000,00
ČRNOMEREC	38.546/ 2.423,32	8	24.075.000,00	6.884.000,00
GORNJA DUBRAVA	61.841/ 4.026,38	16	46.507.000,00	13.251.000,00
DONJA DUBRAVA	36.363/ 1.080,97	8	21.784.000,00	6.589.000,00
STENJEVEC	51.390/ 1.218	6	25.508.000,00	7.568.000,00
PODSUSED-VRAPČE	45.759/ 3.616,22	7	27.180.000,00	7.818.000,00
PODSLJEME	19.165/ 5.942,89	5	13.174.000,00	6.503.000,00
SESVETE	70.009/ 16.524,54	46	89.203.000,00	25.453.000,00

BREZOVICA	12.030/ 12.732,9	12	35.577.000,00	14.525.000,00
<b>SVEGA:</b>	<b>790.017/ 64.131,79</b>	<b>218</b>	558.230.000,00	173.170.000,00
SVEUKUPNO:			731.400.000,00	

Izvor: Autor, prema Popisu stanovništva 2011. i Proračunu Grada Zagreba (SG Grada Zagreba, 24/16).

\* Popis stanovništva 2011.

\*\* Sredstva za osnovnu djelatnost gradskih četvrti odnose se na: rashode za usluge, ostale nespomenute rashode poslovanja, građevinske objekte te postrojenja i opremu.

\*\*\* Namjenska sredstva gradskih četvrti za održavanje komunalne infrastrukture odnose se na: odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina i održavanje nerazvrstanih cesta. Detaljniji raspored tih sredstava po gradskim četvrtima v. u Proračunu Grada Zagreba (razdjel 005, gl. 2., od 0050201 do 0050217)

Novododijeljena ovlast vijeća gradske četvrti da donosi program održavanja komunalne infrastrukture za svoje područje kontradiktorna je i kao takva predstavlja pogrešan pristup. Ta ovlast vijeća gradske četvrti ima dvojno i proturječno obilježje: formalno predstavlja ovlast vijeća gradske četvrti (njezin samoupravni djelokrug) i istovremeno predstavlja svojevrsni prijenos/povjeravanje<sup>16</sup> tog lokalnog posla mjesnoj samoupravi od tijela lokalne jedinice. Budući da vijeće gradske četvrti formalno-statutarno ima ovlast da o tome samostalno odlučuje, tj. da usvoji/donese program održavanja komunalne infrastrukture za svoje područje, moglo bi se zaključiti da je riječ o samoupravnom djelokrugu gradske četvrti. Međutim, vijeće gradske četvrti o tome odlučuje samo nominalno, a *de facto* ne odlučuje jer je osnovna pretpostavka za realizaciju donesenog programa održavanja komunalne infrastrukture, tj. osiguranje financijskih sredstava, mimo njegova odlučivanja, a često i utjecaja. U tom smislu ne može se tvrditi da je tu zbiljski riječ o samoupravnom djelokrugu gradske četvrti.

S druge strane ne može se tvrditi da je riječ o »čistom« modelu povjeravanja lokalnih poslova tijelima mjesne samouprave od tijela lokalne jedinice jer program, mimo tijela grada, samostalno donose vijeća gradske četvrti. Nekonzekventno regulativno razgraničenje nadležnosti spram održavanja dijela komunalne infrastrukture (ili samoupravni djelokrug oblika mjesne

<sup>16</sup> Koprić (2005, str. 44-45) je apostrofirao i aktualizirao distinkciju između poslova iz lokalnog (vlastitog, samoupravnog, izvornog) djelokruga te poslova državne uprave koji su povjereni na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama. Osnove važnih razlika između ovih dviju grupa poslova, Koprić promatra kroz četiri dimenzije: odgovornost za obavljanje poslova, slobodu opće regulacije, financiranje i nadzor. V. i čl. 60. – 62. Zakona o sustavu državne uprave (NN, 150/11, 12/13, 93/16, 104/16).

samouprave ili lokalni poslovi povjereni tijelima oblika mjesne samouprave) posljedično će generirati i produbljivati nesporazume i sukobe (poglavito u konstelaciji stranačko-političkog djelovanja). Faktički će se vrlo izvjesno desiti da će vijeće gradske četvrti biti nepotrebno opterećeno tom nadležnošću te javno percipirano odgovornim za provedbu programa koji (samo formalno) donosi, a da istovremeno nema izravna, samostalna prava i osigurače (regulativne, financijske, nadzorne i dr.) za njegovu implementaciju. Ovakvo povjeravanje nekih standardnih lokalno-komunalnih poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice mjesnoj samoupravi nije uobičajeno niti je ustrojstveno-upravljački suvisao pristup. To uostalom nije dio autentičnog, autonomnog samoupravnog djelokruga oblika mjesne samouprave, nego zakonska i standardna obveza lokalne jedinice. Dakle, takvim odnošenjem oblici mjesne samouprave transformirani su u transmisivsku sastavnicu gradske uprave.

Čl. 3. Odluke o financiranju mjesne samouprave određuje je da se od 2017. sredstva za financiranje mjesne samouprave godišnje osiguravaju u visini 18% ukupno ostvarenih proračunskih prihoda u protekloj godini – umanjениh za rashode za zaposlene, rashode i izdatke za otplatu kredita, obveze za zakupnine i najamnine te pomoći.<sup>17</sup> Predstavnicima upravljačkih gradskih struktura naglašavaju značajan rast sredstava za mjesnu samoupravu (sa 5% na 18%) iako to u biti ne mijenja ovisnu financijsku poziciju mjesne samouprave – sredstva za mjesnu samoupravu i nadalje se arbitrarno alimentiraju iz proračuna umjesto da mjesna samouprava ima stabilne i autonomne, vlastite izvorne prihode.

<sup>17</sup> Sredstva za financiranje mjesne samouprave raspodjeljuju se pojedinim gradskim četvrtima na: 1. sredstva za rad vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora do 15%; 2. sredstva za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga (nakon odbitka sredstava iz t. 1.) prema sljedećim kriterijima: a) 60% prema broju stanovnika gradske četvrti, b) 10% prema površini gradske četvrti (pod površinom se razumije površina na kojoj je dopuštena gradnja, bez poljoprivrednog zemljišta, šuma i drugih površina na kojima gradnja nije dopuštena prema zakonu i prostornim planovima), c) 30% prema opremljenosti, odnosno izgrađenosti gradske četvrti (kriterij za raspodjelu tih sredstava su potrebe za obavljanjem poslova i radova održavanja javnih površina te poboljšanje komunalnog standarda). Sredstva za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga povjerenih vijećima mjesnih odbora osiguravaju se u iznosu 50% ukupnog iznosa sredstava za poboljšanje komunalnog standarda u pojedinoj gradskoj četvrti i raspodjeljuju se mjesnim odborima prema sljedećim kriterijima: a) 30% prema broju stanovnika mjesnog odbora, b) 10% prema površini mjesnog odbora, c) 60% prema opremljenosti, odnosno izgrađenosti mjesnog odbora. Prema čl. 6. Odluke o financiranju mjesne samouprave, vijeća gradskih četvrti i vijeća mjesnih odbora dužna su podnositi polugodišnja izvješća gradonačelniku Grada Zagreba o korištenju sredstava.



#### 4. Djelokrug tijela gradske četvrti: *de lege lata* i *de lege ferenda*

Vijeća gradskih četvrti, također, imaju i ovlast donošenja plana komunalnih aktivnosti za područje gradske četvrti te donošenja plana potreba za aktivnosti, programe i projekte unapređenja kvaliteta života građana gradske četvrti i mjesnih odbora koji su od interesa za dva ili više mjesnih odbora ili za cijelu gradsku četvrt i utvrđuje prioritete u njihovoj realizaciji.<sup>18</sup>

Dakle, vijeće gradske četvrti jedan plan (plan komunalnih aktivnosti) donosi obvezatno, a drugi (plan potreba za aktivnosti, programe i projekte unapređenja kvaliteta života građana gradske četvrti koji su od interesa za dva ili više mjesnih odbora ili za cijelu gradsku četvrt) fakultativno.

Prema Statutu Grada Zagreba, *plan komunalnih aktivnosti gradske četvrti* obuhvaća poslove i radove kojima se poboljšava komunalni standard građana na području gradske četvrti, a koji nisu obuhvaćeni drugim planom ili programom. Njegov sastavni dio su planovi malih komunalnih akcija mjesnih odbora na području gradske četvrti, koje donose vijeća mjesnih odbora i dostavljaju ih vijeću gradske četvrti najkasnije do 1. ožujka tekuće godine. Vijeće gradske četvrti plan komunalnih aktivnosti donosi nakon što mu je više od polovice vijeća mjesnih odbora s područja te četvrti dostavilo plan malih komunalnih akcija mjesnih odbora. Ako vijeće mjesnog odbora ne donese plan malih komunalnih akcija i ne dostavi ga vijeću gradske četvrti u zadanom roku, plan malih komunalnih akcija tog mjesnog odbora donijet će vijeće gradske četvrti. Dosadašnji planovi malih komunalnih akcija nisu predstavljali komplementarnu i suptilnu mikrointervenciju poboljšanja različitih potreba građana temeljem njihovih preferencija, nego aktivnosti koje svojim glavnim obilježjima spadaju u redovnu nadležnost rada pojedinih gradskih upravnih tijela i službi (npr. izrada projektne dokumentacije i elaborata za određene investicije; izgradnja vodoopskrbnog cjevovoda; gradnja/uređenje parkirališta; uređenje groblja; uređivanje parkova, ulica i trgova, okretišta, stajališta i nadstrešnica na stajalištima JGP, sustava za zaštitu od buke, uređenje reciklažnog dvorišta itd.). Takve stavke ne bi trebale uopće biti u okviru plana malih komunalnih akcija ili plana komunalnih aktivnosti gradske četvrti.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> V. čl. 79. Statuta Grada Zagreba (SG Grada Zagreba, 23/16).

<sup>19</sup> Na nužnost radikalne transformacije planova malih komunalnih akcija upozoreno je npr. i u sociološkom istraživanju zadovoljstva stanovnika gradske četvrti Trešnjevka koje je proveo Čaldarović (2007). Ta sociološka analiza potvrdila je da su stavovi stanovnika

*Plan potreba aktivnosti, programa i projektata unapređenja kvaliteta života građana* podrazumijeva iniciranje, organiziranje i provođenje aktivnosti, programa i projekata u kulturno-zabavnom životu; sportsko-rekreativnim aktivnostima; aktivnostima tehničke kulture; aktivnostima promicanja zdravlja i prevencije bolesti; akcijama očuvanja okoliša i aktivnostima u održivom razvoju; aktivnostima brige o djeci i mladima, njihovom odgoju i obrazovanju; aktivnostima u području skrbi o osobama treće životne dobi, koji su nedovoljno ili nisu obuhvaćeni drugim programima. Upravo bi taj plan mogao presudno poduprijeti kreativno, specifično potvrđivanje i afirmiranje mjesne samouprave i njezinu otvorenu, suradničku osnovu aktivizma na svestranom unapređenju kvaliteta života građana na području gradske četvrti. Međutim, on je Statutom Grada Zagreba klasificiran kao fakultativan, a i pored toga je vrlo upitno mogu li postojeći način i razina financiranja tih aktivnosti te stručna educiranost zaposlenih u sustavu mjesne samouprave i personalnog sastava vijeća gradskih četvrti kao i njihov arhaični način rada biti pouzdana osnova oblikovanja i provedbe tog plana.

Apsurdno je da mjesna samouprava nema ni elementarno (pro)aktivan odnos spram povećanja upotrebne vrijednosti naselja<sup>20</sup> i kvalitete življenja u njemu, a to je, između ostalog, temeljna svrha njezina postojanja. Stoga ne iznenađuje izostanak ozbiljenja potrebne uloge mjesne samouprave i njezine neprepoznatosti (poglavito u urbanim sredinama) od strane građana kao relevantne instancije za njih same. Postojeći djelokrug i način djelovanja tijela mjesne samouprave (arhaičan, inertan, forumski, stranački strukturiran i politiziran), uz njezine konceptualno-normativne slabosti, ne korespondira sa suvremenim modelom dobrog upravljanja koji partnerski akceptira različite aktere (civilnog društva, tržišno-poslovnog sektora i javne vlasti) kako bi povećali vlastite kapacitete, alokativnost i efikasnost ishoda svog angažmana.

---

(naročito njihove aspiracije za uređenjem javnog/gradskog ambijenta) povezani s aktualnim stanjem stupnja opremljenosti i urednosti određene gradske mikroćelije, tj. stanovnici koji obitavaju u naj/manje opremljenim (konsolidiranim) dijelovima grada u svojim stavovima i aspiracijama su prvenstveno usmjereni ka izricanju potreba zadovoljavanja osnovnih potreba te što je viši stupanj elementarne zadovoljenosti potreba građana u nekoj gradskoj zoni (mikroćelini), to su njihove potrebe veće, disperziranije – prvenstveno se odnose na razinu «dodatnih» (kvalitativnih) potreba. Medijski pregled najvećih projekata po gradskim četvrtima v. i u: Mamić (2016.).

<sup>20</sup> Upotrebna vrijednost naselja, prema Seferagić (1988, str. 50), znači mogućnost zadovoljavanja niza potreba svih stanovnika naselja.

Iako je Jacobs (2011, str. 443) upozoravala da tijela mjesne samouprave ne smiju biti »birokratska carstva«, naša praksa pokazuje da agenda i fokus interesa tijela mjesne samouprave nisu stvarni i vitalni problemi i interesi građana na njihovu području, nego manje-više virtualni (nepotrebno stranački turbopolitizirani i diferencirani; forumsko-birokratski definirani i začahureni) i izbalansirani (strukturno, dinamički itd.) spram htijenja lokalnih upravljačkih struktura, a ne građana. Temeljni problemi i potrebe građana, nažalost, nisu dominantna preokupacija ni prioritarna sastavnica tijela sublokalne samouprave. Npr. kako je moguće da građani u naselju javno protestiraju spram različitih prometnih, komunalnih, ekoloških, sigurnosnih, prostorno-urbanističkih, investicijskih i dr. problema, a tijela sublokalne samouprave se indiferentno odnose prema tome, kao da s time nemaju nikakve veze? Ili što uopće znači za supstancijalnu prirodu oblika mjesne samouprave da svoju otvorenost spram građana izražava samo kroz oržavanje »dana otvorenih vrata«?

Uspješna mjesna samouprava ne može stvarno postojati mimo ili bez permanentne, otvorene, inovacijsko-kreativno profilirane, inkluzivne i (pro) aktivne interakcije s građanima (i posebnim ciljnim, specifičnim i relevantnim skupinama među njima – djeca, mladi, žene, nezaposleni, umirovljenici) te različitim i važnim akterima (pojedincima i skupinama)<sup>21</sup> na

<sup>21</sup> Bassanda (2001, str. 347-348) u svojoj trećoj tezi pokazuje da su urbani akteri i sukobi od fundamentalne važnosti (urbana stvarnost je složena i konfliktna te njezinim procesima upravljaju akteri od kojih neki upravljaju, a drugi se opiru i osporavaju). Pod akterom razumije individuu ili grupu: koja zauzima položaj u društvu i društvenim pokretima, pa otuda nejednako raspolaže resursima društva; koja brani interese i vrijednosti; koja održava odnose s drugima; koja uvijek, vodeći računa o tom položaju, oblikuje identitet u interakciji s drugim – identitet daje smisao njezinoj egzistenciji; koja nudi projekte društva i svakodnevnog života i želi da ih realizira; koja je, neprekidno od života do smrti, na putu socijalnosti. Razlikuje četiri tipa aktera: a) stručnjake za prostor (arhitekta, urbaniste, inženjeri itd.), b) ekonomske aktere (veoma različita industrijska poduzeća i servise, vlasnike gradskog zemljišta, privredne organizacije itd.), c) političke aktere (raznovrsne izabrane i one koji od njih direktno zavise, posebno visoke funkcionare, njihove političke partije i pokrete) te d) stanovnike, korisnike i građane (oni se diferenciraju prema svojoj društvenoj poziciji, stilu, starosti, kulturi itd.). Ti akteri grupiraju se prema različitim logikama u specifične društvene pokrete. Njihovi odnosi, njihova socijalnost, itd. konstruiraju važne elemente urbane kohezije. Urbani akteri su promjenjivi (prestrukturiraju se, javljaju novi ili se starima mijenja uloga) i mogu se, dakako, razvrstavati na razne načine. Tako npr. Seferagić, (2007, str. 361–376) analizu aktera društvenih promjena u urbanom prostoru (na primjeru Hrvatske) temelji na tipovima aktera M. Bassanda. Prva tri aktera (stručnjaci za prostor, ekonomski i politički) čine trokut jer međusobno komuniciraju i povezuju se, dok se četvrti (civilni) akter nalazi u opozicijskoj situaciji slabijega, ali sve prisutnijega aktera u rađanju civilnoga društva i demokracije. Po klasifikaciji Petovar (2003) urbani akteri u Srbiji su: investitori, gradska i općinska uprava, republička nomenklatura, partijska nomenklatura, stručnjaci i profesionalna udruženja te sudska vlast. O akterima društvenih promjena u prostoru – transformacija

svom mjesnom i širem području kako bi se optimalno zadovoljio i zaštitio ključni repertoar javnih dobara/sredstava kolektivne potrošnje.<sup>22</sup> Usprkos defektnom normativnom dizajnu sustavne pozicije mjesne samouprave (koja nesporno otežava bolje stvarno, praktično-djelatno situiranje i afirmiranje njezine uloge u naselju ili dijelu naselja), to, dakako, ne znači da je ona (i kao takva) aksiomski nemoguća ili beskorisna.

Jedno od pitanja koje mora biti, a nije, u središtu preokupacija mjesne samouprave i preko kojeg se povećava, osnažuje i socijalna kohezija u naselju (time i pozicija mjesne samouprave) svakako je multiakterska suradnja, između ostalih, i s npr. suvlasničkim zajednicama stambenih zgrada (predstavnici stanara, upravitelji zgrada).<sup>23</sup> Čovjekova svakodnevna soci-

---

prostora i kvalitete života u Hrvatskoj v. i u: Svirčić Gotovac & Zlatar (2012), a o akterima u srednjim hrvatskim gradovima v.: Rogić (1999, str. 87-108).

<sup>22</sup> „Ovaj termin odnosi se na stanovanje, škole, prostore i sredstva za provođenje dokolice, odnosno, sve neproizvodne oblasti u kojima se i u izvjesnom smislu realizira potrošnja, a za njihovo postojanje i održavanje obično je u suvremenom društvu zainteresirana i zadužena suvremena država. Osnovne karakteristike procesa kolektivne potrošnje su, prema Pickvanceu (1976) sljedeće: 1. sredstva kolektivne potrošnje nisu robe u klasičnom smislu, nego predstavljaju odgovarajuće servise, usluge, i ne mogu se realizirati ukoliko se odvoje od svojih sredstava za proizvodnju ...; 2. takva sredstva za kolektivnu potrošnju uglavnom se troše kolektivno i 3. proces konzumiranja sredstava kolektivne potrošnje ne uključuje i njihovu destrukciju u procesu potrošnje.« (Čaldarović, 1985, str. 212-213). Radojević (2012, str. 238-239 i 248-249) ističe da je pravo na prostor klasno uvjetovano, jer se kapital više zanima za političku ekonomiju prostora nego za sam prostor, tj. favoriziraju se projekti koji uređuju prostor (tržni centri, luksuzni stanovi, kreativne i kulturne industrije, zabava, izgradnja mjesta užitka i kupovine), ali ne i projekti koji bi omogućili podizanje životnih uvjeta unutar prostora (gradnja javnih bolnica, škola, vrtića, socijalnih stanova) koji bi utjecali na kvalitetu života svih stanovnika grada, a ne samo onih koji se mogu u šarenu gradsku ponudu uključiti kao potrošači. O javnom interesu i strategijama aktera te konceptu javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju v. Vujošević & Petovar. (2006, str. 357-382), Petovar. & Vujošević (2008, str. 23-51). O pravnom statusu općih dobara v. Jug (2004.). V. i Operacija: Grad (2008) te Sekulić et al. (2012).

