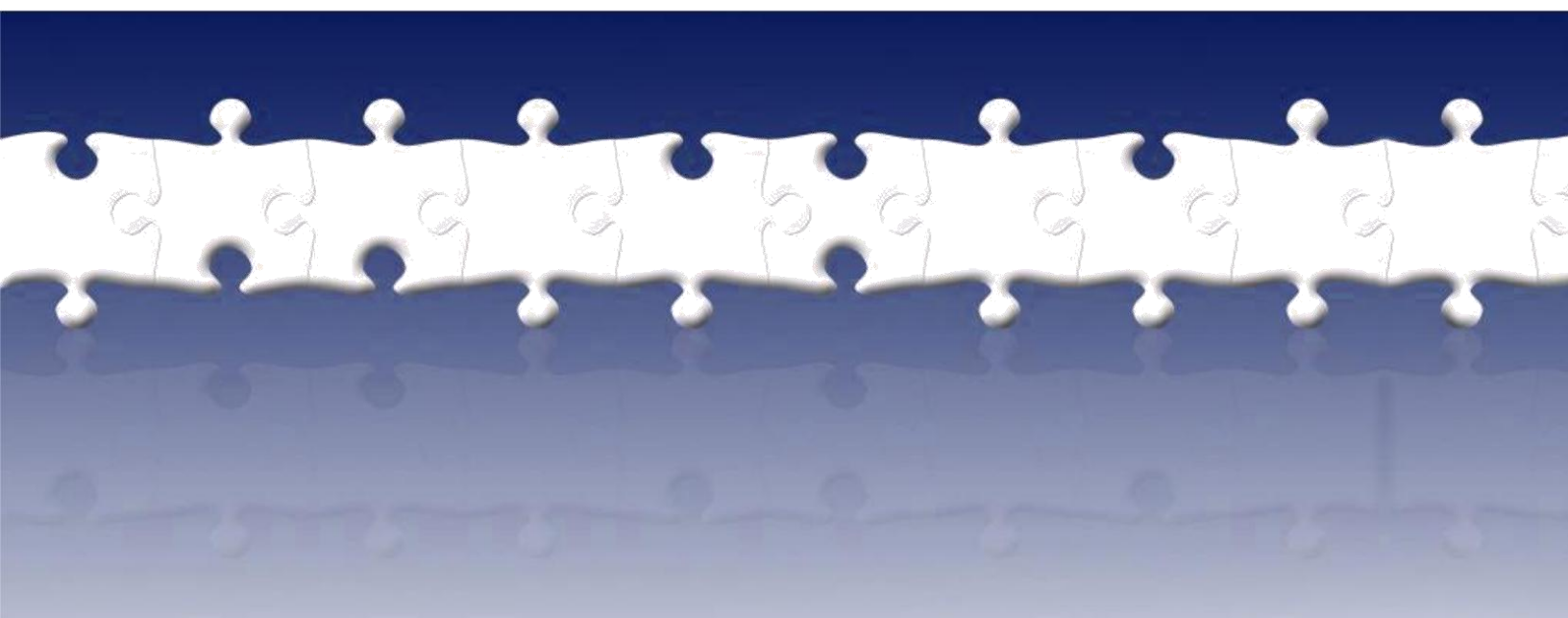


ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ



Милан Стефановић

проф. др Добросав Миловановић

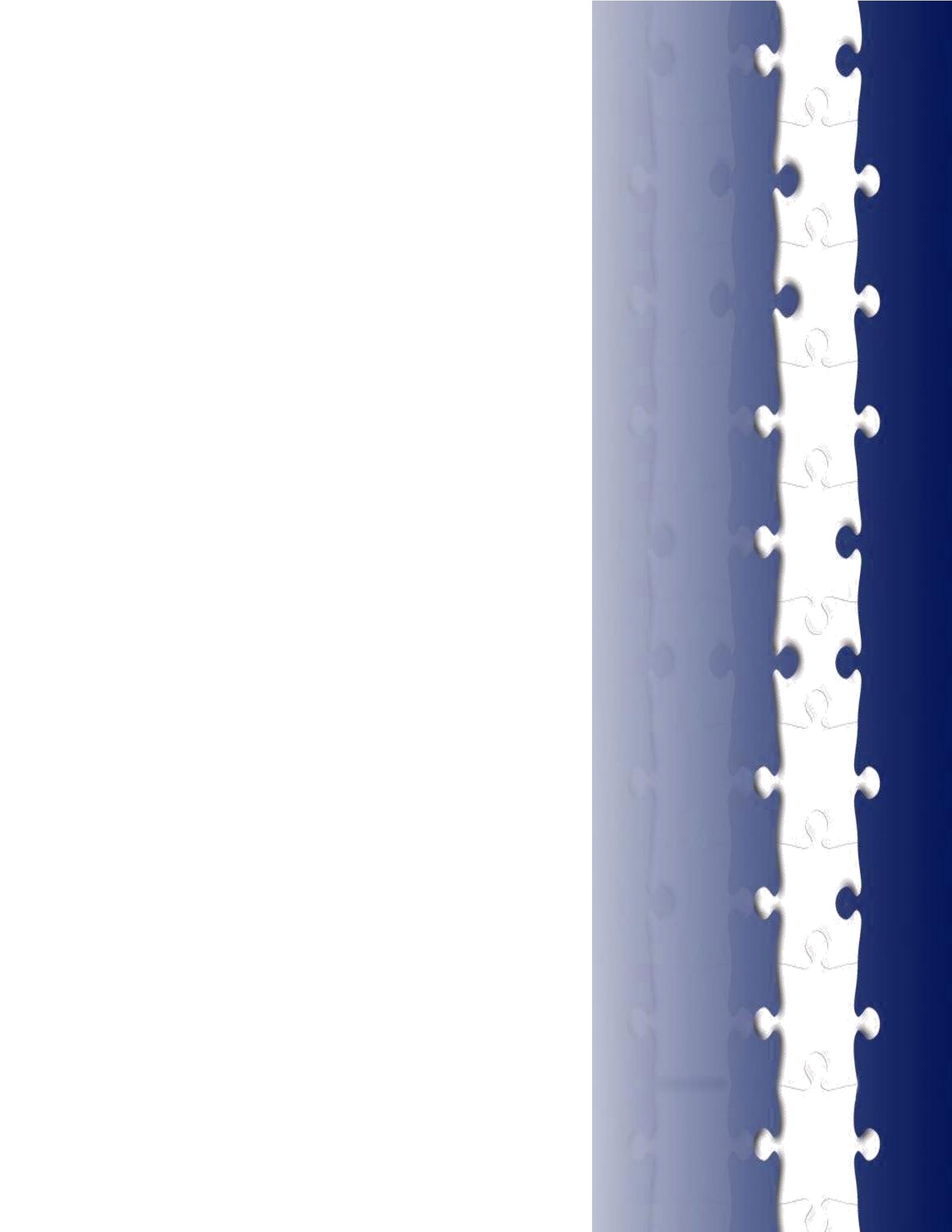
Јована Стефановић

Иван Драгошан



Република Србија

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ



ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ



Београд, 2015

Наслов:
Водич за примену Закона о инспекцијском надзору

Аутори:
Милан Стефановић проф.
др Добросав Миловановић
Јована Стефановић
Иван Драгошан

Издавач:
Представништво Cardno Emerging Markets USA Ltd. Београд,
Француска 6, 11000 Београд

За издавача:
Joe Lowther, директор Представништва Cardno Emerging Markets USA Ltd. Београд,
које спроводи УСАИД Пројекат за боље услове пословања

Дизајн и припрема за штампу: Штампарија Астерикс и Обеликс

Штампа: Штампарија Астерикс и Обеликс

Тираж: 1000

ISBN: 978-86-919327-0-1

Израда овог водича омогућена је уз помоћ америчког народа преко Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). За садржај ове публикације одговорни су Cardno Emerging Markets USA, Ltd. и аутори, и он не мора нужно одражавати ставове УСАИД-а, владе Сједињених Америчких Држава и Министарства државне управе и локалне самоуправе Републике Србије.

Овај водич је информативног карактера и узима у обзир стање прописа на дан 22. октобар 2015. године. Коришћење водича не ослобађа обавезе познавања прописа, процеса рада и поступања у складу с њима, а издавач и аутори не могу сносити одговорност за штету која би евентуално могла настати у вези са коришћењем овог водича.

САДРЖАЈ:

КОМЕНТАР ЗАКОНА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ	1
Садржина закона (члан 1)	1
Појам и циљ инспекцијског надзора (члан 2)	2
Значење израза (члан 3)	8
Примена овог закона и однос према другим законима (члан 4)	12
Сарадња са другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима (члан 5)	25
II. ВРСТЕ И ОБЛИЦИ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.....	33