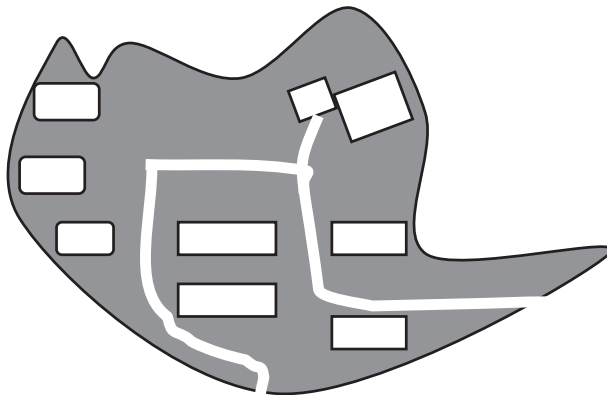
<sup>23</sup> I povijesno iskustvo potvrđuje povezanost stambene zajednice i mjesne samouprave (mnoga stambena naselja tokom socijalizma su projektirana, planirana i realizirana prema urbanističkom konceptu stambene zajednice, a mjesna samouprava u urbanim sredinama nekad (1958. – 1963.) se nazivala i stambenom zajednicom. Naime, kao oblik teritorijalne samoupravne zajednice do donošenja Ustava SFRJ 1963. u gradovima su se formirale stambene zajednice, a u ruralnim naseljima mjesni odbori. U praksi, usprkos formalnim razlikama među njima, tih razlika gotovo i nije bilo pa je Ustav SFRJ 1963. utvrdio njihovu jednakost spram položaja, funkcija i karaktera te im dao zajednički naziv – mjesna zajednica. (v.: Božić & Jorgan, 1974, str. 134-135; Petrović & Milojević, 2014, str. 168). *Mjesna samouprava ne samo što je, nažalost, normativno-politički marginalizirana u hrvatskom političkom sustavu, nego ona nije ni osobita preokupacija stručno-znanstvenih istraživanja.* Jedno od vrlo rijetkih istraživanja je Seferagić & Lončar Butić (1997, str. 21-46) koje se odnosi na specifične uvjete i aspekte ostvarivanja mjesne samouprave u razdoblju obnove (na primjeru grada Petrinje i njegova četiri okolna sela). Autorice polaze od, u svjetskoj literaturi dokazane, važnosti mje-

jalna aktivnost diferencirano se odvija uglavnom u mreži koju determiniraju ključna čvorišta čovjekovih potreba: stanovanje, rad, obrazovanje, opskrba i slobodno vrijeme te promet. Gradovi, navodi Vresk (2002, str. 133), imaju svoju funkcionalnu, socijalnu i morfološku strukturu. Između tih triju komponenata urbane prostorne strukture postoji međuovisnost. Vresk pod morfološkom strukturom razumije prostorni raspored i međusobni odnos morfoloških elemenata u gradskom prostoru (zgrade i drugi objekti, ulice, trgovi, parcele, javne površine, blokovi zgrada itd.) koji se odlikuju svojim specifičnostima (gustoća sagrađenosti, visina, oblik i izgled građevina itd.). Po njemu (prema: Hofmeister 1969) šest je najznačajnijih obilježja koja utječu na morfologiju pojedinih dijelova grada: položaj kuća u odnosu prema ulici, način gradnje duž ulice, starost zgrada, visina zgrada, građevni materijal i oblik krova. Na urbanom teritoriju smješten je morfološki različit broj, raspored, gustoća i tip stambenih objekata u kojima obitavaju njegovi stanovnici koji tvore heterogene socijalne interakcije, zajedničke procese i odnose – kako u samoj zgradi tako i u bližem i širem socijalnom okruženju. Stambeni objekti (obiteljske kuće, višekatne zgrade i neboderi) jesu fizičko-teritorijalni (uvjetno kazano – statični), a njihovi stanovnici socijalni (dinamični) element urbanog prostora. Stambena zgrada i teritorij urbanog naselja, kvarta, mjesta su fizički okvir (uži

sne samouprave, a ona je to važnija što je razina teritorija niža, a problemi kvalitete života veći. Osnovna (i istraživačkim nalazom verificirana) hipoteza jest da »twin« sistem mjesne samouprave i obnove organiziran hijerarhijski i bez mogućnosti stanovnika/povratnika da preko normalnog lanca teritorijalne organizacije utječu na elementarne uvjete vlastita života i obnove, dovodi do socijalne anomije i nedovršene obnove. Iznad mjesne samouprave stoje problemi globalnog sistema (kolaps privrede, nemogućnost zaposlenja, zarade i organizacije života u tom području pogođenom ratom) koji čine upitnom uspjeh obnove u socio-ekonomskom smislu, ali i u pitanjima razvitka demokracije. Grad Zagreb je, inače, proživio različite teritorijalne metamorfoze. Na početku 1974. bile su mu priključene tadašnje općine Velika Gorica i Zaprešić. Na koncu 1981. tu je uz općinu Sesvete bila uključena i tadašnja općina Samobor. Razdoblje političkog širenja Zagreba bilo je zaključeno u svibnju 1992. kada je u Grad Zagreb bilo uključeno i područje tadašnje općine Dugo Selo. To je bio najširi teritorijalni okvir Grada Zagreba. Postupno proširenje prvobitnog gradskog područja (od svega 64 km<sup>2</sup>, 1948. na 498 km<sup>2</sup>, 1971.) naraslo je sredinom 1992. na 1.939 km<sup>2</sup> (v. Žuljić, 2001, str. 24). Današnja površina Grada Zagreba iznosi 641,32 km<sup>2</sup>. Mjesna samouprava u RH nije uređena posebnim zakonom, nego su njezini osnovni elementi uređeni Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o Gradu Zagrebu. Donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN, 90/92) inauguriran je drugačiji koncept mjesne samouprave te je sukladno tome (čl. 89.) prestao važiti dotadašnji Zakon o mjesnim zajednicama (NN, 19/83.). U Gradu Zagrebu prvi izbori za vijeća gradskih četvrti održani su tek krajem 2000., a od 2009. mjesna samouprava ima dvije razine, dvostupanjski je organizirana, tj. uz gradske četvrti (njih 17) postoji i 218 mjesnih odbora. Pored Zagreba kao najvećeg naselja, Grad Zagreb još ima 69 različitih naselja (v. Odluku o granicama područja naselja u Gradu Zagrebu – SG, 7/07). O urbanoj transformaciji suvremenog Zagreba v. i Zlatar (2013).

i širi) njegovih stanovnika. Stambene zgrade i ostali teritorij četvrti/ kvarta su (svaki na svoj način) mjesta urbane društvenosti.

*Slika 1. Stambeni objekti na dijelu Grada – području oblika MS (morfološka struktura)*

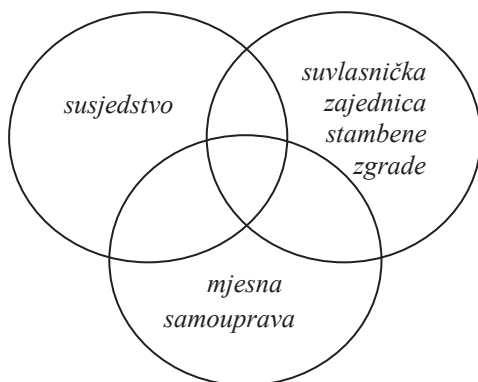


Izvor: Autor.

U urbanim naseljima nekoliko je činitelja koji *mogu* povoljno utjecati na socijalnu integraciju čija je kriza, prema Supeku (1987, str. 219), »izraz raspadanja tradicionalnih oblika socijalne integracije, ali isto tako i stihijskog razvitka velikih aglomeracija koje više liče na nadiranje džungle u stare hramove nego na smišljenu ljudsku akciju.« Okvirni činitelji generiranja socio-prostorne integracije jesu: 1. susjedstvo, 2. suvlasnička zajednica stambene zgrade (skup suvlasnika, etažirani vlasnici stambene zgrade) i 3. mjesna samouprava.<sup>24</sup> Susjedstvo je spontani/neformalni, a suvlasnička zajednica stambene zgrade i mjesna samouprava su formalno-organizacijski, institucionalizirani oblici društvenosti stanovnika u mjestu stanovanja/življenja.

<sup>24</sup> O javnom prostoru (poglavito ulici) kao, također, bitnom činitelju urbanog zajedništva v. Rešetar (2009). Supek (1987) problem socijalne integracije razmatra sa dva osnovna stajališta: a) oblici društvene interakcije i b) oblici simboličke identifikacije.

Slika 2. Preklapanje činitelja socio-prostorne integracije



Izvor: Autor.

Suvlasnička zajednica stambene zgrade nije u osnovi izraz spontanih i vrijednosno poželjnih socijalnih interakcija suvlasnika stambene zgrade, nego je njezino postojanje prvenstveno oblikovano imperativom pravne norme i (su)vlasničkog interesa s ciljem očuvanja i povećanja upotrebno-funkcionalne i tržišne vrijednosti nekretnine. Suvlasnici su, dakle, temeljem pravnog propisa, u specifičnoj vrsti zajednice (suvlasničkoj) u kojoj su dužni brinuti se ne samo za svoj uski, privatni/parcijalni-stambeni dio zgrade, nego i za nekretninu u cijelosti (stambenu zgradu – uključujući i njezine zajedničke dijelove i uređaje itd.).<sup>25</sup> Iako je suvlasnička zajednica stambene zgrade po svom sastavu uža od svih stanara same zgrade<sup>26</sup> te primarno formalno-utilitaristički oblikovana i usmjerena, to ne znači da stanje socijalnih veza među njezinim članovima nema utjecaja kako na efektivno ostvarivanje njezine upravljačke uloge tako i na samo stanje socijalnog kapitala u zgradi i šire (susjedstvo, mjesto, četvrt, naselje...). Loši odnosi unutar suvlasničke zajednice stambene zgrade devastiraju fizičke i socijalne odnose u širim relacijama, i obrnuto, tj. njihovi povoljni, dobri upravljačko-socijalni odnosi omogućuju ili afirmiraju kvalitetnije socijalne veze u širim teritorijalnim okvirima.

Suvlasnička odgovornost spram stanja vlastite nekretnine, poglavito većim urbanim naseljima, nije zadovoljavajuća. Takva ocjena stvorena je

<sup>25</sup> U Republici Srbiji Zakon o održavanju stambenih zgrada otvara i mogućnost udruživanja više stambenih zgrada oko pitanja od zajedničkog interesa, ali ta je mogućnost (navode Petrović & Milojević, 2014: str. 168) još neiskorištena.

<sup>26</sup> Premda se ne može *a priori* izjednačavati suvlasnička struktura stambene zgrade s njezinim stanarima (promjenjivost stanara znatno je dinamičnija od suvlasničke), ipak se može pretpostaviti da su suvlasnici stambene zgrade dominantno i njezini stanari.

već temeljem usputnog promatranja degradiranog vanjskog izgleda (krov, pročelje, žljebovi, balkoni, vrata, prozori, izlozi, grafiti i dr.) niza stambenih zgrada i neposrednog prostora oko njih. Razlozi odsustva suvlasničke brige o vlastitoj nekretnini su različiti, ali njezine posljedice (koje nerijetko predstavljaju ne samo narušavanje estetske vizure gradskog prostora nego i sigurnosnu opasnost za prolaznike) trpe i ostali građani.

Između suvlasničkih zajednica stambenih zgrada i oblika mjesne samouprave za sada, nažalost, nema nikakvog kontakta i suradnje, tj. egzistiraju i kako-tako funkcioniraju paralelno i odvojeno jedni od drugih – samoprepušteni te zatvoreni jedni spram drugih. Čudnovato je da u istoj sublokalnoj urbanoj sredini (čiju fizičku/prostorno-funkcionalnu strukturu čine stambene zgrade, prateći i javni objekti, prometnice i drugi javni prostor i gdje se odvijaju ključne urbane funkcije) ne postoji nikakva normativna ni stvarna suradnička povezanost suvlasničkih zajednica stambenih zgrada i oblika mjesne samouprave. Kao što upravljačke strukture oblika mjesne samouprave ne bi smjele biti indiferentne spram stanja stambenih objekata i njihova pripadajućeg prostora (prolaza, dvorišta i dr.) na svom teritoriju, isto tako ni suvlasničke zajednice stambenih zgrada ne bi smjele biti začahurene spram pronalaženja vitalnih komplementarno-partnerskih relacija i s tijelima oblika mjesne samouprave jer mogu uzajamnim inovativnim i proaktivnim odnošenjem sinergijski afirmirati zajedničke mnogostruko korisne interese i ciljeve.

Ovako projektirana mjesna samouprava, očito, nema autonomiju (ovlasti, prihode i dr.) da o bilo čemu meritorno odlučuje. Ona je, kako je za sada projektirana, prividna institucija, »kula od karata« – realno predstavlja samo manje-više (ne)uspješnu transmisiju, ekspozituru tijela lokalne samouprave te prostor zabavljanja i uhljebljenja stranačkih aktivista, a to nije smisao postojanja mjesne samouprave. Personalne strukture tijela mjesne samouprave odveć visoko misle o svojoj opravdanosti i važnosti, premda bi meritornu ocjenu o tome trebali prvenstveno dati građani, a kada bi se postojeća mjesna samouprava eksperimentalno ukinula – građani ne bi ni primijetili da je nema, a istovremeno bi uštedjeli respektabilna sredstva.

## Literatura

- Bassanda, M. (2001). Za obnovu urbane sociologije – jedanaest teza. *Sociologija*, XLIII(4), 345-352.
- Božić, D. & Jorgan, S. (1974). *Samoupravljanje u komuni*. Zagreb, Hrvatsa: Globus
- Čaldarović, O. (1985). *Urbana sociologija*, Zagreb, Hrvatska: Globus



- Čaldarović, O. (2007). *Istraživanje zadovoljstva stanovnika gradske četvrti Trešnjevka* (neobjavljena studija)
- Jacobs, J. (2011). *Smrt i život velikih američkih gradova*. Novi Sad, Srbija: Mediterran publishing
- Jug, J. (2004). *Pravni status općih dobara – Nekretnine u pravnom prometu*. Zagreb, Hrvatska: Ing. biro d.d. Preuzeto sa [www.vsrh.hr/.../Static/.../JugJ\\_Pravni-status-opcih-dobara\\_2004-12.pdf](http://www.vsrh.hr/.../Static/.../JugJ_Pravni-status-opcih-dobara_2004-12.pdf).
- Koprić, I. (2009). Načela za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. *Hrvatska javna uprava* 9(1), 45–49.
- Koprić, I. (2005). Djelokrug lokalne i područne /regionalne/ samouprave. *Hrvatska javna uprava* 5(1), 35-79.
- Mamić, T. (2016). *Projekti u metropoli – investicije vrijedne 371,5 milijun kuna*. Dostupno na: <http://www.jutarnji.hr/vijesti/zagreb/investicije-vrijedne-3715-milijun-kuna-donosimo-vam-detaljan-pregled-sto-ce-se-u-svim-cetvrtima-graditiduuce-godine-u-zagrebu/5451451/>.
- Operacija: Grad (2008). *Operacija: Grad - priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Zagreb, Hrvatska: Savez za centar za nezavisnu kulturu i mlade. Dostupno na: [http://www.operacijagrad.org/?page\\_id=4](http://www.operacijagrad.org/?page_id=4)
- Petovar, K. (2003). *Naši gradovi između države i građanina*, Beograd, Srbija: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije
- Petovar, K. & Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor*, 46(179), 23-51.
- Petrović, M. & Milojević, M. (2014). Reafirmacija susedstva kroz prostorne prakse regulisanja poželjne prostorne i društvene distanciranosti. *Sociologija i prostor*, 52(199/2), 167-185.
- Radojević, L. (2012). *Borba za javni prostor kao klasna borba*. U: Vilenica, A. & kuda.org (ur.) *Na ruševinama kreativnog grada*, Novi Sad, Srbija: Centar za nove medije\_kuda.org.
- Rešetar, V. (2009). *Ulica kao javni prostor: primjer zagrebačke Tkalčićeve ulice*. Završni rad na specijalističkom poslijediplomskom interdisciplinarnom studiju Upravljanje gradom Centra za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu (neobjavljeno)
- Rogić, I. (1999). Razvojni horizont glavnih aktera u srednjim hrvatskim gradovima. *Društvena istraživanja*, 8,1(39), 87-108.
- Seferagić, D. (1988). *Kvaliteta života i nova stambena naselja*, Zagreb, Hrvatska: Sociološko društvo Hrvatske
- Seferagić, D. (2007). Akteri društvenih promjena u urbanom prostoru Hrvatske. *Sociologija i prostor*, 45(177–178), 361-376.
- Seferagić, D. & Lončar Butić, N. (1997). Mjesna samouprava u razdoblju obnove. *Sociologija sela*, 35(1/4), 21-46.
- Sekulić, D., Musić, G., Krašovec, P., Ćurković, S., Hjus, U., Knežević, V., & Mrkić, Ž. (2012). *U borbi za javno dobro – analize, strategije, perspektive*. Beograd, Srbija: Centar za političke emancipacije. Dostupno na: <http://pe.org.rs/wp-content/uploads/2013/01/U-borbi-za-javno-dobro-CPE-2012.pdf>

- Svirčić Gotovac, A. & Zlatar, J. (ur.) (2012). *Akteri društvenih promjena u prostoru; transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Institut za društvena istraživanja
- Supek, R. (1987). *Grad po mjeri čovjeka*, Zagreb, Hrvatska: Naprijed
- Vresk, M. (2002). *Grad i urbanizacija*, Zagreb, Hrvatska: Školska knjiga
- Vujošević, M. & Petovar, K. (2006) Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija*, XLVIII(4), 357-382.
- Zlatar, J. (2013). *Urbane transformacije suvremenog Zagreba*. Zagreb, Hrvatska: Plejada i Institut za društvena istraživanja u Zagrebu
- Žuljić, S. (2001). Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945. – 2000. *Ekonomski pregled*, 52(1-2), 3-28.

## LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE CITY OF ZAGREB: ON THE HORNS OF A DILEMMA

### Summary

*The paper investigates the intentions behind the modifications made in 2016 to some of the legislative acts which regulate the position of the local self-government of the City of Zagreb. A cursory glance may give the impression that these modifications have strengthened the responsibility and financial ability of local self-government. However, a more thorough analysis indicates that the modifications have, in fact, served to further weaken the importance of local self-government and reduce its function – in a rather confused manner – to simply carrying out the office administration duties of the city administrative bodies. The paper presents some of the activities within the remit of the local self-government of the City of Zagreb, with a particular focus on municipal infrastructure maintenance in city districts, accompanied by relevant budget data. The paper concludes with an overview of de lege lata and de lege ferenda regarding the remit of the city district bodies of the City of Zagreb.*

Keywords: City of Zagreb, local self-government, municipal infrastructure



# *Međunarodna akreditacija Agencije za znanost i visoko obrazovanje i njezino značenje za sustav visokog obrazovanja Republike Hrvatske*

*Jasmina Havranek* \*

*Sandra Bezjak* \*\*

*Željka Plužarić* \*\*\*

UDK 378.1:341(497.5)

Članak donosi pregled postupka međunarodnog vrednovanja koje provodi Europsko udruženje za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (*European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA*) s ciljem provjere usklađenosti rada agencija za osiguravanje kvalitete sa Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete u europskom prostoru visokog obrazovanja (*Standards*

---

\* Prof. dr. sc. Jasmina Havranek, ravnateljica Agencije za znanost i visoko obrazovanje (Director of the Agency for Science and Higher Education, e-mail: [jasmina.havranek@azvo.hr](mailto:jasmina.havranek@azvo.hr))

\*\* Mr. Sc. Sandra Bezjak, pomoćnica ravnateljice Agencije za znanost i visoko obrazovanje (Assistant to the director of the Agency for Science and Higher Education, e-mail: [sandra.bezjak@azvo.hr](mailto:sandra.bezjak@azvo.hr))

\*\*\* Željka Plužarić, viša stručna savjetnica u Agenciji za znanost i visoko obrazovanje (Senior Advisor in the Agency for Science and Higher Education, e-mail: [zeljka.pluzaric@azvo.hr](mailto:zeljka.pluzaric@azvo.hr))

*and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area, ESG*) i ostvarivanja članstva u ENQA-i i EQAR-u. Agencija za znanost i visoko obrazovanje, nacionalna agencija za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, prvi je put međunarodno vrednovanje prošla 2011., a 2016. taj je postupak prošla radi obnavljanja članstva u ENQA-i EQAR-u te oba puta dokazala usklađenost rada s ESG-om i potvrdila vjerodostojnost svojega rada i hrvatskih visokoškolskih kvalifikacija.

*Ključne riječi:* akreditacija, osiguravanje kvalitete, visoko obrazovanje, visokoškolske kvalifikacije, europski standardi i smjernice

## 1. Uvod

Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)<sup>1</sup> jedina je nacionalna agencija nadležna za poslove iz područja osiguravanja kvalitete visokog obrazovanja i znanosti. U praksi to znači da AZVO okuplja neovisna povjerenstva sastavljena od članova akademske zajednice koja provjeravaju kvalitetu rada visokih učilišta te izrađuju izvješća s ocjenom kvalitete i preporukama za unapređenje na temelju kojih Akreditacijski savjet, stručno vijeće AZVO-a, donosi preporuke za akreditaciju visokih učilišta, odnosno njihovih studija. AZVO je osnovan Uredbom Vlade Republike Hrvatske,<sup>2</sup> a djelatnost mu je definirana Zakonom o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti.<sup>3</sup> Prema spomenutom Zakonu, AZVO provodi postupke vanjskog vrednovanja u visokom obrazovanju i znanosti: dio postupka inicijalne akreditacije, reakreditaciju, postupak tematskog vrednovanja te vanjsku neovisnu periodičnu prosudbu unutarnjih sustava osiguravanja i unapređivanja kvalitete (audit). Uz navedene postupke osiguravanja kvalitete, AZVO također prikuplja i obrađuje podatke o sustavu znanosti i visokog obrazovanja, provodi postupak stručnog priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, pruža informacije o uvjetima upisa na visoka učilišta u Republici Hrvatskoj i ujedinjuje podatke o ispunjavanju uvjeta za upis kandidata na visoka učilišta, uključuje se u međunarodna udruženja i mreže koje se bave

<sup>1</sup> <https://www.azvo.hr/hr/>

<sup>2</sup> NN 101/04.

<sup>3</sup> NN 45/09.

osiguravanjem kvalitete u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, radi na poticanju razvoja znanstvenih vještina, znanja i istraživanja o sustavu kvalitete znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, provodi sustavne edukacijske aktivnosti te obavlja i druge poslove.

Sve su europske agencije za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti dužne, jedanput u pet godina, proći međunarodno vrednovanje koje provodi Europsko udruženje za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (*European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA*)<sup>4</sup> kako bi se utvrdila usklađenost rada sa Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete u europskom prostoru visokog obrazovanja (*Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area, ESG*).<sup>5</sup>

ENQA je krovna organizacija agencija za osiguravanje kvalitete iz cijelog europskog prostora visokog obrazovanja (*European Higher Education Area, EHEA*)<sup>6</sup> čija je zadaća promicati zajedničku suradnju i zajednički, europski okvir za osiguravanje kvalitete, sadržan u dokumentu ESG. Osnovana je 2000., u skladu s Bolonjskom deklaracijom<sup>7</sup> i Preporukom Vijeća Europske unije (98/561/EC of 24 September 1998)<sup>8</sup> prema kojoj sve zemlje Europske unije trebaju imati osnovanu barem jednu agenciju za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju, što je, dakle, i preduvjet za postojanje ENQA-e.<sup>9</sup> Kriterij je za članstvo u ovome udruženju zadovoljenje ESG-a o čemu će biti riječi u nastavku članka.

Agencije koje dokažu da je njihov rad usklađen s ESG-om i ispune potrebne uvjete mogu biti uvrštene u Europski registar agencija za osiguravanje kvalitete (*European Quality Assurance Register for Higher Education, EQAR*).<sup>10</sup> Kvalifikacije koje su izdala visoka učilišta koja su akreditirale agencije upisane u EQAR vjerodostojne su i priznate na području EHEA-e, ali sve više i na svjetskoj razini.

Članstvo u ENQA-i i uvrštavanje na listu EQAR-a agencijama otvara mogućnost provedbe vrednovanja na području EHEA-e.

<sup>4</sup> <http://www.enqa.eu/>

<sup>5</sup> <http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>

<sup>6</sup> <https://www.ehea.info/>

<sup>7</sup> [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/bologna\\_declaration.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/bologna_declaration.pdf)

<sup>8</sup> <http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/Recommendation-of-the-Council-98.561.EC-of-24-September-1998.pdf>

<sup>9</sup> Više informacija v.: <http://www.enqa.eu/index.php/about-enqa/enqa-history/>.

<sup>10</sup> <http://www.eqar.eu/index.php?id=31>

## 2. Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG)

ESG je temeljni dokument na europskoj razini, kada je riječ o osiguravanju kvalitete, a sve europske agencije članice ENQA-e i uvrštene u EQAR svoj rad moraju uskladiti s tim dokumentom.

Prva inačica ESG-a objavljena je 2005. s ciljem doprinosa zajedničkom shvaćanju osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju na području EHEA-e. S obzirom na to da je primjenom tih Standarda i smjernica uočena potreba za njihovim unapređenjem, ESG je izmijenjen i dopunjen. Nova inačica, u čiju su reviziju bili uključeni relevantni dionici s područja EHEA-e, prihvaćena je na konferenciji ministara obrazovanja s područja EHEA-e u svibnju 2015.

Tri su dijela ESG-a: standardi i smjernice koji se odnose na unutarnje osiguravanje kvalitete (ESG 1), standardi i smjernice koji se odnose na vanjsko osiguravanje kvalitete (ESG 2) te standardi i smjernice koji se odnose na same agencije (ESG 3). Sva se tri dijela međusobno nadopunjuju i potrebno ih je promatrati kao cjelinu.<sup>11</sup>

## 3. Usklađenost rada AZVO-a s ESG-om

Kako bi dokazao usklađenost rada s ESG-om, AZVO je 2011. prvi put prošao međunarodno vanjsko vrednovanje. Koordinirala ga je, prema odluci ENQA-e, španjolska Agencija za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju i istraživačkoj djelatnosti Andaluzije (*Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria – the Agency for Quality Assurance in Higher Education and Research of Andalusia – AGAE*).

Nakon provedenog vrednovanja zaključeno je da je rad AZVO-a usklađen s ESG-om (ENQA, 2011., str. 3), AZVO je ostvario punopravno članstvo u ENQA-i i uvršten je u EQAR.

<sup>11</sup> Dokument ESG (ENQA, ESU, EUA, EURASHE, EI, BUSINESS EUROPE, EQAR, 2015, str. 9) objašnjava razliku između pojma »standardi« i pojma »smjernice«. Standardi sadržavaju prakse osiguravanja kvalitete u visokom obrazovanju koje su potvrđene i prihvaćene u cijelom EHEA-i i stoga ih trebaju uzeti u obzir te poštovati sve vrste visokog obrazovanja unutar EHEA-e, dok smjernice objašnjavaju zašto je pojedini standard važan i opisuju način na koji se on može provesti.

## 4. Međunarodno vrednovanje AZVO-a s ciljem obnavljanja članstva u ENQA-i i EQAR-u

Nakon proteka razdoblja od pet godina AZVO je, kao i ostale europske agencije, dužan ponovo proći međunarodno vrednovanje s ciljem obnavljanja članstva u ENQA-i i EQAR-u. Taj je postupak AZVO prošao tijekom 2016.

Procedura je uključivala, osim imenovanja članova stručnog povjerenstva i izrade Samoanalize, njihov posjet samoj agenciji te izradu završnog izvješća u kojem povjerenstvo donosi ocjenu usklađenosti za svaki od ESG-a.

Početak 2016. AZVO je obavijestio sva nadležna tijela o predstojećem postupku i izradi dokumenta Samoanalize. Nacrt toga dokumenta upućen je svim članovima Upravnog odbora i Akreditacijskog savjeta na komentiranje, a zatim i Rektorskom zboru, Vijeću veleučilišta i visokih škola te udruženjima studenata i poslodavaca. Završna inačica objavljena je na mrežnim stranicama AZVO-a lipnju 2016.

U Samoanalizi (2016) AZVO je objasnio nacionalni sustav visokog obrazovanja i znanosti, ulogu Agencije od njezina osnutka do danas, status, ustrojstvo, aktivnosti i sl. te je objasnio na koji su način navedene aktivnosti usklađene sa svakim od sljedećih ESG-a: kriterij 3.1. *Aktivnosti, politika i postupci osiguravanja kvalitete*, kriterij 3.2. *Službeni status*, kriterij 3.3. *Neovisnost*, kriterij 3.5. *Resursi*, kriterij 3.4. *Tematske analize*, kriterij 3.6. *Unutarnje osiguravanje kvalitete i profesionalno ponašanje*, kriterij 3.7. *Periodična vanjska vrednovanja agencija*, kriterij 2.1. *Unutarnje osiguravanje kvalitete*, kriterij 2.2. *Izrada svrsishodnih metodologija*, kriterij 2.3. *Provedba procesa*, kriterij 2.4. *Vanjski stručnjaci*, kriterij 2.5. *Kriteriji za ishode*, Kriterij 2.6. *Izvjestavanje*, kriterij 2.7. *Prigovori i žalbe*.

AZVO je morao objasniti i dokazati usklađenost sa sva tri dijela revidiranih ESG-a: ESG 3 odnosi se na same agencije, ESG 2 na postupak vanjskog vrednovanja, a ESG 1 odnosi se na interno osiguravanje kvalitete koje provode sama visoka učilišta. AZVO je morao dokazati da u postupcima vanjskog vrednovanja koje provodi uzima u obzir i kriterije prvog dijela ESG-a, odnosno da provjerava provode li visoka učilišta interno osiguravanje kvalitete u skladu prvim dijelom ESG-a.

Samoanaliza je dostavljena članovima međunarodnog stručnog povjerenstva<sup>12</sup> kojim je predsjedao prof. dr. sc. Jürgen Kohler, profesor prava na

<sup>12</sup> Povjerenstva za vanjsko vrednovanje agencija imenuje Upravno vijeće ENQA-e, a čine ih barem dvoje bivših ili sadašnjih zaposlenika agencija za vanjsko osiguravanje kvalitete, jedan student i jedan sveučilišni profesor. Zaposlenike agencija predlaže sama ENQA, a



Sveučilištu Greifswald i bivši predsjednik njemačkog Akreditacijskog savjeta.

Povjerenstvo je posjetilo AZVO od 3. do 6. listopada 2016. te provelo odvojene sastanke s Upravom i djelatnicima AZVO-a, Upravnim vijećem i Akreditacijskim savjetom. Provedeni su i sastanci s ostalim dionicima u sustavu visokog obrazovanja i znanosti, kao što su predstavnici nadležnog ministarstva, zatim predstavnici visokih učilišta, studenti, gospodarstvenici, domaći i inozemni recenzenti.

## 5. Rezultati provedenog međunarodnog vrednovanja

Na temelju razgovora s različitim dionicima, povjerenstvo je (Kohler, Duclos, Ćurković, Dimovska, 2017) zaključilo da dionici vjeruju radu AZVO-a te da smatraju kako Agencija ima ključnu ulogu u razvoju osiguravanja kvalitete u Hrvatskoj.

U završnom Izvješću povjerenstva iz veljače 2017. (Kohler, Duclos, Ćurković, Dimovska, 2017), stručno povjerenstvo navodi da su potpuno usklađeni ESG-i koji se odnose na aktivnosti, politike i postupke osiguravanja kvalitete, službeni status, neovisnost, tematske analize, resurse, unutarne osiguravanje kvalitete i profesionalno ponašanje te periodičko vanjsko vrednovanje Agencije. Uglavnom su usklađeni ESG-i koji se odnose na unutarnje osiguravanje kvalitete, izradu svrsishodnih metodologija, provedbu procesa, vanjske stručnjake te izvještavanje. Djelomice su usklađeni kriteriji za ishode te ESG koji se odnosi na prigovore i žalbe.

Posebno je pohvaljen rad AZVO-a u sljedećim segmentima: kvaliteta znanja zaposlenika, njihova edukacija i predanost pružanju kvalitetnih usluga, kao i poznavanje nacionalnih i međunarodnih praksi u osiguravanju kvalitete. Kao primjer dobre prakse povjerenstvo je prepoznalo ulogu koordinatora - osobe koja osigurava ujednačenost procesa i pomaže stručnjacima s odgovarajućim tumačenjem kriterija vrednovanja. Prepoznat je i visok stupanj suradnje s različitim dionicima koji su uključeni u aktivnosti AZVO-a. Također, AZVO je pohvaljen za sudjelovanje velikog broja inozemnih stručnjaka u različitim postupcima.

Povjerenstvo je navelo i preporuke za unapređenje, poput uključivanja međunarodnih stručnjaka u upravljačka tijela AZVO-a, provedbe audita na

---

ostale članove predlažu Europska udruga sveučilišta (*European University Association, EUA*) odnosno Europski studentski zbor (*European Student Union, ESU*).

svim visokim učilištima te jačanja edukacija za članove povjerenstava. Svjesno da su postupci AZVO-a samo jedan segment hrvatskoga visokoobrazovnog sustava, povjerenstvo je razmotrilo i sustav u cjelini te preporučilo uklapanje postupaka povezanih s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom<sup>13</sup> u redovite akreditacijske postupke koje bi pritom trebalo međusobno povezati i osigurati da analize koje provode budu dublje, a ukupan broj procesa manji. Iz svega navedenog povjerenstvo je ocijenilo da je u provedbi svojih zadaća AZVO usklađen s ESG-om te mu je produljeno članstvo u ENQA-i na pet godina, a novo vrednovanje predviđeno je za 2020. EQAR je zaprimio dokumentaciju te je AZVO obnovio članstvo i u tom tijelu.

## 6. Značenje međunarodne akreditacije AZVO-a za sustav visokog obrazovanja

Međunarodnom akreditacijom AZVO-a potvrđena je vjerodostojnost AZVO-a kao europske agencije čiji je rad usklađen s ESG-om, što joj otvara mogućnosti djelovanja na cijeloj EHEA-i te provedbe akreditacijskih postupaka u drugim zemljama. Produljenje članstva u ENQA-i i EQAR-u potvrđuje vjerodostojnost kvalifikacija koje su izdala hrvatska visoka učilišta, s obzirom na to da ih je akreditirao AZVO. Posljedično, kvalifikacije koje su izdala visoka učilišta koje je akreditirao AZVO priznate su na cijelom području EHEA-e, ali i u svjetskom prostoru.

## 7. Zaključak

Međunarodno vanjsko vrednovanje, koje su dužne proći sve europske agencije za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, kako bi dokazale usklađenost rada s ESG-om, AZVO je prošao 2011. i 2016. – prvi put s ciljem ostvarivanja članstva u ENQA-i i EQAR-u te drugi put s ciljem da obnovi ta članstva. Postupak vrednovanja uključuje imenovanje članova stručnog povjerenstva koje imenuje ENQA, izradu samoanalize kojom agencija objašnjava na koji način ispunjava svaki od ESG-a, posjet članova povjerenstva agenciji tijekom kojeg se raspravljaju moguća otvorena pitanja na odvojenim sastancima s predstavnicima agencije i ostalim dionicima. Nakon provedenog postupka stručno povjerenstvo izrađuje završno izvješće

<sup>13</sup> Više informacija v.: <http://www.kvalifikacije.hr/Default.aspx>

u kojem donosi ocjenu usklađenosti za svaki od ESG-a. Kroz oba vrednovanja AZVO je dokazao usklađenost rada s ESG-om. Višestruko je značenje ove akreditacije: za samu agenciju to je potvrda vjerodostojnosti rada koja joj omogućava provedbu vrednovanja na cijelom EHEA-u; za sustav visokog obrazovanja Republike Hrvatske, sve građane te inozemne studente koji se obrazuju ili žele obrazovati na hrvatskim visokim učilištima, potvrda je vjerodostojnosti kvalifikacija koje izdaju hrvatska visoka učilišta.

## Literatura

Agencija za znanost i visoko obrazovanje (2016). *Samonaliza Agencije za znanost i visoko obrazovanje*. Zagreb, Hrvatska: Agencija za znanost i visoko obrazovanje

European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) (2011). *Review of the Agency for Science and Higher Education*. Preuzeto s mrežne stranice [www.enqa.eu/wp-content/uploads/2011/08/External-review-report-of-ASHE-August-2011.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2011/08/External-review-report-of-ASHE-August-2011.pdf)

European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), European Students' Union (ESU), European University Association (EUA), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE), Education International (EI), BUSINESSEUROPE, European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Preuzeto s mrežne stranice [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf).

Kohler J., Duclos V., Ćurković B., & Dimovska S. (2017). *ENQA Agency Review: Agency for Science and Higher Education (ASHE)*. European Association for Quality Assurance in Higher Education. Preuzeto s mrežne stranice [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2017/03/ASHE-ENQA-Review-report\\_FINAL.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2017/03/ASHE-ENQA-Review-report_FINAL.pdf).

## Propisi Republike Hrvatske

Uredba Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Agencije za znanost i visoko obrazovanje, NN 101/2004

Zakon o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti, NN 45/2009

## Mrežni izvori

[www.azvo.hr](http://www.azvo.hr)

<https://www.ehea.info/>

[www.enqa.eu](http://www.enqa.eu)

[www.eqar.eu](http://www.eqar.eu)

[www.kvalifikacije.hr](http://www.kvalifikacije.hr)

---

INTERNATIONAL REVIEW OF THE AGENCY FOR SCIENCE AND  
HIGHER EDUCATION (ASHE) AND ITS SIGNIFICANCE FOR  
THE CROATIAN HIGHER EDUCATION SYSTEM

*Summary*

*The paper presents an overview of the international review process performed by the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). The process is designed to establish if the work of quality assurance agencies complies with the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), and it is a prerequisite for ENQA and EQAR membership. The Croatian Agency for Science and Higher Education (ASHE), the national body in charge of quality assurance in the areas of science and higher education, first underwent an international review in 2011, while the aim of the 2016 review was the renewal of its ENQA and EQAR membership. On both occasions ASHE was able to provide evidence of compliance with ESG standards and thus confirmed its reliability, as well as that of the qualifications awarded within the Croatian higher education system.*

*Keywords: review process, quality assurance, higher education, higher education qualifications, European standards and guidelines*



## Europski sud za ljudska prava

UDK 341.231.14(4) (094.8)

### VJEŠTAČENJE U UPRAVNOM POSTUPKU

Čl. 6/1. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, NN – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, Čl. 8., 143., 185. i 189. Zakona o općem upravnom postupku, NN 53/91, 103/96<sup>1</sup>

U upravnom postupku, kod izvođenja dokaza vještačenjem, stranci mora biti omogućeno da sudjeluje u postupku izvođenja dokaza i da se očituje o nalazu i mišljenju vještaka prije donošenja odluke u upravnoj stvari. Činjenica da je vještak zaposlen u državnoj ustanovi, sama po sebi, ne utječe na neutralnost i nepristranost vještaka pri izradi njegova nalaza i mišljenja.

#### *Iz obrazloženja:*

„35. Dobro utvrđena sudska praksa Suda takva je da je čl. 6/1. Konvencije primjenjiv na postupak koji se odnosi na prava socijalnog osiguranja – uključujući i prava socijalne pomoći – kad god dođe do spora između upravnih tijela i pojedinca glede tih prava ...

49. Štoviše, pojam poštenog suđenja podrazumijeva i pravo na kontradiktorni postupak, prema kojemu stranke moraju imati priliku ne samo obznaniti sve dokaze potrebne da bi uspjele sa svojim zahtjevima nego i saznati za sve predložene dokaze ili dostavljena očitovanja te staviti svoje primjedbe na njih, a sve to kako bi mogli utjecati na odluku suda (vidi predmet *Krčmář i drugi protiv Češke Republike*, br. 35376/97, st. 40., 3. ožujka 2000.). Na nacionalnim je vlastima da osiguraju u svakom po-

<sup>1</sup> Odgovarajuće odredbe o sudjelovanju stranke u upravnom postupku i pravilima vještačenja sadržane su u čl. 30., 52., 66.-67. važećeg Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09.

jedinačnom slučaju ispunjenje tih zahtjeva (vidi predmet *Perić protiv Hrvatske*, br. 34499/06, st. 19., 27. ožujka 2008.).

50. U kontekstu nalaza vještaka, pravila o njegovoj prihvatljivosti ne smiju lišiti dotičnu stranku mogućnosti da ga učinkovito ospori. U određenim se okolnostima odbijanje omogućivanja dodatnog ili drugog stručnog ispitivanja materijalnih dokaza može smatrati povredom čl. 6/1. (vidi naprijed citirani predmet *Van Kück*, st. 55.; i, *mutatis mutandis*, predmet *Matytsina protiv Rusije*, br. 58428/10, st. 169., 27. ožujka 2014.). Konkretno, ako je vještaka imenovao sud, stranke moraju u svim slučajevima biti u mogućnosti prisustvovati razgovorima koje on ili ona obavlja ili da im se daju na uvid dokumenti koje su on ili ona uzeli u obzir. Bit je u tome da bi stranke trebale moći pravilno sudjelovati u postupku pred »sudom« (vidi predmet *Mantovanelli protiv Francuske*, 18. ožujka 1997., st. 33., *Izvješća o presudama i odlukama 1997-II*). (...).

56. Sud primjećuje da je, kako bi riješio podnositeljev zahtjev za obiteljsku invalidninu, Odjel u Zagrebu zatražio provođenje vještačenja od strane Centra kako bi istražio je li smrt njegova oca bila povezana s njegovom ratnom službom. Stoga je postupio po nalogu Upravnog suda Republike Hrvatske od 3. lipnja 2004., kao i po nalogu Ministarstva od 15. siječnja 2006., uvaživši podnositeljev prigovor kojim je on osporio odbacivanje njegova zahtjeva za obiteljsku invalidninu.

57. Na temelju izvješća Centra u kojem je utvrđeno da nije postojala nikakva uzročna veza, upravna tijela, a potom i Upravni sud Republike Hrvatske, odbili su podnositeljev zahtjev za obiteljsku invalidninu (vidi prethodne st. 14., 16. i 19.). Izvješće Centra je stoga imalo odlučujuću ulogu u ocjeni osnovanosti podnositeljeva zahtjeva, što je naveo i Upravni sud Republike Hrvatske (vidi prethodni st. 19.).

58. Sud primjećuje da je Centar, kao državna zdravstvena ustanova, referentno tijelo imenovano od Ministarstva; te je jedna od nekoliko zdravstvenih ustanova u Republici Hrvatskoj koje imaju isključivu ovlast za izradu nalaza i mišljenja vještaka o pitanjima koja se odnose na zdravstvene poremećaje branitelja u slučajevima koji se tiču njihovih prava socijalne skrbi. Slijedom toga, nadležna upravna tijela nemaju mogućnost dobivanja ocjene drugog tijela ili vještaka, a nalazi ovlaštenog referentnog tijela za njih su pravno obvezujući (vidi prethodni st. 27. i čl. 123/1. t. 8. Zakona o braniteljima te prethodne st. 19. i 27.).

59. Istovremeno, kao što se dogodilo u ovome predmetu, Ministarstvo i njegova tijela često budu u sporu s pojedincima oko postojanja prava koja se odnose na zdravstvene poremećaje branitelja. Takvi se sporo-

vi potom rješavaju pred nadležnim Upravnim sudom, od kojeg se tada zahtijeva da ocijeni nalaz i mišljenje vještaka Centra prilikom rješavanja predmeta. Upravni sud Republike Hrvatske ima otvorenu mogućnost da donese drukčiji zaključak o osnovanosti predmeta od onog koji donosi ovlašteno referentno tijelo (vidi prethodni st. 25.), iako bi u praksi odluka Upravnog suda Republike Hrvatske u odlučujućoj mjeri bila utvrđena nalazima referentnog tijela (vidi prethodni st. 19.). (...)

61. S tim u vezi Sud ponavlja da čl. 6/1. Konvencije ne sprječava nacionalne sudove da se oslanjaju na mišljenja vještaka koja su sastavila specijalizirana tijela za rješavanje sporova kada to zahtijeva priroda spornih pitanja koja se razmatraju (vidi predmete *Csözsz protiv Mađarske*, br. 34418/04, st. 34., 29. siječnja 2008., i *Fazliyski protiv Bugarske*, br. 40908/05, st. 59., 16. travnja 2013.). Zahtijeva, međutim, da se uzme u obzir zahtjev neutralnosti od strane stalnog vještaka, da sudski postupak bude u skladu s načelom kontradiktornosti i da se podnositelj zahtjeva stavi u ravnopravan položaj sa svojim protivnikom, odnosno državom, u skladu s načelom ravnopravnosti stranaka (vidi naprijed citirani predmet *Sara Lind Eggertsdóttir*, st. 47.; i predmet *Placi protiv Italije*, br. 48754/11, st. 79., 21. siječnja 2014.).

62. S obzirom na pitanje neutralnosti vještaka koji su izradili izvješće Centra, Sud primjećuje kako je razumljivo da su se kod podnositelja zahtjeva mogle pojaviti sumnje o njihovoj nepristranosti pri izradi nalaza i mišljenja vještaka o predmetu spora s obzirom na to da su oni zaposlenici Centra kojeg je imenovalo Ministarstvo, njegov protivnik u upravnom postupku o kojemu je riječ. Međutim, iako podnositeljeva poimanja nepristranosti vještaka mogu biti od određene važnosti, ne mogu se smatrati odlučujućim jer ne postoji ništa što objektivno opravdava bojazan da vještaci Centra nisu bili neutralni u njihovoj stručnoj procjeni. Prema mišljenju Suda, sama činjenica da je vještak zaposlen u državnoj zdravstvenoj ustanovi, posebno određenoj za izradu nalaza i mišljenja vještaka o određenom pitanju i koja se financira iz državnog proračuna, kao u slučaju Centra, sama po sebi ne opravdava bojazan da vještaci zaposleni u tim ustanovama neće moći djelovati neutralno i nepristrano pri izradi svojih nalaza i mišljenja (usporedi predmet *Brandstetter protiv Austrije*, 28. kolovoza 1991., st. 44.-45., Serija A br. 211).

63. Ovo je posebno točno s obzirom na činjenicu da nalaz i mišljenja vještaka Centra treba dostaviti tim vještaka koji se sastoji od tri stalna sudska vještaka koji su iznimno stručni i obrazovani (vidi prethodni st. 28., čl. 3. Pravilnika) te da mjerodavno domaće pravo propisuje primarnu zadaću da vještaci daju svoje mišljenje nepristrano i relevantno u svom



području stručnosti (vidi prethodni st. 24., čl. 189/1. Zakona o općem upravnom postupku).

64. Međutim, Sud ne gubi iz vida činjenicu da nadležna upravna tijela nisu imala nikakvu mogućnost dobivanja ocjene drugog tijela ili vještaka i da su nalazi Centra za njih bili pravno obvezujući (vidi prethodni st. 58.). Također ima na umu da, iako je Upravni sud Republike Hrvatske bio slobodan preispitati nalaze Centra i donijeti drukčiji zaključak o osnovanosti predmeta, nalaz i mišljenje Centra bili su od odlučujućeg značenja za konačnu odluku u ovome predmetu (vidi prethodni st. 19., a za mjerodavno zakonodavstvo prethodni st. 25., vidi također, suprotno tome, naprijed citirani predmet *Feldbrugge*, st. 46.). Iz toga slijedi da su nalazi i mišljenja vještaka imali dominantan utjecaj na ocjenu činjenica od strane tog suda jer su se odnosile na područje medicine koje nije bilo u sklopu sudačkog znanja (usporedi naprijed citirani predmet *Mantovanelli*, st. 36.).

65. Međutim, Sud primjećuje da je podnositelj zahtjeva bio izuzet iz postupka traženja i pribavljanja nalaza i mišljenja vještaka Centra te da je saznao njegovu bit tek nakon donošenja odluke Odjela u Zagrebu kojom se odbacuje njegov zahtjev za obiteljsku invalidninu (vidi prethodne st. 13. i 15.). U takvim okolnostima, s obzirom na to da je pitanje za čiji je odgovor Centar dobio uputu bilo jednako onome koje su upravna tijela morala utvrditi, odnosno je li samoubojstvo podnositeljeva oca bilo povezano s njegovom ratnom službom, Sud zaključuje da je položaj podnositelja zahtjeva u postupku bio ozbiljno otežan činjenicom da je izuzet iz postupka traženja i pribavljanja nalaza i mišljenja vještaka. On nije imao priliku, kako je predviđeno u mjerodavnom domaćem pravu, da sazna i komentira dokumente koje su razmotrili vještaci, niti je imao priliku ispitati svjedoke koji su dali iskaze pred upravnim tijelima, relevantne za vještački nalaz (vidi prethodni st. 24. čl. 143. Zakona o općem upravnom postupku te prethodni st. 31.).

66. Osim toga, Sud primjećuje da je podnositelj zahtjeva, čim je postao svjestan nalaza Centra, pokušao osporiti nalaz pred Ministarstvom i Upravnim sudom Republike Hrvatske. Posebice je tvrdio da nije imao priliku učinkovito sudjelovati u postupku i da vještaci Centra nisu uzeli u obzir trostruko ubojstvo koje je počinio njegov otac prije nego je počinio samoubojstvo, te je stoga zatražio da se vještacima naloži da ponovo ispitaju svoje nalaze. Međutim, nepoduzimanjem ikakvih drugih koraka u tom pogledu, poput dopuštanja podnositelju da ispita svjedoke ili iznese relevantne sumnje istim vještacima ili da zatraži još jedno vještačenje, Ministarstvo je ignoriralo njegove konkretne prigovore i Upravni sud Repu-

blike Hrvatske potvrdio je takvo postupanje Ministarstva, smatrajući da konkretni prigovori podnositelja zahtjeva nisu važni za donošenje odluke o njegovu zahtjevu za obiteljsku invalidninu (vidi prethodne st. 16.-19.). S obzirom na činjenicu da se predmet odnosio na složenu procjenu psihičkih posljedica vezanih uz ratnu službu podnositeljeva oca i da su nalazi Centra bili ograničeni na činjenice koje proizlaze iz materijala koji su mu izneseni (vidi prethodni st. 10.), Sud teško prihvaća da je Upravni sud Republike Hrvatske imao dovoljno informacija da bi mogao zauzeti takvo stajalište (usporedi naprijed citirane predmete *Mantovanelli*, st. 36.; i *Van Kück*, st. 62.).

67. Iz toga slijedi da Upravni sud Republike Hrvatske, postupajući u posljednjem stupnju upravnog postupka kao pravosudno tijelo koje je imalo punu nadležnost ispitati sva činjenična i pravna pitanja koja se pojavljuju u kontekstu predmeta, nije kritički pristupio i otklonio postupovne propuste koji se odnose na isključenje podnositelja zahtjeva iz postupka traženja i pribavljanja nalaza i mišljenja vještaka (vidi, suprotno tome, naprijed citirani predmet *Schuler-Zraggen*, st. 52.). Ustavni sud Republike Hrvatske nije naknadno na odgovarajući način riješio i ispravio taj propust Upravnog suda Republike Hrvatske.

68. U takvim okolnostima Sud nalazi da je došlo do povrede čl. 6/1. Konvencije.«

Predmet Letinčić protiv Hrvatske, Zahtjev br. 7183/11, presuda od 3. svibnja 2016.

*Damir Juras\**

---

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, ovlašten za obavljanje poslova voditelja Službe za unutarnju kontrolu, Kabinet ministra, Služba za unutarnju kontrolu, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb (Civil Servant-adviser, Internal control department, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Zagreb, e-mail: djuras@mup.hr).



## Vrhovni upravni sud Republike Poljske

UDK 347.998.85(438)(094.8)  
351.94(438)(094.8)

### ZAHTJEV VRHOVNOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE POLJSKE ZA PRETHODNU ODLUKU U PREDMETU EL HASSANI

Čl. 32/3. Zakonika o vizama, Službeni list Europske unije 01, sv. 012, posebno izdanje 2013.; čl. 47/1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije 2016/C 202/2

Vrhovni upravni sud Republike Poljske (*Naczelny Sąd Administracyjny*; dalje: NSA) uputio je Sudu Europske unije prethodno pitanje, izneseno na sljedeći način: Treba li čl. 32/3. Uredbe (EZ) br. 810/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama), s obzirom na uvodnu izjavu 29. Zakonika o vizama i na čl. 47/1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da državu članicu obvezuje da zajamči pravni lijek (žalbu) pred sudom?<sup>1</sup>

Soufiane El Hassani, suprug državljanke Republike Poljske (dalje: tužitelj), podnio je 2014. konzulu Republike Poljske u Maroku zahtjev za šengensku vizu. Njegov je zahtjev bio odbijen te je podnio zahtjev za ponovno rješavanje stvari,<sup>2</sup> na što je konzul ponovo izdao negativnu odluku. Tužitelj je stoga podnio Upravnom sudu vojvodstva u Varšavi tužbu (*skarga*) protiv odluke konzula. Upravni sud vojvodstva je – uzimajući u obzir karakter pobijane odluke – odbacio tužbu utvrdivši da je tužba nedopu-

<sup>1</sup> Postupak se vodi u predmetu *Soufiane El Hassani protiv ministra vanjskih poslova* [Republike Poljske] pred Sudom Europske unije pod brojem predmeta: C-403/16.

<sup>2</sup> Zahtjev za ponovno rješavanje stvari (*wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy*) ima karakter specifičnog pravnog lijeka u poljskom upravnom postupku koji nema devolutivan učinak i o kojem stoga odlučuje upravno tijelo koje je izdalo pobijano rješenje.

štena budući da je podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravno-sudskog postupka.<sup>3</sup> Protiv rješenja Upravnog suda vojvodstva tužitelj je podnio kasacijsku pritužbu (*skarga kasacyjna*) NSA-u. NSA je odlučio rješenjem prekinuti postupak i uputiti Sudu Europske unije prezentirano prethodno pitanje.<sup>4</sup>

Osnova spora u predmetu El Hassani proizlazi iz čl. 5/4. poljskog Zakona o postupku pred upravnim sudovima.<sup>5</sup> Taj zakon, u verziji koja se u sporu primjenjuje, propisuje da pod nadležnost upravnih sudova ne ulaze predmeti viza koje izdaju konzuli, osim viza za strance koji su članovi obitelji građana država članica Europske unije, država članica europske slobodne trgovinske zone – ugovorne stranke sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije. Ova iznimka od nadležnosti poljskih upravnih sudova temelji se između ostalog na čl. 37. Ustava Republike Poljske<sup>6</sup> koji glasi da svatko tko se nalazi pod jurisdikcijom Republike Poljske ima slobode i prava zajamčena Ustavom i da iznimke od ovog pravila prema strancima propisuje zakon.<sup>7</sup> Dakle, stranac koji se nalazi izvan područja poljske države nema pravo na sudsku zaštitu svojih prava.<sup>8</sup> Iznimka od nadležnosti upravnih sudova odnosi se samo na vize izdavane konzulima, vlastima Republike Poljske koje obavljaju poslove na području druge države.<sup>9</sup> Suprotno tomu, ako podnositelj zahtjeva za vizu boravi u Republici Poljskoj, ima pravo na sudsku zaštitu.<sup>10</sup> Iz toga proizla-

<sup>3</sup> Rješenje Upravnog suda vojvodstva u Varšavi, IV SA/Wa 1127/15, 24. 11. 2015., CBOSA (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; baza sudske prakse poljskih upravnih sudova dostupna na web stranici [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

<sup>4</sup> Rješenje Vrhovnog upravnog suda Republike Poljske, II OSK 1346/16, 28. 6. 2016., CBOSA.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153, poz. 1270).

<sup>6</sup> V. Chróścielewski, W. (2006). Przedmiotowy i podmiotowy zakres ochrony udzielanej przez sądy administracyjne. [Stvarni i subjektivni obseg zaštite pružene od strane upravnih sudova.] U Kmiecik, Z. (ed.), *Polskie sądownictwo administracyjne [Poljsko upravno sudovanje]* (str. 58 – 90). Varšava, Poljska: C.H.Beck, str. 63.

<sup>7</sup> Ustav Republike Poljske od 2. travnja 1997. (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

<sup>8</sup> V. Chróścielewski, W., op. cit., str. 63.

<sup>9</sup> V. Tarno, J. P. (2010). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. [Zakon o postępowaniu przed upravnim sudovima. Komentarz.]* Varšava, Poljska: LexisNexis, str. 50.

<sup>10</sup> V. Chróścielewski, W., op. cit., str. 63.

zi da se ova iznimka ne odnosi na slučajeve u kojima odlučivanje o viznim stvarima ulazi u nadležnost drugih vlasti.<sup>11</sup>

Presuda Suda Europske unije povodom zahtjeva za prethodnu odluku NSA u predmetu *El Hassani* imat će veliko značenje ne samo za države članice koje ne jamče pravo na sudski nadzor negativnih odluka u viznim stvarima već može imati i općenitije značenje s obzirom na primjenu čl. 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje: Povelja) i utjecaj europskog prava na sudsku kontrolu javne uprave i njezine ustavne temelje.

### *Iz obrazloženja:*

Sud koji je uputio zahtjev pozivao se na čl. 32/3. Zakonika o vizama i čl. 47. Povelje. Sukladno čl. 32/3. Zakonika o vizama, podnositelji viza kojima je ona odbijena imaju između ostalog pravo žalbe (*the right to appeal*). Žalbe se ulažu protiv države članice koja je donijela konačnu odluku o zahtjevu, a u skladu s nacionalnim pravom te države članice. Iz uvodne izjave 29. Zakonika o vizama proizlazi da ova uredba poštuje temeljna prava i načela posebno priznata u Konvenciji Vijeća Europe o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija) i u Povelji. Čl. 47. Povelje između ostalog propisuje da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Europske unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom (*the right to an effective remedy before a tribunal*), u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom. NSA je smatrao da čl. 32/3. Zakonika o vizama ne konkretizira karakter žalbenog postupka, naročito mora li imati karakter sudskog postupka.

Sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da tužitelj kao suprug državljanke Republike Poljske nije mogao podnijeti upravnu tužbu protiv konzulove negativne odluke o zahtjevu za vizu. Međutim, da je on suprug državljanke druge države članice Europske unije ili europske slobodne trgovinske zone – ugovorne stranke sporazuma o europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije, imao bi to pravo. Uz to je NSA naglasio da mogućnost pobijanja negativne odluke o zahtjevu za vizu pred sudom ovi-

<sup>11</sup> V. Hauser, R., Wierzbowski, M. (eds.) (2011). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. [Zakon o postupku pred upravnim sudovima. Komentar.]* Varšava, Poljska: C.H.Beck, str. 95. U tom kontekstu zanimljivo je mišljenje nezavisnog odvjetnika od 7. 2. 2017. u predmetu C-638/16 PPU, X i X/État belge, prema kojemu su temeljna prava utvrđena Poveljom, koju mora poštovati svako tijelo država članica djelujući u okviru prava Unije, zajamčena adresatima akata koje donosi takvo tijelo neovisno o bilo kakvom teritorijalnom kriteriju.

si i o tome koja je vlast izdala odluku. Dakle, rješenja ostalih vlasti kada odlučuju o vizama nalaze se pod nadzorom upravnih sudova.

Sud koji je uputio zahtjev postavio je pitanje tumačenja čl. 32/3. Zakonika o vizama u vezi s čl. 47. Povelje u smislu jamči li Zakonik o vizama pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom u slučaju konzulove negativne odluke o zahtjevu za vizu. NSA je smatrao da se ova problematika, budući da su uvjeti za izdavanje vize regulirani na razini Europske unije, nalazi pod utjecajem europskog prava. Prema tome, istaknuo je NSA, postoji sumnja je li iznimka propisana čl. 5. t. 4. Zakona o postupku pred upravnim sudovima suglasna s čl. 47. Povelje.

NSA je smatrao da je ovo pitanje povezano s načelom procesne i institucionalne autonomije država članica u okviru njihove dužnosti zajamčiti zaštitu prava pojedinca koja proizlaze iz europskog prava, dakle prava na djelotvoran pravni lijek. Sud koji je uputio zahtjev podsjetio je da prema mišljenju Suda Europske unije ovo načelo predstavlja načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i koje jamče čl. 6. i čl. 13. Konvencije. NSA je smatrao da negativna odluka o zahtjevu za vizu može povređivati pravo na poštovanje obiteljskog života zaštićeno čl. 8. Konvencije i čl. 7. Povelje. Tužitelj povezuje odbijanje svojeg zahtjeva s povredom svojeg prava na poštovanje obiteljskog života budući da u Poljskoj ima suprugu i dijete.

Sud koji je uputio zahtjev također je postavio pitanje suglasnosti poljske iznimke nadležnosti upravnih sudova u slučaju konzulove negativne odluke o zahtjevu za vizu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti koja, prema mišljenju Suda Europske unije ograničavaju procesnu autonomiju država članica. NSA je smatrao da ova iznimka može biti u suprotnosti s načelom ekvivalentnosti zato što pravo na sudski nadzor negativnih odluka u viznim stvarima ovisi kako o karakteru nadležnih nacionalnih tijela tako i o osobi koja zahtijeva ulazak ili boravak. Nadalje, prema mišljenju NSA-a ova iznimka može biti nesuglasna s načelom djelotvornosti zato što o pravnom lijeku protiv negativnih odluka u viznim stvarima (zahtjev za ponovno rješavanje stvari) odlučuje isto tijelo i u upravnom postupku koji nije kontradiktoran.

Također, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da je Europska komisija iznijela obrazloženo mišljenje u okviru postupka zbog povrede prava protiv nekoliko država članica (Poljska, Češka, Slovačka, Estonija) u predmetu djelotvornog pravnog lijeka u slučajevima odbijanja zahtjeva za vizu, poništenja i ukidanja vize. NSA je podsjetio da prema mišljenju Europske komisije državljani trećih zemalja u skladu sa Zakonikom o vizama imaju

pravo na nepristrano ispitivanje svojih zahtjeva za vizu i da to pravo pretpostavlja žalbeni postupak pred sudom.

NSA je smatrao da iz samog teksta čl. 32/3. Zakonika o vizama izravno ne proizlazi namjera zakonodavca Unije koji je iskoristio pojam »žalba«, dakle bi li njegova namjera bila zajamčiti pravo na bilo kakav pravni lijek prema nacionalnom pravu, ili pravo na pravni lijek upravo pred nadležnim sudskim tijelom. NSA je izrazio ozbiljnu sumnju u to omogućuje li tumačenje čl. 32/3. Zakonika o vizama da nacionalni sud samostalno presudi o karakteru »žalbe« prema ovoj odredbi. Sud koji je uputio zahtjev zaključio je da ukoliko o »žalbi« u smislu čl. 32/3. Zakonika o vizama mora odlučivati upravo sudsko tijelo, utoliko je isključenost sudskog nadzora u poljskom nacionalnom pravu u suprotnosti s čl. 47. Povelje i s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

*David Kryška\**

---

\* Dr. sc. David Kryška, stručni asistent Katedre za upravno pravo i upravnu znanost Pravnog fakulteta Karlovog sveučilišta u Pragu, Republika Češka (Assistant at the Chair of Administrative Law and Administrative Science at the Charles University in Prague, Czech Republic, e-mail: kryska@prf.cuni.cz). Lektura teksta: mgr. Romana Pastuović, lektorica hrvatskog jezika Filozofskog fakulteta Karlovog sveučilišta u Pragu, Republika Češka.





## Upravni sud u Rijeci

UDK 347.988.85(497.5 Rijeka)(094.8)  
351.94(497.5 Rijeka)(094.8)

### ODNOS ODLUKA U KAZNENOME/PREKRŠAJNOM POSTUPKU I UPRAVNIH MJERA, NA PRIMJERU ODUZIMANJA ORUŽJA

Čl. 13. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira, NN 47/90, 55/91 i 29/94; čl. 10/2. t. 1., 3., 4., 5. i 6., čl. 10/3. t. 1., čl. 44/1. Zakona o oružju, NN 63/07, 146/08 i 59/12; čl. 116. t. 3. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09

Presudom Upravnog suda u Rijeci od 11. siječnja 2016. odbijen je tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja VI. povjerenstva za žalbe od 25. svibnja 2015., radi poništenja rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave ..., Policijske postaje ... od 13. siječnja 2015. te radi vraćanja predmeta prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.

Prvostupanjskim rješenjem Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave ..., Policijske postaje ... od 13. siječnja 2015. tužitelju je oduzeto oružje i oružni listovi pobliže označeni u izreci rješenja, uz ostala prateća utvrđenja.

Tuženik je rješenjem od 25. svibnja 2015. odbio tužiteljevu žalbu izjavljenu protiv prvostupanjskog rješenja. Tuženik je svoju odluku utemeljio na razlozima djelomično različitim od prvostupanjskog tijela, utvrdivši, u bitnome, da je tužitelj pravomoćno kažnjen zbog prekršaja iz čl. 13. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira te da se protiv njega vodi još jedan postupak zbog prekršaja iz netom spomenute odredbe, pa je tužitelj, imajući u vidu da se radi o prekršajima s elementima nasilja, prestao ispunjavati uvjete iz čl. 10/2. t. 4. Zakona o oružju, što čini osnovu za oduzimanje oružja.

Tužitelj u tužbi osporava zakonitost tuženikove odluke i tvrdi, u bitnome, da je pravomoćnom kaznenom presudom određeno, između ostalog, da

se tužitelju vrati oduzeto oružje i ostali oduzeti predmeti, pa su javnopravna tijela u upravnom postupku i u tom dijelu bila vezana pravomoćnom sudskom odlukom, zbog čega nisu mogla upravnim aktima odlučiti o oduzimanju tužiteljeva prava priznatom tom odlukom. Dodaje da je tužitelj blago prekršajno kažnjen zbog izoliranog incidenta prilikom kojeg se nije koristio oružjem te da je tužitelj osoba starije dobi, umirovljenik i lovac. Tužitelj predlaže da Sud poništi osporeno rješenje tuženika, da poništi prvostupanjsko rješenje te da predmet vrati prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje, u bitnome, kod navoda osporenog rješenja, dodaje da se drugostupanjska odluka o oduzimanju oružja ne temelji na vođenju kaznenog postupka protiv tužitelja (u kojem je postupku određeno vraćanje oružja) te predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev.

Sud je uzeo u obzir provedene dokaze i činjenice utvrđene u postupku donošenja osporene odluke, koje su nesporne u ovome upravnom sporu.

Kako tužitelj osporava samo primjenu prava, činjenice odlučne za rješavanje ovog spora su nesporne, a stranke nisu izričito zahtijevale održavanje rasprave (čl. 36. t. 4. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12 i 152/14, u nastavku teksta: ZUS), Sud je, vodeći se načelom učinkovitosti (čl. 8. ZUS-a), bez održavanja rasprave, na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, ocijenio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Prema čl. 44/1. Zakona o oružju, nadležno tijelo oduzet će oružje, streljivo, odobrenje za nabavu oružja, oružni list, odobrenje za sakupljanje starog oružja, dopusnicu za neposredno rukovanje vatrenim oružjem od fizičke osobe koja prestane ispunjavati neki od uvjeta iz čl. 10/2. t. 1., 3., 4., 5. i 6. navedenog Zakona ili uvjet iz čl. 10/3. t. 1. toga Zakona.

Legislativno vezivanje oduzimanja oružja već uz sâmu činjenicu vođenja pojedinih vrsta postupaka ne znači da se radi o kaznenim odredbama, već o normama s preventivnom svrhom (npr. – *mutatis mutandis* – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske: U-III-3198/2006 od 15. ožujka 2011., NN 36/11).

Među kumulativnim općim uvjetima za izdavanje odobrenja za nabavu oružja fizičkoj osobi je i pretpostavka iz čl. 10/2. t. 4. Zakona o oružju: da osoba da nije pravomoćno kažnjena za prekršaj, odnosno da nije pokrenut postupak za prekršaj koji upućuje na to da bi oružje moglo biti zloupotrijebljeno, posebice za prekršaje iz područja nasilja u obitelji, te da joj nije izrečena zaštitna mjera zbog nasilja u obitelji.

Između stranaka ovog spora nije sporno da je u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja protiv tužitelja vođen prekršajni postupak u kojem

se tužitelju na teret stavlja da se 10. siječnja 2014. na javnome mjestu fizički sukobio s ...

Sud ocjenjuje da opis prekršaja za koji se tužitelj tereti pokazuje da bi tužitelj mogao zloupotrijebiti svoje oružje, što je, uzevši u obzir prethodno izneseni mjerodavni normativni okvir, dovoljno za ocjenu osporavane odluke tuženika zakonitom.

Pored toga, nesporno je da je tužitelj pravomoćno kažnjen zbog prekršaja s elementima nasilja počinjenog 24. kolovoza 2014., što čini dodatni (alternativni) razlog za oduzimanje oružja tužitelju.

Nesporno je i da je odbijena optužba kojom je tužitelj terećen u kaznenom postupku zbog trećeg događaja, koji se zbio 15. kolovoza 2014., pri čemu je kaznenom presudom ujedno određeno vraćanje privremeno oduzetih predmeta (uključujući oružja) tužitelju (Općinski sud presuda od 19. ožujka 2015.).

Pri tome nema pravnog uporišta za tužiteljevo stajalište prema kojem bi okolnost da mu je u kaznenom postupku određeno vraćanje oduzetog oružja slijedom odbijanja optužbe protiv njega za počinjenje kaznenog djela (koje djelo nije povezano s prethodno navedenim prekršajima protiv javnog reda i mira), bila zapreka za oduzimanje oružja tužitelju u drugome pravnom postupku (sudskome ili upravnom), kada su za to ispunjene propisane pretpostavke, niti je sudska odluka o vraćanju oružja u posjed njegovu vlasniku zapreka za daljnje intervencije u to vlasništvo po drugim pravnim osnovama. Povezano s time, tuženik pravilno upire da tužitelju oružje u konačnici nije oduzeto zbog vođenja navedenoga kaznenog postupka.

Nadalje, odredba čl. 44/1. Zakona o oružju kogentne je naravi, pa na rješavanje predmetne upravne stvari ne mogu utjecati prigovori tužitelja vezani uz njegovu dob i lovačku aktivnost.

Sud ujedno utvrđuje da je tuženik, u dijelu u kojem se obrazloženje drugostupanjskog rješenja razlikuje od obrazloženja prvostupanjskog rješenja, pravilno primijenio odredbu čl. 116. t. 3. Zakona o općem upravnom postupku.

Uzevši u obzir navedeno, osporena odluka tuženika ocjenjuje se zakonitom.

Presuda od 11. siječnja 2016.

## ŠTO (NI)JE POSTUPANJE IZ ČL. 156. ZUP-A, NA PRIMJERU RADNJI KOJE SE PROVODE U POSTUPKU OCJENJIVANJA SLUŽBENIKA

Čl. 24/1., 5. i 6., čl. 101/3, čl. 105/2., čl. 114/1., čl. 119., čl. 121., čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09; čl. 19. Pravilnika o ocjenjivanju policijskih službenika, NN 113/12; čl. 83/2. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14; čl. 3/1. t. 3. čl. 4/3. Zakona o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14

Upravni sud u Rijeci odbio je tužbeni zahtjev radi poništenja rješenja Odbora za državnu službu od 12. ožujka 2015. te radi prihvaćanja tužiteljeva zahtjeva da se iz postupka ocjenjivanja tužitelja za 2014. izuzmu ...

Tužnikovim rješenjem od 12. ožujka 2015. odbačena je tužiteljeva žalba zbog nedonošenja rješenja povodom tužiteljeva prigovora od 18. srpnja 2014. na postupak i način njegovog ocjenjivanja u prvih šest mjeseci 2014., kojim je ujedno zatraženo izuzeće tužiteljeva neposredno nadređenog rukovoditelja ... iz postupka tužiteljeva ocjenjivanja. Svoju odluku tuženik je utemeljio, u bitnome, na sljedećim utvrđenjima. Tužitelj je tuženiku izjavio žalbu budući da Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava ..., nije donijelo rješenje povodom spomenutog prigovora koji je tužitelj izjavio navedenom tijelu. Godišnja ocjena policijskog službenika predstavlja upravni akt kojim se rješava o upravnoj stvari ocjenjivanja rada policijskog službenika. Kako se pri tome donosi rješenje, ne dolazi do primjene čl. 156. Zakona o općem upravnom postupku (dalje: ZUP). Predmetna žalba izjavljena je prije negoli je dovršen postupak ocjenjivanja i doneseno rješenje o žaliteljevoj godišnjoj ocjeni, zbog čega je žalba odbačena kao preuranjena.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, Sud je utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

Institut zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela uređen je čl. 156. ZUP-a, prema kojem osoba koja smatra da joj je drugim postupanjem javnopravnog tijela iz područja upravnog prava, o kojem se ne donosi rješenje, povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes, može izjaviti prigovor sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice.

Kako bi se pojedino postupanje moglo smatrati postupanjem iz čl. 156. ZUP-a, jedna od kumulativnih pretpostavki je, dakle, da je riječ o postupanju o kojem se ne donosi rješenje.

O godišnjoj ocjeni policijskog službenika odlučuje se rješenjem (čl. 19. Pravilnika o ocjenjivanju policijskih službenika, vezano uz čl. 83/2. Zakona o policiji).

Stoga tuženik pravilno zaključuje da se radnje koje prethode donošenju rješenja o godišnjoj ocjeni ne mogu smatrati drugim postupanjem javno-pravnog tijela iz čl. 156. ZUP-a. O pravima policijskog službenika povezanima s godišnjom ocjenom odlučuje se rješenjem o godišnjoj ocjeni, a to rješenje podliježe osporavanju u žalbenom stadiju upravnog postupka te u upravnom sporu.

Nadalje, čak i pod pretpostavkom da tužitelj podnesak od 18. srpnja 2014. nije imao bitna obilježja prigovora iz čl. 156. ZUP-a (neovisno o tome što je naslovljen kao prigovor), već da se radilo isključivo o zahtjevu stranke za izuzeće službene osobe u upravnom postupku, s obzirom na takav zahtjev žalba je također izjavljena preuranjeno.

Naime, o zahtjevu za izuzeće službene osobe i/ili čelnika prvostupanjskog tijela odlučuje se zaključkom (čl. 24/1., 5. i 6. ZUP-a), protiv kojeg nije dopuštena posebna žalba, već se zaključak može pobijati žalbom protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari (čl. 77/5. ZUP-a).

Odredbama ZUP-a propisani su rokovi za donošenje rješenja (čl. 101. i čl. 121. toga Zakona), ali ne i rok za donošenje zaključka.

Pored toga, odredbe ZUP-a i Zakona o upravnim sporovima (dalje: ZUS) kojima je regulirana zaštita zbog šutnje uprave odnose se na situaciju u kojoj u propisanom roku nije doneseno rješenje (čl. 101/3., čl. 105/2. i čl. 119. ZUP-a, odnosno čl. 3/1. t. 3. vezano uz čl. 4/3. ZUS-a), ali ne i na (ne)donošenje zaključka.

Kako se o zahtjevu za izuzeće odlučuje zaključkom, zaključak kojim je odlučeno o zahtjevu može se pobijati samo žalbom protiv rješenja kojim se rješava o upravnoj stvari (ovdje: žalbom protiv rješenja o godišnjoj ocjeni), što je jedini instrument zaštite prava stranke i u situaciji kada o zahtjevu nije odlučeno u razdoblju do donošenja rješenja o meritumu stvari.

Osporavanje odluke o zahtjevu za izuzeće (takva odluka može biti i akt koji ne nosi naziv zaključka, uključujući akt u formi dopisa kojim se u biti odlučuje o zahtjevu za izuzeće), kao i osporavanje propuštanja odlučivanja o tom zahtjevu, preuranjeno je prije donošenja rješenja kojim se rješava upravna stvar, odnosno prije proteka roka propisanog za donošenje takvog rješenja. U kontekstu predmetne stvari, iniciranje pravne zaštite izjavljivanjem žalbe ovdje tuženiku, kao drugostupanjskom tijelu, to je u većoj mjeri bilo preuranjeno u vrijeme dok je još trajalo razdoblje ocjenjivanja tužitelja kao policijskog službenika te dok rješenje o godišnjoj ocjeni još nije ni moglo biti doneseno.

Sukladno prethodnom, Sud utvrđuje da je tuženik povodom tužiteljeve žalbe pravilno žalbu ocijenio nepravodobnom te je zbog toga odbacio žal-

bu, primjenom odredbe čl. 114/1. ZUP-a, kojom normom je propisano da će drugostupanjsko tijelo ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe te da će žalbu odbaciti rješenjem ako žalba nije dopuštena ili pravodobna ili izjavljena od ovlaštene osobe.

Stoga se osporena odluka tuženika ocjenjuje zakonitom, pa je, na temelju čl. 57/1. ZUS-a, tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan.

Presuda od 25. svibnja 2016.

*Mateja Held\**

## NEDOLIČNO PONAŠANJE RUKOVODEĆEG POLICIJSKOG SLUŽBENIKA

Čl. 30., 31., 96/1. t. 7., 110/2. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, čl. 9. Etičkog kodeksa policijskih službenika, NN 62/12, čl. 6. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/11

Policijski službenici dužni su poštivati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe, kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka, a i izvan službe ponašati se tako da ne štete ugledu službe. U protivnom, odnosno kada prekrše zakonima i Etičkim kodeksom policijskih službenika propisana pravila ponašanja, policijski službenici odgovaraju za povrede službene dužnosti za koje im se mogu izreći zakonom propisane kazne, koje imaju svrhu ostvarenje generalne i specijalne prevencije.

Presudom Upravnog suda u Rijeci, donesenoj u upravnom sporu koji je pokrenula Policijska uprava primorsko-goranska MUP-a RH (kao tužitelj) protiv Drugostupanjskog disciplinskog suda MUP-a RH (kao tuženika), uz sudjelovanje zainteresirane osobe (policijskog službenika protiv kojeg je proveden disciplinski postupak), poništeno je rješenje tuženika od 18. siječnja 2016. (kojim je prihvaćena žalba prijavljenog policijskog službenika i utvrđeno da policijski službenik nije počinio terećenu povre-

\* Doc. dr. sc. Mateja Held, docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta Zagrebu (Assistant Professor at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mateja.held@pravo.hr)

du službene dužnosti), čime je u cijelosti ostalo na snazi rješenje Prvostupanskog disciplinskog suda u Rijeci od 25. svibnja 2015., kojim je prijavljeni policijski službenik oglašen odgovornim za počinjenje teže povrede službene dužnosti opisane u čl. 96/1. t. 7. Zakona o policiji kao nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije.

*Iz obrazloženja:*

„Dakle, među strankama ovog upravnog spora nije sporno da je ovdje zainteresirana osoba u vrijeme korištenja svog godišnjeg odmora u 03,07 sati, sa svog mobilnog uređaja poslala SMS poruku sadržaja: »Halo curice samo da vam se javim, danas sam bio u ..., na godišnjem, pa možete i to napisati i izvijestiti šefa, ex...Lijepi pozdrav«, na mobilne uređaje policijskih službenika ... i ... za vrijeme njihovog noćnog odmora.

Sporno je, da li je takvim ponašanjem i postupanjem ovdje zainteresirana osoba kao rukovodeći policijski službenik te nadređeni službenik policijskim službenicima počinio težu povredu službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 7. ZOP-a opisanu kao nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije, a posljedično tome je li mu za počinjenu težu povredu službene dužnosti, opisanu u čl. 96/1. t. 7. ZOP-a, pravilno mu određena i izrečena vrsta i visina sankcije (novčana kazna u mjesečnom iznosu 5% posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu na vrijeme od jednog mjeseca).

Naime, odredbom čl. 9. Etičkog kodeksa policijskih službenika propisano je da se odnosi između policijskih službenika temelje na međusobnom poštovanju, uzajamnom i solidarnom pomaganju, kolegijalnosti, toleranciji, iskrenosti, međusobnom povjerenju i dostojanstvu, dobronamjernoj kritici i dobroj komunikaciji.

Odredbom čl. 30. Zakona o policiji propisano je da je policijski službenik dužan poslove obavljati u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke te poštovati odredbe Etičkog kodeksa policijskih službenika, dok je odredbom čl. 31. ZOP-a propisano da je policijski službenik dužan poštovati dostojanstvo, ugled i čast svake osobe kao i druga temeljna prava i slobode čovjeka. Policijski službenik dužan je i izvan službe ponašati se tako da ne šteti ugledu službe.

Odredbom čl. 110/2. t. 1. ZOP-a propisano je da se za teže povrede službene dužnosti mogu izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20% posljednje plaće koja je policijskom službeniku isplaćena za puni mjesec proveden na radu, na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, 2. zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, 3. zaustavljanje napredovanja



u službi u trajanju od 2 do 4 godine, 4. premještaj na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od 2 do 4 godine, 5. uvjetna kazna prestanka državne službe, 6. prestanak državne službe.

Osnovano tužitelj u tužbi navodi da je pogrešno tuženikove utvrđenje da ponašanje zainteresirane osobe koje joj se stavlja na teret nema obilježja teže povrede službene dužnosti – nedolično ponašanje u službi ili izvan službe – kada šteti ugledu policije, opravdavajući takvo ponašanje rukovodećeg policijskog službenika, ovdje zainteresirane osobe, izoliranim slučajem koji da se dogodio samo jedanput, da je bio pod dojmom anonimnih predstavki koje su se počele podnositi u Policijskoj postaji ..., da su njihovi međusobni odnosi dobri i profesionalni te ne utječu na kvalitetu rada, dok sama SMS poruka gore citiranog sadržaja, koju je ovdje zainteresirana osoba odaslala policijskim službenicima, a koja je pobliže navedena u izreci prvostupanjskog rješenja od 25. svibnja 2015., nije neprimjerena jer da nije riječ o vrijeđanju, prijetnjama ili drugim načinima neprimjerene komunikacije koje bi imale za posljedicu činjenje prekršaja ili kaznenog djela.

Naime, ovakvo obrazloženje tuženika ovome je Sudu neprihvatljivo zato što su svi djelatnici Ministarstva unutarnjih poslova, a posebno rukovoditelji, dužni poštovati odredbe Zakona o policiji i Etičkog kodeksa policijskih službenika, onako kako je to, između ostalog, u čl. 9. Etičkog kodeksa policijskih službenika, kao i u čl. 30. i 31. ZOP-a, propisano, a nije sporno da se ovdje zainteresirana osoba kao nadređeni rukovoditelj prema policijskim službenicima ... i ... nije tako ponašala, dok činjenica da se ispričala svojim kolegama samo potvrđuje protupravnost njezina postupanja zbog kojeg se i vodio disciplinski postupak. Dakle, i po mišljenju ovog Suda, neprihvatljiv je stav tuženika da je bez sankcije moguće da vođa sektora izvan službe, u neprimjereno doba u 03,07 sati, sa privatnog mobilnog uređaja, za vrijeme korištenja svog godišnjeg odmora, uznemirava policijske službenike ... i ... koji su spavali za vrijeme noćnog odmora prije preuzimanja službe u 06,00 sati ujutro i pri tome vrijeđa njihovo dostojanstvo nazivajući ih prije svega »curicama« kao osobe podređene njemu, a potom da pozdrave i »ex šefa«. Također je neprihvatljivo i zakonskim propisima protivno obrazloženje tuženika da je to vođa sektora, ovdje zainteresirana osoba, učinio jer je bio pod dojmom anonimnih predstavki koje su se počele podnositi u Policijskoj postaji ..., jer kada bi se prihvatio takav stav tuženika, u tom bi se slučaju mnogi rukovoditelji mogli odmah početi ponašati kao ovdje zainteresirana osoba, jer se svaki dan zaprimaju anonimne predstavke i svaki bi rukovoditelj tako mogao biti »pod dojmom«.

Medutim, potrebno je upozoriti tuženika da su svi djelatnici, a posebno rukovoditelji, dužni poštovati odredbe Zakona o policiji i Etičkog kodek-

sa policijskih službenika, a da bi policija mogla funkcionirati, nužno je i funkcioniranje načela hijerarhije i subordinacije, a posebno poštovanje zakonskih propisa, dok je upravo ponašanje tužitelja suprotno citiranom čl. 9. Etičkog kodeksa policijskih službenika i citiranim odredbama ZOP-a.

Također valja napomenuti da je pored općih dužnosti i ovlasti koje su propisane u Ustavu, Zakonu i drugim propisima donesenim na temelju Zakona, policijski službenik između ostalog dužan njegovati i razvijati kolegijalne odnose. Kako je policija hijerarhijski organizirana, u svakodnevnom radu kroz međusobne odnose treba uvažavati i poštovati osobno i profesionalno dostojanstvo svakog policijskog službenika, dok je po mišljenju ovog Suda, kao i tužitelja, u konkretnom slučaju riječ o neprimjerenom odnosu rukovodećeg policijskog službenika ... koji se svojim postupkom neetično i neprofesionalno ponašao prema policijskim službenicima iz Policijske postaje ... kojima je neposredno nadređen, a neprimjerenost njegova postupka istaknuta je u tome što je on u odnosu prema policijskim službenicima ... i ... više rangiran u sustavu rukovodne hijerarhije, da navedenog dana nije bio u službi, nego na godišnjem odmoru, a da je dugogodišnjim policijskim službenicima ... i ..., koji su se nalazili na noćnom odmoru, putem svog mobitela u 03,07 sati proslijedio SMS poruku neprimjerenog sadržaja, čime im je remetio noćni mir, što je nespojivo s osobom rukovoditelja u bilo kojem rangu Policijske postaje.

Stoga ovaj Sud misli da tuženik minorizira ponašanje ovdje zainteresirane osobe koja svojim, prethodno navedenim postupcima, kao neposredno nadređeni rukovoditelj, vrijeđa dostojanstvo policijskih službenika ... i ..., a to su karakteristike nedoličnog ponašanja izvan službe, te tuženik nesankcioniranjem takvog ponašanja stvara presedan kojim će se teško održati radna disciplina u policiji i osigurati dostojanstven rad policijskim službenicima. To imajući na umu da je ovdje zainteresirana osoba njihov rukovoditelj odnosno nadređen im je, da se na natječaj javio svojom voljom i da je riječ o mladom rukovoditelju koji je takvim ponašanjem pokazao nepoštovanje prema podređenim i dugogodišnjim djelatnicima, nedostatak kulture, dostojanstva i neprimjerenost ponašanje, a za takvo i slično ponašanje procesuiraju se i kažnjavaju građani (čl. 17. Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira), pa je po mišljenju Suda neprihvatljivo da je zainteresiranu osobu za takvo ponašanje tuženik oglasio da nije odgovorna da bi time počinila težu povredu službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 7. ZOP-a opisanu kao nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije.

Naposljetku, upozorava se tuženik da za pravilno rješavanje ove upravne stvari nije od važnosti jesu li policijski službenici kojima je upućena

SMS poruka navedenog sadržaja bili dovoljno uznemireni ili nisu nakon primitka poruke ovdje zainteresirane osobe, kao i upućuje li njezin sadržaj na prijetnje ili drugi način neprimjerene komunikacije koji bi imao za posljedicu činjenje prekršaja odnosno kaznenog djela, već je odlučna činjenica je li se zainteresirana osoba takvim ponašanjem nedolično ponašala u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije, dakle počinila težu povredu službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 7. ZOP-a.

U svezi s izrečenom vrstom i visinom mjere navedene u rješenju Prvostupanjskog disciplinskog suda od 25. svibnja 2015., valja istaknuti da je pravilno prvostupanjsko tijelo postupilo kada je sukladno čl. 110/2. t. 1. ZOP-a izreklo ovdje zainteresiranoj osobi novčanu kaznu u mjesečnom iznosu 5% posljednje plaće koja joj je isplaćena za puni mjesec proveden na radu na vrijeme od jednog mjeseca za gore navedenu počinjenu težu povredu službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 7. ZOP-a, opisanu kao nedolično ponašanje u službi ili izvan službe kada šteti ugledu policije, uzevši u obzir vrlo dobre godišnje ocjene zainteresirane osobe, dobru radnu karakteristiku, činjenicu da zainteresirana osoba tijekom svog dugogodišnjeg staža u Ministarstvu nije disciplinski kažnjavana, kao i činjenicu da se policijskim službenicima primateljima SMS poruke ispričala, kao i nekoliko puta tijekom cijelog postupka kada je izrazila žaljenje zbog učinjenog, a da su rukovoditelji Policijske postaje ... iznijeli pozitivno mišljenje o zainteresiranoj osobi i njezinu radu u Policijskoj postaji navodeći da je riječ o stručnoj osobi koja obavlja svoje zadaće na terenu sukladno pravilima službe, da je riječ o slučaju koji se dogodio samo jedanput, a da su međusobni odnosi između njih dobri i profesionalni te ne utječu na kvalitetu rada, dok su kao otegotnu okolnost uzeli u obzir činjenicu da je riječ o dugogodišnjem djelatniku Ministarstva (od 1996.), koji je tijekom dosadašnjeg rada stekao dostatna znanja o nužnosti poštovanja važećih pravnih propisa, pravila službe i pravila međusobnog ponašanja. Imajući u vidu da nakon predmetnog događaja služba, poglavito u onom segmentu u kojem su sudionici ..., ... i ..., pravilno funkcionira i očito sam predmetni događaj nije toliko narušio međuljudske odnose u Policijskoj postaji, poglavito između ovdje zainteresirane osobe i policijskih službenika (primatelja predmetne SMS poruke), zbog čega nema potrebe da se tu osobu izdvoji iz sadašnje radne sredine, uvažavajući činjenicu da na rad ovdje zainteresirana osoba do sada nije bilo primjedbi, ovaj Sud smatra da je izrečena mjera Prvostupanjskog disciplinskog suda, unatoč svojoj blagosti, primjerena počinjenoj težoj povredi službene dužnosti iz čl. 96/1. t. 7. ZOP-a te da će se njome postići svrha disciplinskog kažnjavanja, imajući u vidu odredbu čl. 6. Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika (NN 141/11).

Poništenjem osporavanog rješenja tuženika ostaje u cijelosti na snazi rješenje Prvostupanjskog disciplinskog suda u Rijeci od 25. svibnja 2015. i time je meritorno riješen ovaj upravni spor.«

Presuda od 17. studenoga 2016.

## KORIŠTENJE INTERNETSKIM POSLUŽITELJEM MINISTARSTVA UNUTARNJIH POSLOVA I SLUŽBENOM E-MAIL ADRESOM U PRIVATNE SVRHE

Čl. 95/1. t. 3. Zakona o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15

Policijski službenik koji se koristi internetskim poslužiteljem Ministarstva unutarnjih poslova i službenom e-mail adresom u privatne svrhe čini lakšu povredu službene dužnosti opisanu kao »nepravilno ili neuredno postupanje sa sredstvima za rad i službenim aktima«.

### *Iz obrazloženja:*

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja ovaj Sud je utvrdio da tužiteljjev tužbeni zahtjev nije osnovan. Naime, u predmetnom upravnom sporu nije sporno da je tužitelj 15. siječnja 2015. koristeći se internetskim poslužiteljem MUP-a i službenom e-mail adresom za vrijeme radnog vremena iz prostorija PU ..., uputio dopis predstojniku Ureda državne uprave Županije, da je kao predmet poruke naveden zahtjev za sudjelovanjem u postupku izdavanja rješenja za minimalne tehničke uvjete za ugostiteljski objekt (odnosi se na ugostiteljski objekt u vlasništvu tvrtke ... d.o.o.) i da se u potpisu e-pošte nalazi tekst: vođa grupe za obradu organiziranog kriminaliteta, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava ..., telefon ..., e-mail (...)@mup.hr.

Nije sporno da datoteka »Dopis Državnoj upravi.doc.« sadržava dopis skupine osoba povezanih zajedničkim interesom (stanara upućen Uredu državne uprave u Županiji, Službi za gospodarstvo, u kojem oni radi zaštite svojih prava podnose zahtjev za sudjelovanjem u upravnom postupku izdavanja rješenja minimalnih tehničkih uvjeta ugostiteljskom objektu u vlasništvu tvrtke ... d.o.o.)

Također, nije sporno da tužitelj nema u zaduženju spis koji bi se odnosio na otvaranje ugostiteljskog objekta u vlasništvu tvrtke ... d.o.o., a niti da takav spis ima u zaduženju Služba organiziranog kriminaliteta u koju je ustrojstvenu jedinicu PU ... tužitelj raspoređen, kako je to razvidno iz dopisa Sektora kriminalističke policije PU ... od 19. ožujka 2015., koji prileži spisu predmeta upravnog postupka koji je tuženik dostavio ovome Sudu uz odgovor na tužbu.

Sporno je da li je opisanim postupanjem tužitelja počinjena lakša povreda službene dužnosti iz odredbe čl. 95/1. t. 3. ZOP-a, opisana kao nepravilno ili neuredno postupanje sa sredstvima za rad i službenim aktima.

Nisu osnovani navodi tužitelja iz tužbe kojima ističe da su u postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu počinjene povrede odredaba upravnog postupka, da je činjenično stanje pogrešno utvrđeno, a da je na takvo činjenično stanje pogrešno primijenjeno materijalno pravo kada je tužitelj oglašen odgovornim za djelo činjenično i pravno pobliže opisano u izreci prvostupanjskog rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave ... od 20. srpnja 2015. jer suprotno navodima tužitelja, u postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu nije počinjena niti jedna povreda odredaba upravnog postupka, pa niti ona na koju se tužitelj poziva u tužbi (čl. 98/5. ZUP-a), s obzirom na to da je osporavano rješenje tuženika u cijelosti sastavljeno u skladu s odredbama čl. 98. ZUP-a, sadržava razloge o odlučnim činjenicama zbog čega se može ispitati, dok izreka osporavanog rješenja ne proturječi razlozima navedenim u obrazloženju rješenja, a na pravilno utvrđeno činjenično stanje pravilno je primijenjeno i materijalno pravo kada je tužitelj oglašen odgovornim zbog učina lake povrede službene dužnosti iz čl. 95/1. t. 3. ZOP-a i kada mu je za navedeno djelo izrečena kazna pisane opomene.

Na navode tužitelja iz tužbe kojima ističe da mu nije jasno na koji je to način tužitelj nepravilno ili neuredno postupao sa sredstvima za rad kada se elektroničkom poštom koristio u privatne svrhe, a to poslodavac nije zabranio, upozorava se tužitelja da je on, i po mišljenju ovog Suda, kao i tuženika, nepravilno postupao sa sredstvima za rad kada se povjerenom mu sredstvom za rad, u konkretnom slučaju službenom elektroničkom poštom, koristio u privatne svrhe, a ne radi obavljanja službenih zadaća, odnosno kada je putem resursa MUP-a Uredu državne uprave u ... županiji, Službi za gospodarstvo, odaslao dopis u pravitku kojeg i zahtjev za sudjelovanjem u postupku izdavanja rješenja za minimalne tehničke uvjete u ugostiteljskom objektu u vlasništvu tvrtke ... d.o.o., koji nema nikakve veze s njegovim poslovima koje obavlja na svom radnom mjestu, pa je očito na taj način koristeći se resursima i autoritetom MUP-a, budući

da je na memorandumu elektroničke pošte, odnosno odaslanog dopisa, jasno vidljivo radno mjesto tužitelja i njegova ustrojstvena jedinica, kao i službeni telefonski brojevi, htio postići osobni interes, a iz čega je razvidno da je na opisani način nepravilno postupao sa sredstvima za rad, dok su se policijski službenici prema povjerenim sredstvima za rad dužni odnositi savjesno te se njima koristiti u za to namijenjene svrhe i na pravilan način. Na navode tužitelja iz tužbe kojima se poziva na dopis Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave od 20. veljače 2015., upućenog ... d.o.o., a iz kojeg da proizlazi da po izvršenim provjerama nisu utvrđene nikakve nezakonitosti u postupanju tužitelja, upozorava se tužitelj da je dopis Ministarstva unutarnjih poslova, Policijske uprave ... od 20. veljače 2015. upućen ... d.o.o. u ... radi pritužbe koju je navedeno trgovačko društvo podnijelo prvostupanjskom tijelu na ponašanje ovdje tužitelja, vezano uz njegovo privatno i neutemeljeno raspitivanje o poslovanju trgovačkog društva ... d.o.o., u svezi s čime je dakle, ... d.o.o. podnio Službi za unutarnju kontrolu MUP-a ... pritužbu na tužiteljevo postupanje i kojom prilikom je prvostupanjsko tijelo odgovorilo ... d.o.o. da je ovdje tužitelj u tom postupanju nastupao kao građanin i da se pri tome koristio stečenim stručnim nazivom što nije u suprotnosti s važećim propisima kojima se regulira korištenje stečenih stručnih i akademskih naziva, a to postupanje tužitelja opisano u pritužbi trgovačkog društva niti nije stavljeno na teret tužitelju, već se disciplinski postupak, odnosno postupak koji je prethodio ovom upravnom sporu, vodio zbog djela činjenično i pravno поближе opisano u izreci prvostupanjskog rješenja od 20. srpnja 2015., nevezano uz zahtjev (pritužbe) trgovačkog društva ... d.o.o. koji je upućen Službi za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova, vezano za raspitivanje tužitelja o poslovanju tog trgovačkog društva.

Stoga je ovaj Sud prihvatio činjenično stanje koje je utvrđeno u osporavnom tuženikovu rješenju, kao i u prvostupanjskom rješenju, kao pravilno i potpuno utvrđeno, na koje je pravilno primijenjeno materijalno pravo, slijedom čega je na temelju čl. 57/1. ZUS-a valjalo odlučiti kao u izreci ove presude.«

Presuda od 1. prosinca 2016.

*Damir Juras\**

\* Dr. sc. Damir Juras, policijski savjetnik, ovlašten za obavljanje poslova voditelja Službe za unutarnju kontrolu, Kabinet ministra, Služba za unutarnju kontrolu, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb (Civil Servant-adviser, Internal Control Department, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, Zagreb, e-mail: djuras@mup.hr).



# Annual Conference of the Institute of Public Administration *Citizens, Public Administration, Local Government: Trust, Cooperation, and Support*

UDK 35.072.1(047)

The annual conference of the Institute of Public Administration was held on 16 February, 2017 and gathered more than 70 participants. The conference was opened by the president of the Institute for Public Administration, Professor Ivan Koprić; Minister of Public Administration, Ivan Kovačić, PhD; and State Secretary, Mihovil Škarica, PhD, who welcomed the participants. During the opening session the *Eugen Pusić* Award for the best student scientific paper was presented to Berislav Mance.

The first panel discussion was opened by Professor Ivan Koprić, who spoke about democracy, decentralisation, and old and new concepts in the development of the relationship between citizens and government. He gave a critical evaluation of the current situation and stated that it was necessary to create a new administrative paradigm, with the prudent inclusion of new administrative concepts such as trust and citizen participation because these kinds of administrative concepts facilitate strong political legitimacy.

Anamarija Musa, PhD, the Croatian Information Commissioner, spoke about the necessity of providing information to citizens. She presented data according to which only 27%–28% of Europeans believe their national government and parliament, while 65%–68% do not. In Croatia, trust in parliament dropped from 20% to 16%, while trust in government stands



at only 19%, which is much less than the average trust in government in the EU (29%). She stated that it was necessary to continue working on ensuring transparency and openness.

Mr Igor Vidaček, PhD, presented the research he carried out with Petra Đurman. They examined public participation in the creation of public policies in Croatia, with a special emphasis on evaluating the effectiveness of e-consulting. Analysing reports on the consultations conducted in the field of environmental protection, they found numerous pitfalls such as the lack of the interest expressed by the public, as well as by state and local institutions. Associations were the most active in providing comments, but 67% of these were rejected.

Professor Ivan Koprić, Professor Polonca Kovač, and Bosiljka Britvić Vetma, PhD, explained the historical development, current situation, and perspectives of citizens' rights protection in relation to public administration in Croatia and Slovenia, placing a special emphasis on the genesis and the effects of the new Law on Administrative Disputes in both countries.

Boris Milošević, a member of the Croatian Parliament, spoke about the relationship between decentralisation and citizens' trust, explaining the development of local direct democracy in Croatia.

Josip Jambrač presented the case study of the city of Vrbovec, which has made use of citizen participation in order to stimulate local development. Namely, the city's development strategy was drafted by local citizen experts in particular fields.

Helena Masarić spoke about the Children's City Council project implemented by the city of Opatija. The project involves the establishment of a children's city council (children aged 10–15), which has the power to allocate a certain amount of money. Over the past 15 years, the children's council has realised many projects (for example, the first children's beach and two playgrounds).

In the second panel Professor Josip Kregar and Professor Gordana Marčetić addressed the issue of ethics in public administration, examining the question of whether it is possible and necessary to codify ethical behaviour. In Croatia, the Code of Ethics for Civil Servants was adopted in 2008 at the central state level. At the local level there is no obligation to have similar codes, yet 17% of municipalities have adopted their own code of ethics.

Marijana Grbeša, PhD, spoke about the challenges of communication between politics and public administration in a mediatised environment.

The relationship between the media and politics has been an important issue since the rise of television in the 1960s, and its importance is growing because it is believed that the media have the power to shape public opinion.

Jasmina Džinić, PhD, spoke about the role of directly elected mayors/governors in improving the quality of relations between citizens and local government. While many European countries, including Croatia, have introduced direct elections of mayors, it is obvious that this institution has some drawbacks. It seems that the majors enjoy having rather secure positions (it is difficult for them to be recalled) and expanded powers. They support different ways of citizen participation but see these instruments only as secondary mechanisms.

Nikola Popovic, PhD, spoke about public agencies, with a focus on independent regulators. These agencies are often transparent and open to the public because for effective regulation it is necessary to develop the trust of citizens and the private sector.

Goranka Lalic Novak, PhD, addressed the need to integrate foreigners and minorities in the local community. She analysed contemporary migration trends and their impact on social complexity in a way that allows the identity of minorities to be preserved.

The penultimate theme of the second panel, presented by Daniela Širinić, PhD and Anka Kekez Koštro, dealt with the implementation of public policies and public administration reforms on the specific example on social policy.

The second panel ended with Teo Giljević, PhD, who spoke about associations as an element of civil society, particularly at the local level. He pointed out a study by the National Foundation for Civil Society Development, according to which one third of associations believe that the state underestimates the significance of the NGO sector. All present data suggest there is a need to develop trust and partnership between the public administration, citizens and the non-profit sector in Croatia.

The third panel began with Professor Ivan Koprić speaking about the need to modernise administrative institutions and to organise one-stop shops. This would enable citizens to establish contacts with all state bodies in one place, which would make public administration business- and citizen-friendly. However, in order to implement a one-stop shop, public servants need to be educated and informed about this concept.

Anto Bajo, PhD, spoke about public finances, specifically about public expenditure and financial accountability (PEFA) methodology. This

methodology influences the improvement of public finance management by providing clear insight into the workings of the financial government and therefore increasing citizen satisfaction. Croatia is the only EU member state to have implemented PEFA.

Vedran Đulabić, PhD, spoke about the impact of public management on the relations between the citizens and the administration. It was concluded that some management instruments are still to a large extent not being applied in the public administration in Croatia, but insights from other countries can serve as guidelines on how to properly apply new managerial instruments.

Mihaela Bronić, PhD, presented her research on budget transparency, conducted among employees in Croatian local units. The purpose of the research was to examine why some local units are more transparent than others and why some local units published more documents than others.

Professor Neven Vrček spoke about e-government, explained the concept, purposes, and challenges of e-government, and gave recommendations for Croatia on how to move up to 25th place in the ranking of the most progressive leaders of e-government in Europe.

Marko Ignjatovic spoke about the challenges of introducing asset management to local units. He said that the property of local units should be a resource to serve local economic development.

The last topic of the third panel was "Tax Authorities and Taxpayers: From 'Cops and Robbers' to Colleagues" and it was presented by Tereza Rogić Lugarić, PhD. In the course of her presentation she talked about voluntary compliance with tax obligations (voluntary tax compliance) and cooperation in the fulfilment of tax obligations (cooperative compliance).

The presentations were followed by discussions, and finally the announcement of next year's conference, devoted to decentralisation.

*Marina Drvarić\**

---

\* Marina Drvarić, Graduated Specialist of Public Administration, Zagreb, Croatia (stručna specijalistica javne uprave, e-mail: mdrvari@gmail.com).

# International Conference

## *Looking Beyond the Crises: Impact of Mass Migrations on Local, Regional, National, and EU Governance*

UDK 314.7:35.07(047)

Over the past few decades many countries worldwide have faced major movements of refugees and migrants from countries where they have experienced war, persecution, or economic or environmental pressure. Although displacement is not a new phenomenon, 2015 and 2016 have witnessed the largest mass migration of people to and within Europe since World War II, mainly caused by the war in Syria, which created more than 10 million internally displaced people and refugees. The EU has been struggling to find an appropriate and collective response to the refugee influx, trying to accommodate refugees, sustain national security, and reassure the host populations.

In the light of longstanding debates about the challenges of migrations and the integration of refugees and migrants into host societies, the Institute of Public Administration organised an international scientific conference that was held from 11 to 14 May 2017 on the premises of the Centre for Advanced Academic Studies (CAAS) of the University of Zagreb, located in Dubrovnik, Croatia. The conference was aimed primarily at discussing the different experiences of local communities with regard to the integration of refugees and migrants.

The conference was organised in collaboration with two research committees (RCs) of the International Political Science Association (IPSA) – RC05 (Comparative Studies on Local Government and Politics) and RC32 (Public Policy and Administration) – and was held under the aus-

pices of the President of the Croatian Parliament and with the support of the Study Centre for Public Administration and Public Finance, Faculty of Law, University of Zagreb, and the UNHCR Representation in Croatia. It hosted more than 40 participants from all over Europe.

During the three days many issues were discussed with regard to governance, mass migrations, integration of migrants, and representative and participative governance. These included: the nexus between the EU framework for the integration of migrants and refugees and recent developments at member state level; best practices and different approaches to the implementation of national integration policies at the local level; challenges in the development and implementation of local integration policies; the impact of migration on local and regional public services; the problem of coordination of different actors involved in the implementation of integration policies; administrative capacities of local, regional, and national administrations in developing and implementing migration and integration policies; implications and challenges that migration trends bring to the management of cultural diversity in local communities; and the role of migration in shaping the future of cities.

A pre-conference PhD panel entitled *Governance and Society*, chaired by Professor Emeritus Fred Lazin, gave PhD students an opportunity to discuss the problems and issues of their research projects.

During the opening ceremony the audience was addressed by Professor Ivan Koprić, President of the Institute of Public Administration and Head of the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb. In his role as president of the organising committee he welcomed the participants and stressed the importance of embracing migration studies as an inevitable part of administrative science. The other members of the organising committee, Professor Norbert Kersting, Chair of IPSA RC05, and Professor Zdravko Petak, Vice Chair of IPSA RC32, emphasised that the EU should find stable political solutions to help migrants and refugees, and that local communities, especially cities, whose role the conference focused on, are of special importance for the integration of migrants. Mr Jon Hoisaeter, UNHCR Deputy Regional Representative for Central Europe, stressed the importance of international refugee law and its effective implementation.

In order to evaluate the effects of migration movements on governance and vice versa, from the perspective of various scientific disciplines, a plenary opening session and eight thematic panels took place over the following three days. The presentations during the opening session sum-

marised the main areas of the governance of migration. Assistant Professor Goranka Lalić Novak presented an overview of the impact of mass migrations on local, regional, national, and EU governance at the level of policy and legislation, level of implementation and practice, and level of values. Professor Peter Scholten analysed changes in urban governance and the concept and management of diversity, and argued that disjointed governance and group-targeted policies should be replaced by polycentric governance and the whole-society approach. Professor Eckhard Schröter discussed integration and the potential and limitations of public bureaucracies as politically and socially representative. Professor Zdravko Petak analysed EU policy-making and policy coordination in the field of migration and asylum during and after mass migrations.

Panel 1 addressed the topic of the (uneasy) nexus between the EU and its member states regarding immigration and integration policies: in the case of Czech Republic (Dr Helena Bauerová), comparatively (Noemia Bessa Vilela and Professor Boštjan Brezovnik), and through an analysis of problems in the enforcement of the Dublin Regulation (Assistant Professor Dario Čepo).

Panel 2 analysed good practices of implementing local integration policies, as well as cases of maladministration. Professor Snežana Đorđević presented comparative examples of integration policies in Bologna, the Veneto region, and Midtown, Norway, as good examples in contrast to Malmö, Sweden. Dr Aleksandra Winiarska and Magdalena Wojno showed that the city of Warsaw, Poland, has taken important steps towards the integration of refugees but needs additional funding and long-term coordination with the central government. Professor Veran Stančetić presented a four-pillar design for refugee policy: existential (public space and basic infrastructure), socio-economic, cultural-educational, and integrational. Zoran Drangovski presented the challenges of integration in FYR Macedonia and the problems faced by the Macedonian Young Lawyers' Association in providing legal assistance to refugees and migrants.

Panel 3 tackled the challenge of administrative capacities for immigration policies. Professor Istvan Temesi argued that in the case of Hungary administrative capacities were developed and focused on state borders, as the goal was to keep asylum seekers outside. Professor Yeseren Elicin analysed integration policies in the city of Istanbul, Turkey, where refugee centre services delivered to Syrian refugees include the provision of basic commodities, legal counselling, health, and education, while housing and employment are not successfully delivered. Iva Lopizić and Assistant Pro-

fessor Goranka Lalić Novak provided an overview of the development, roles, and organisation of deconcentrated state administration and analysed its role in migration policies in selected EU member states.

Panel 4 addressed the impact of migrations on the management of cultural diversity. Assistant Professor Remzie Istrefi emphasised that in Kosovo, the implementation of minority rights is still weak. Dr Tijana Vukojičić Tomić analysed diversity management and the prospects of migrant integration in European Union policies and concluded that the best prospects for migrant integration lie in employment. Desirée Campagna and Dr Daniela Angelina Jelinčić compared inter-culturalism policies in three Croatian cities (Pula, Rijeka, and Osijek) and concluded that Pula has attained the best result. In the Panel 5 the role of cities in integration policies was demonstrated by Professor Norbert Kersting in the case of 27 German cities where advisory boards for migrants are seen as very important by both local councillors and citizens. Professor Anna Krasteva analysed the city of Sofia, Bulgaria, as a “Janus city”, with the characteristics of both a closed and an open city to refugees and migrants. Daria Dubajić emphasised the opportunities and challenges for city governance of migration that lie in international and EU charters and policy documents.

The topic of panel 6 was a comparative institutional analysis of migration policies. Professor Benedikt Speer described how Austria handled the refugee crisis; Professor Jernej Letnar Černić tackled the problem of the fear of others as a long-term structural fabric of societies in CEE countries; and Dr Giorgia Bulli, Dr Sorina Cristina Soare, and Dr Mattia Zulianello discussed the variability in adopting immigration frameworks between mainstream and populist parties in Italy.

Panel 7 explored the impact of migration on the delivery and performance of local public services (health, education, and social welfare) in the light of the fiscal crisis and the declining welfare state in Serbian cities (Professor Ana Čekerevac and Assistant Professor Natalija Perišić) and generally in the EU, taking into account the EU indicators of immigrant integration (Professor Vedran Đulabić).

The final panel centred on the coordination of institutions and actors in implementing integration policies. Professor Emeritus Fred Lazin showed that in the case of Israel, the government allows skilled Russians to enter, limits political asylum for Ethiopians, who are seen as second-class citizens, and hinders the entry of Palestinians. Assistant Professors Goranka Lalić Novak and Teo Giljević emphasised that in Croatia the legal and institutional framework for integration policies is well developed, but the

capacity of monitoring the implementation of government decisions is still weak. Professor Tuan N. Samahon argued that in the USA immigration federalism allows experiments such as sanctuary jurisdictions but the externalities and non-coordination are thus higher.

At the end of the conference, Professor Ivan Koprić presented the conclusions of the gathering. Participants were invited to submit their papers to the scientific journal *Croatian and Comparative Public Administration* so that they may be published in two special issues devoted to migration governance.

*Daria Dubajić\**

---

\* Daria Dubajić, research assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia (znanstvena novakinja na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: ddubajic@pravo.hr)



# Twelfth Forum for Public Administration *Digital Government II: Transformative Potential of e-Government for Greater Efficiency and Accountability*

UDK 35.07:004.3/.4(047)

On Wednesday, 23 November 2016, the 12<sup>th</sup> Forum for Public Administration was held in Zagreb, organised by the Croatian Institute for Public Administration and Fridrich Ebert Stiftung. The topic was *Digital Government II: Transformative Potential of E-Government for Greater Efficiency and Accountability*. The main goal of the forum was to investigate the role of e-government in economic and social development and to detect critical challenges and barriers. Some of the questions discussed included the transformation of the relationship between administration and citizens (i.e. the users of public services), the experience of other countries in e-government and digital policy, and examples of good practice.

In the first part of the forum two presentations were given. The title of the talk by Professor Neven Vrček (Faculty of Organisation and Informatics, University of Zagreb) and Assistant Professor Anamarija Musa (Faculty of Law, University of Zagreb / Information Commissioner) was "E-Government in Croatia: Challenges of Public Administration Transformation in a Digital Society". They explained the concept and the main consequences of e-government in relation to both society and the economy. An important consequence involves the possibility of the online involvement of citizens in democratic processes, which refers to the concept of e-participation and e-governance. Not only has the relationship with citizens been changing with the development of e-government, but also the relationship between administrative organisations. In order to achieve

the positive effects of e-government, a few preconditions need to be met: political willpower and continuous support, adequate coordination capacity by the centre of the government, financial resources and an adequate technological infrastructure, as well as sufficient administrative capacities and human resources. One of the main problems of Croatian e-government in that respect is that it lacks a strategic approach to e-government and digital policy.

The second talk, entitled “E-Government and Social Networks: How New Technologies Change the relationship Between Government and Citizens” was given by Assistant Professor Marijana Grbeša Zenzerović (Faculty of Political Science, University of Zagreb) and Milica Vučković (Faculty of Political Science, University of Zagreb). They explained how social media are becoming an increasingly important means of communication between governments and citizens. The diverse types of social media that governments rely on are called Web 2.0 tools and include blogs, microblogs (Twitter), wikis, networking (Facebook, LinkedIn), multimedia sharing (YouTube, Instagram), applications, virtual worlds (Second life), crowdsourcing, and so on. The main goal of their use is to achieve greater transparency, openness, participation, and efficiency in public governance. This communication, however, can occur at two levels: informing the citizens (the transparency dimension) and mobilising the citizens to support different policies or politicians (the persuasion dimension). The Croatian government during Milanović’s term of office was quite successful at using social media for purposes of its own promotion, communication with the citizens, and providing information on current policies. However, most governments do not use social media in order to achieve greater participation of citizens, collaboration, nor smart governance.

In the second part of the forum a discussion took place which included all the forum participants. The invited discussants also gave their comments on the presentations. The discussants were Professor Josip Kregar from the Faculty of Law, University of Zagreb; Assistant Professor Polonca Kovač from the Faculty of Administration, University of Ljubljana; Bernard Gršić, Assistant to the Minister of Public Administration; Davor Majetić, director of the Croatian Association of Employers; and Goran Matešić, head of the State Commission for Public Procurement Control. The inspiring comments of the presenters, as well as the elaborations of the discussants and other participants led to several policy recommendations. These include the need for a strategic approach to e-government and a digital society policy, well-educated and motivated human resour-

es within public administration, the use of e-services by citizens, and the communication of government organisations with citizens aimed primarily at informing and involving the public in decision making.

*Petra Đurman\**

---

\* Petra Đurman, Assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb (asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: pdjurman@pravo.hr)

## Trinaesti Forum za javnu upravu *Javne* agencije: u potrazi za reformom

UDK 352.072.6(047)

Dana 12. travnja 2017. u održan je trinaesti po redu Forum za javnu upravu na temu javnih agencija i potrebe reforme agencijskog modela upravnih organizacija u Hrvatskoj. Moderatorica foruma bila je Nives Miošić, a uvodna izlaganja održali su doc. dr. sc. Nikola Popović, član Vijeća Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti, i doc. dr. sc. Anamarija Musa, povjerenica za informiranje i docentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Uvod u raspravu dali su pozvani diskutanti dr. sc. Dubravka Jurčina Alibegović s Ekonomskog instituta u Zagrebu i izv. prof. dr. sc. Frane Staničić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Seriju foruma za javnu upravu zajednički organiziraju Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, a glavni je organizator doc. dr. sc. Anamarija Musa.

Doc. dr. sc. Nikola Popović u svom je govoru naglasak stavio na regulativna tijela i glavne izazove s kojima se taj tip organizacija susreće. Djelovanje u kompleksnom pravnom poretku te poslovnom i društvenom okruženju posebno izazovnim čini održanje njihove neovisnosti uz istodobno ostvarivanje zadanih ciljeva te pred regulatore postavlja niz različitih očekivanja raznovrsnih dionika. U Hrvatskoj djeluje pet neovisnih regulatora koji obavljaju niz različitih djelatnosti od izrade i donošenja propisa, provedbe državnih strategija i akcijskih planova, licenciranja do sankcioniranja prekršitelja i drugih poslova. Međutim, različita rješenja u pogledu njihovih ovlasti, načina upravljanja i rukovođenja, financiranja i organizacije i drugih čini razliku između »jakih« i »slabih« tržišnih regulatora.

Docent Popović naveo je niz konzultativnih mehanizama tržišne regulacije koji trebaju doprinijeti transparentnosti regulacije i pravnoj izvjesnosti u djelovanju regulativnih tijela. Između ostalog, istaknuto je da i sami poduzetnici mogu utjecati na uspješnost funkcioniranja tržišta kroz različiti-

te oblike koregulacije te pridržavanjem postavljenih pravila (*compliance*). Uspostava održivog tržišnog natjecanja kroz poticanje poduzetnika na ulaganje i uklanjanje potrebe države da kroz subvencije održava određenu djelatnost smanjuje društveni trošak i potiče društveni razvoj, a u konačnici dovodi i do smanjenja potrebe za intervencijom samog regulatora.

Kao dobar primjer organizacije koja doprinosi učinkovitosti djelovanja regulatora docent Popović naveo je Nizozemsku u kojoj su regulativne funkcije objedinjene u jednoj organizaciji. Takva organizacija poduzetnicima omogućuje jedinstveno upravno mjesto (*one stop shop*) putem kojeg mogu brže i efikasnije način ostvarivati komunikaciju s regulatorom i izvršavati svoja prava i obveze. Pored toga, na takav se način osigurava neposredan kontakt i sinergija stručnjaka za zaštitu tržišnog natjecanja i onih iz specifičnih sektora.

Doc. dr. sc. Anamarija Musa kao temeljne razloge pojačanog procesa agencifikacije od 1980-ih navela je razvoj koncepta regulativne države, utjecaj doktrine novog javnog menadžmenta na upravne reforme te procese decentralizacije i europeizacije. Međutim, zbog velike svjetske ekonomske krize 2008. broj agencija počinje stagnirati, a u nekim se zemljama i smanjuje njihovim spajanjem, pripajanjem drugim organizacijama (obično resornom ministarstvu) ili ukidanjem. Različiti razlozi i svrhe njihova osnivanja prouzročili su razvoj dvaju temeljnih tipova agencija. Dok regulativne agencije imaju zadatak regulirati određeno tržište ili osiguravati određene horizontalne ciljeve te u tu svrhu raspoložu ovlastima opće i pojedinačne regulacije, prate izvršavanje propisa, sankcioniraju prekršitelje, rješavaju sukobe među pružateljima usluga te osiguravaju zaštitu potrošača, izvršne agencije usmjerene su na provedbu javnih politika rješavanjem u pojedinačnim slučajevima, izdavanjem dozvola, vođenjem evidencija, prikupljanjem informacija i sličnim poslovima.

Docentica Musa istaknula je da agencijski model upravnih organizacija generira i određene probleme koji se ponajprije odnose na pitanja ravnoteže između neovisnosti i odgovornosti te koordinacije decentraliziranog sustava javnog upravljanja. Korisnici agencija i sudionici na reguliranom tržištu moćni su akteri koji mogu ugroziti neovisnost agencija. Velik broj agencija u određenom sektoru i loša koordinacija dovode do toga da je teško utvrditi tko je na koncu odgovoran za ishode resornih javnih politika. Istaknuta su i određena nacionalna inozemna iskustva te iskustva EU-a koja su pomogla pri rješavanju problema koordinacije i učinkovitosti te vraćanja povjerenja građana u vlast.

Dio izlaganja docentica je posvetila i agencijama u Hrvatskoj. Hrvatska je 2010. provela spajanje i ukidanje 19 agencija, ali je u međuvremenu osno-

vano 11 novih, tako da pored pet temeljnih regulativnih agencija u Hrvatskoj danas postoji gotovo 70 agencija izvršnog i mješovitog tipa. Istaknuto je da nepostojanje sustavne regulacije dovodi do dvojbi u pogledu karaktera i broja agencija, ali i otvara prostor samovolji u uređivanju položaja agencije i ljudi koji u njoj rade, zbog čega je Hrvatskoj potreban okvirni zakon koji će postaviti temeljni institucionalni dizajn za sve organizacije agencijskog tipa.

Diskutantica dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović istaknula je potrebu reforme postojećeg sustava javne uprave u Hrvatskoj, uključujući i sustav agencija s obzirom na to da niz dosadašnjih istraživanja upućuje na njegovu nedovoljnu efikasnost i zaostajanje za europskim prosjekom. Izv. prof. dr. sc. Frane Staničić posebno se osvrnuo na pitanje učinkovitosti sustava sudskog nadzora regulatora i važnost specijalizacije Visokog upravnog suda RH radi postizanja tog cilja.

U raspravi koja je uslijedila sudjelovali su članovi akademske zajednice i dužnosnici, ali i niz eksperata-praktičara zaposlenih u agencijama. Sudionici su raspravljali o pripremi nacрта zakona o agencijama, koji je u proceduri, a kao pitanja od posebne važnosti istaknuta su pitanje ravnoteže političke kontrole i ovisnosti regulatora o nositeljima političke vlasti, učinkovita koordinacija praćena jasnom odgovornošću za ishode javnih politika, participacija relevantnih korisničkih skupina u djelovanju agencije, potreba očuvanja integriteta stručnjaka koji kolaju između korisnika i agencija te postavljanje jasnih kriterija za mjerenje uspješnosti.

*Jasmina Džinić\**

---

\* Doc. dr. sc. Jasmina Džinić. Docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: jdzinic@pravo.hr)

## Konferencija *Politics in Interesting Times*

UDK 321.02(047)

Ovogodišnja, 67. po redu, konferencija međunarodne udruge Political Studies Association<sup>1</sup> održana je u periodu od 10. do 12. travnja u Glasgowu, Ujedinjeno Kraljevstvo. Ovogodišnja konferencija bavila se pitanjem politike u izazovnim vremenima, a bila je obilježena izlaskom Velike Britanije iz Europske unije (Brexit).

Ovogodišnja konferencija bila je najveća do sada. Održano je više od 200 panela. U svakome panelu izložena su u prosjeku tri do četiri rada, nakon čega je uslijedila rasprava te pitanja i odgovori koje su sudionici postavljali izlagačima. U radu PSA veliku važnost imaju stalne radne skupine (npr. stalna radna skupina za lokalnu politiku, za politiku i povijest, za kvalitativna istraživanja itd.) koje organiziraju veći broj međusobno povezanih panela, što omogućuje bolje povezivanje stručnjaka zainteresiranih za pojedino područje koji sva tri dana konferencije intenzivno surađuju u okviru svoje radne skupine. Na ovogodišnjoj konferenciji održan je i redoviti sastanak svih radnih skupina te je odlučeno o nastavku njihova djelovanja.

U okviru konferencije održana su i plenarna izlaganja ponajprije usredotočena na Brexit, ali i na analizu nadolazećih izbora u Francuskoj. Također, naglasak konferencije stavljen je i na mlade istraživače te je svaki dan konferencije uključivao sastanke mladih znanstvenika sa starijim profesorima, ali i s potencijalnim poslodavcima. Dio konferencije posvećen je i časopisima u kojima znanstvenici mogu objavljivati svoje radove te pitanju kako postići veću vidljivost radova i citiranost, što danas postaje zajednički interes čitave akademske zajednice.

---

<sup>1</sup> Political Studies Association osnovana je 1950. s prvenstvenim ciljem poticanja i promicanja proučavanja o politici i javnim politikama. Njezini članovi su pripadnici akademske zajednice kao i praktičari iz navedenog područja, iz Velike Britanije, ali i niza drugih zemalja, [www.psa.ac.uk](http://www.psa.ac.uk).

Organizatori su predvidjeli i dva neformalna druženja sudionika u okviru kojih su održani govori najviših dužnosnika Škotske. Tako je prvi dan konferencije organiziran posjet i obraćanje gradonačelnika grada Glasgowa, dok se na kraju drugog dana konferencije sudionicima s pozdravnom riječi obratila i škotska prva ministrica Nicola Sturgeon. Na drugoj neformalnoj večeri održana je dodijela godišnjih nagrada PSA.

Iako je dominantan broj sudionika konferencija bio iz Velike Britanije, što i ne treba čuditi uzevši u obzir da je i sjedište PSA u Velikoj Britaniji, ipak treba napomenuti i velik broj sudionika iz drugih europskih zemalja, kao i zemalja Commonwealtha.

Na konferenciji je bio samo jedan rad iz hrvatske napisan u suautorstvu prof. dr. sc. Ivana Koprića, doc. dr. sc. Romea Manojlović i Petre Đurman. Rad pod nazivom »*Development of Local Democracy in Croatia: Two Steps Forward, One Step Back. Or Viceversa?*« izložen je u okviru radne skupine za lokalnu politiku i panela posvećenog lokalnoj demokraciji.

Romea Manojlović\*

---

\* Doc. dr. sc. Romea Manojlović, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog Fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: Romea.manojlovic@pravo.hr)



## Conference

### *Society, Law, and Legal Culture*

UDK 316:34.01(047)

The *Society, Law, and Legal Culture* conference, held from 1 to 2 December 2016 at the Faculty of Law of the University of Zagreb, was organised for two distinct, but interconnected reasons. The Chair of Sociology at the Faculty of Law of the University of Zagreb was motivated to organise the event in order to celebrate its 110<sup>th</sup> anniversary at Zagreb's Faculty of Law, but also to recognise the importance of the scientific study of the interrelationship between sociology and law. Therefore, during the two-day conference 53 panellists – both professors and younger academic researchers – presented 45 papers covering various areas of socio-legal interplay, grouped into 11 sessions.

The importance of the conference was additionally marked by its international character, with participants from Austria, Bosnia and Herzegovina, Germany, Hungary, Macedonia, Norway, Poland, Russia, Serbia, Slovenia, and the United Kingdom.

Distinguished plenary speakers, Professor Marina Kurkchiyan, from the University of Oxford, and Professor Vidar Halvorsen, from the University of Oslo, opened both conference days with their plenary speeches. As the director of the Centre for Socio-Legal Studies, and an experienced researcher in the field, in her plenary session “Legal Culture: Unusable Intellectual Construct or Empirically Observable Realities?”, Professor Kurkchiyan pointed out the intricacies of determination and scientific areas dealing with legal culture. She also pointed out the importance of continuity in addressing this area as a key compound of sociology and law. Professor Halvorsen, from the Department of Criminology and Sociology of Law, devoted his plenary session to socio-legal legacy of Nils Christie and talked about the distinction between criminology and sociology of law, considering the role of politics in legal practice as well.

On the first day of the conference, the papers were divided into six thematic panels. The topics included determination and control of various types of deviance, issues of law and economics, as well as the role and impact of politics on legal practice. The panellists also addressed issues of normative regulation, its interpretation and legal consciousness, and the development of legal institutions in transition countries.

At the end of the day, both panellists and guests attended a reception and the opening of an exhibition on the occasion of the 110<sup>th</sup> anniversary of the Chair of Sociology at the Faculty of Law.

On the second day of the conference, the papers presented in five panel sessions focused on legal education and the development of the legal profession, the impact of the legal system on equality and discrimination, as well as on the aspects and implications of human rights. Dealing with links between law and democracy, Professor Ivan Koprić, Assistant Professor Romea Manojlović, and Lecturer Tijana Vukojičić Tomić from the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law in Zagreb, presented their paper "Local Democracy and Citizen Participation in Croatian Local Government: The Discrepancy Between Legislation and Real Institutional Life".

The last panel of the conference, chaired by Professor Josip Kregar, attracted considerable attention with talks on the work of Eugene Erlich and law according to Black's pure sociology, as well as the relations and gaps between sociology and law. Fruitful discussions thus led to a conclusion on the importance of sociology of law and the need for continuing research in this field.

*Mateja Čehulić\**

---

\* Mateja Čehulić, Research Assistant at the Chair of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb (asistentica na Katedri sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: mateja.cehulic@pravo.hr)

## Fourth Round Table on Theorising Public Administration *Exploring public administration: Why don't we use evaluation studies?*

UDK 35.07.01(047)

The fourth round table on theorising public administration, a debate organised by the Institute of Public Administration on the current state of public administration research and the challenges it is facing, was held on 14 November 2016 at the Faculty of Law of the University of Zagreb. The guest lecturer of this round table was the president of the Institute of Public Administration, Professor Ivan Koprić, who delivered a lecture entitled *Exploring Public Administration: Why Don't We Use Evaluation Studies?* The debate was moderated by Professor Gordana Marčetić, Chair of Public Administration at the Faculty of Law in Zagreb, as well as the organiser of the Institute of Public Administration's round tables on theorising public administration. As usual, the event gathered many participants, both scientists and practitioners, who engaged in vigorous discussion following Professor Koprić's presentation.

Professor Koprić began by pointing out the importance of evaluation studies and explained the difference between evaluation and evaluation studies. Evaluation is defined as a practical activity conducted by practitioners – evaluators who are in charge of giving judgment in accordance with a determined value framework. On the other hand, evaluation studies are a specific form of research that include the assessment of non-scientific intervention in uncertain conditions. Professor Koprić listed several motives for doing evaluation studies: a) to discover sources of problems, b) to improve the quality of results, c) to present new forms of interventions and

their utility, and d) systematic improvement. There is also a continuous endeavour to focus the activity of public administration towards effectiveness, efficiency, and results that cannot be achieved without high quality evaluation studies.

Professor Koprić explained the different perspectives on the results of administrative activities, dividing them into three dimensions: effectiveness (the *outcome* of administrative programs), efficiency (the relation between *inputs* and *outputs*), and the deeper influence and long-term effects of administrative programs on society (*impacts*). The results of administrative actions must be determined in order to estimate the adequacy of administrative programs used for resolving problems, as well as to estimate the results obtained from a relevant value perspective (which is often determined by politics). Evaluation studies apply scientific methods adapted to a specific area, purpose, and other circumstances in order to analyse public interventions used to solve certain problems in society. However, they are also used to identify and evaluate these problems at first hand.

Professor Koprić described the phases that evaluation studies consist of: a) checking if the expected results are being achieved; b) checking if certain institutional change has caused changes in the way administrative institutions function, why and what kind of changes those are; and c) identifying and explaining the long-term results of administrative changes. Evaluation studies require the collection of large amounts of data, their critical analysis and interpretation over extended periods in order for long-term effects to be determined. Evaluation studies can be carried out by a range of actors: scientists, researchers and their organisations, networks, think tanks, but also the media, private organisations, international organisations, and so on. Most are carried out by specialist organisations and their experts for administrative program evaluation.

Professor Koprić concluded that evaluation studies generate information, knowledge, and understanding, which enables public decision making based on data, information, and evidence. Furthermore, evaluation studies contribute to the accumulation of knowledge in the social sciences. Unfortunately, there is a lack of evaluation studies in Croatian administrative science. Evaluation studies do exist in Croatia, but there is an absence of a clear understanding of the nature of these studies and a solid methodological framework, as well as a focus on the results of administrative reforms, measures, programs, and systematic and continuous activity data provision, among other things.

In the end, advice was given to improve the situation of evaluation studies in Croatia. Many evaluation studies conducted by international institu-

tions present a sizeable area for collecting data, systematisation, critical review, and scientific analysis; thus the creation of a database of evaluation studies would be helpful. Developing a methodology and preparing a framework for the long-term monitoring of some administrative reforms is needed. Some standard forms for conducting evaluation studies could be formulated and this could fuel an interest in such studies. These proposals must be addressed if progress is to be made in the area of evaluation studies.

*Karlo Kožina\**

*Alem Rufati\*\**

---

\* Karlo Kožina, third-year student at the Faculty of Law, University of Zagreb (student treće godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: karlokozina@gmail.com).

\*\* Alem Rufati, third-year student at the Faculty of Law, University of Zagreb (student treće godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, e-mail: alemrufati@gmail.com).

## Predavanja profesora Tuana Samahona

UDK 35.071.3(73)(042)

Tijekom ljetnog semestra akademske godine 2016/17. u okviru Fullbright programa na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu sudjeluje prof. dr. sc. Tuan Samahon sa Charles Widger School of Law, Sveučilište Villanova, SAD. Profesor Samahon školovao se na Brigham Young University te na prestižnom Georgetown University Law Centre, a specijaliziran je za različita pitanja ustavnog i javnog karaktera, uključujući pitanja kojima se bavi suvremena upravna znanost. Profesor Samahon tijekom svoga boravka vodio je i jednu seminarsku grupu iz kolegija Upravna znanost u okviru koje su se obrađivale teme iz američkog političko-upravnog sustava, a osobito transparentnost uprave, nadzor nad upravom, ovlasti predsjednika nad upravom te imenovanja vodećih državnih dužnosnika i službenika. Tijekom svoga boravka, u organizaciji Instituta za javnu upravu, profesor je održao dva javna predavanja.

Prvo predavanje održano je 10. travnja 2017. na temu *The American Presidency and the Administration of Federal Agencies in the Era of President Donald Trump*. Profesor Samahon je na temelju svojeg dugogodišnjeg iskustva i praktičnoga rada nastojao dati osoban osvrt i predviđanja o dosadašnjem i budućem djelovanju administraciji predsjednika Donalda Trumpa. Predavanje je započeo s povijesnom komparacijom Trumpa i bivših predsjednika, uzevši u obzir kvantitetu i kvalitetu donesenih izvršnih akata, te je zaključio da je Trumpova administracija sporija od prednika. Također, obilježava ga veća nepopularnost, a dužnosnici u njegovoj administraciji imaju manje iskustva u izvršnoj vlasti nego dosadašnji, dok sam Trump ima više menadžerskog iskustva nego ijedan predsjednik dosad. U svom izlaganju naglasak je stavio na jednu od dviju ključnih teorija o predsjedničkoj moći – teoriju unitarne izvršne vlasti (*The Theory of the Unitary Executive*) koja govori o koncentraciji moći i kontroli cjelokupne izvršne vlasti u rukama jedne osobe – predsjednika, što ostale stavlja u položaj njegovih pomoćnika i savjetnika.

Predavanje je nastavio objašnjavajući položaj američkih saveznih agencija povezujući to s teorijom javnog izbora koja proučava način na koji države donose svoje odluke o gospodarskoj politici, odnosno odluke o visini poreza, javnoj potrošnji i transfernim davanjima. Preuzimajući stajališta Davida Camerona, Trump je uveo pravilo prema kojemu se sa svakim novodonesenim izvršnim aktom (*executive order*) dva prijašnja stavljaju izvan snage (*mission creep*). Nadalje, naglasio je da se u američkoj saveznoj upravi javlja problem *agency capture* koji se sastoji u tome da vladine agencije, koje su uspostavljene za regulaciju pojedinih industrija, zapravo potpadaju pod utjecaj i kontrolu industrija koje bi trebale regulirati. Time je javni interes, zbog kojeg su osnovane i uspostavljene, ignoriran i zapostavljen u korist interesa industrije. Osim toga, smanjuje se proračun neobavještajnih, civilnih agencija u korist obavještajnih. Konačno, Bijela kuća postaje podložna tzv. *groupthink*. *Groupthink* se kao psihološki fenomen javlja u jako kohezivnim grupama, sa strukturalnim manama, koje trebaju riješiti problem u jako kratkom vremenu. Stavljajući naglasak na kohezivnost grupe, rezultira se donošenjem iracionalnih i loših odluka, što Trump pokazuje postavljanjem kćeri Ivanke Trump i zeta Jareda Kushnera na vodeće pozicije, čime dovodi u pitanje kvalitetu svojih budućih odluka. Na temelju iznesenih osobnih razmatranja o Trumpovoj dosadašnjoj administraciji, Sumahon je iznio svoja tri predviđanja: 1) Trump će nastojati upotrijebiti dane mu ovlasti u punom opsegu i pridonijet će ukinuću nezavisnih agencija, tj. njihovoj pretvorbi u izvršne agencije koje će biti pod direktnim utjecajem predsjednika; 2) procedura donošenja zakona nastojat će se pojednostavniti i ubrzati, posebice zakona glede agencija; 3) rezultat toga bit će povećanje broja pokrenutih sudskih postupaka koji će potrajati idućih nekoliko godina.

Predavanje je privedo kraju odgovarajući na pitanja studenata i profesora vezanih uz zapošljavanje odnosno otpuštanje državnih službenika kao i njihove karakterizacije kao nesposobnih, lijenih, loših radnika te raznolikosti unesenih Trumpovom administracijom (broj zaposlenih žena je porastao, veća je raznolikost zaposlenih). Pojavilo se i pitanje nezavisnih agencija koje se u velikom broju europskih zemalja nastoji podrediti zakonodavnoj vlasti. Samahon trenutačno ne vidi neko pravno rješenje, već smatra da će takva pitanja ipak morati čekati politički odgovor. Naglasio je da iako Trump možda ne može direktno otpustiti službenike, na njihovo zapošljavanje može utjecati rezanjem troškova te se time ujedno i dotaknuo stalnog problema neaktivnog građanstva.

Drugo predavanje održano je 8. svibnja 2017. pod naslovom *50 Years of Operation Under the US Freedom of Information Act (FOIA)*. Američki Za-

kon o slobodi informiranja (FOIA) donesen je 1966., a stupio je na snagu 1967. FOIA ima središnju ulogu u političkom životu Amerike, što se vidi kroz primjere zahtjeva za prikazom Trumpovih poreza, »privatnih« mailova Hillary Clinton, navodnim mogućim ruskim upletanjem u američke predsjedničke izbore i slično. Najvažnije su uloge Zakona nadzor nad mogućom korupcijom i odgovornost kako državnih dužnosnika tako i izvršnih agencija. FOIA funkcionira na dva načina – objavljuju se informacije koje je savezna uprava već i po ostalim zakonima dužna objaviti, a drugi je način dobivanja informacija podnošenjem dobro obrazloženog zahtjeva u kojem se traže željene informacije, a agencije su ih dužne pronaći i predati ako posjeduju tražene dokumente.

Samahon je naveo kako smatra da je sam Zakon pogrešno nazvan, ali se u njemu svejedno krije težnja za mogućnošću dobivanja informacija, budući da su agencije dužne same objavljivati dokumente koje već imaju. Problem nastaje u situaciji kada se ne zna da postoji neki dokument i kako ga tražiti. Nadalje, problem je i to što su FOIA zahtjevi i sudski sporovi prekomplikirani i dugotrajni. Zbog toga dolazi do situacije da novinari sami ne podnose zahtjeve, već se oslanjaju na informacije koje će se objaviti nakon završetka spora koji vode neke druge osobe i takvim informacijama koriste kao jednim od glavnih izvora. Godine 2016. donesen je novi zakon, *FOIA Improvement Act*, koji zahtijeva da se proaktivno objavljuju statistički podaci čime se želi povećati transparentnost savezne uprave i njezinih dokumenata. Samahon je istaknuo i visoku politiziranost FOIA administracije, problem različitog načina primjene Zakona od raznih agencija te pretjerani formalizam koji postoji prilikom postupanja po zahtjevima (agencije djeluju s »lošom vjerom« – ne daju se informacije ako u zahtjevu nije naglašen točan dokument i broj koji se traži). Profesor je izdvojio i problem uskog opsega Zakona. Naime, FOIA ne pokriva dokumente predsjednika SAD-a, Bijele kuće ni Kongresa, već samo izvršnih agencija. Također, Samahon je istaknuo da je teško obraniti prava iz Zakona pred sudom, sudski postupci su dugotrajni i skupi te na taj način agencije mogu odugovlačiti s davanjem informacija. U konačnici, najveći problem vidi u tome što kasno otkrivanje informacija narušava odgovornost.

Na kraju predavanja je zaključio da ima prostora za napredak: veći broj informacija koje će se objavljivati i bez podnošenja zahtjeva, veća nezavisnost FOIA administracije te proširenje djelokruga Zakona na Kongres i predsjednika.

Kako je zadnji dio predavanja bio rezerviran za pitanja, Samahon je kroz odgovor na jedno pitanje upozorio na to da premali broj građana SAD-a zna za mogućnost podnošenja FOIA zahtjeva te da ga većinom podnose



odvjetnici i osobe s pravnim znanjem. Smatra da je to još jedno područje u kojem postoji mogućnost poboljšanja kao i potreba da se definira »informacija« u Zakonu, budući da trenutačno takve definicije nema te pod *agency record* spada sve što je bilo gdje i na bilo koji način zabilježeno, što stvara popriličan nered i nemogućnost do dolaska svih traženih informacija.

*Lea Paulić\**

*Marina Knežević\*\**

---

\* Lea Paulić, studentica treće godine integriranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog pravnog studija (third year student of law at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: lea.paulic@hotmail.com).

\*\* Marina Knežević, studentica druge godine stručnog specijalističkog studija javne uprave Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (second year student at the Specialist MA Study of Public Administration at the Study Centre for Public Administration and Public Finances, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: marina9.knezevic@gmail.com).



HRVATSKA I KOMPARATIVNA JAVNA UPRAVA

ISSN 1848-0357



9 771848 035004