Врсте инспекцијског надзора (члан 6)	33
Облици инспекцијског надзора (члан 7)	33
III. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	36
Праћење стања (члан 8)	36
Процена ризика (члан 9).....	39
План инспекцијског надзора (члан 10).....	82
Усклађивање инспекцијског надзора (члан 11)	91
Координација инспекцијског надзора (члан 12).....	92
IV. ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА.....	120
Превентивно деловање (члан 13)	120
Контролна листа (члан 14).....	134
Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над одређеним субјектом надзора (члан 15)	149
Налог за инспекцијски надзор (члан 16).....	150
Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору (члан 17).....	154
Покретање поступка инспекцијског надзора (члан 18)	159
Време инспекцијског надзора (члан 19).....	165
Права и дужности надзираног субјекта (члан 20).....	166
Овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница (члан 21)	169
Увиђај у стамбеном простору (члан 22).....	174
Дужности трећих лица (члан 23).....	189

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа (члан 24)	189
Мере управљене према надзираном субјекту и њихова сразмерност (члан 25) 193	
Превентивне мере (члан 26)	203
Мере за отклањање незаконитости (члан 27)	208
Посебне мере наредбе, забране и заплене (члан 28)	210
Мере за заштиту права трећих лица (члан 29)	213
Поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције (члан 30)	214
Акт о примени прописа (члан 31)	218
Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта (члан 32)	221
Посебан поступак према нерегистрованом субјекту (члан 33)	222
Шта се не сматра обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта (члан 34)	223
Записник о инспекцијском надзору (члан 35)	248
Примедбе на записник (члан 36)	249
Решење (члан 37)	253
Окончање поступка без доношења решења (члан 38)	260
Жалба (члан 39)	265
Управни спор (члан 40)	269
Извршење решења (члан 41)	271
Кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен (члан 42)	276
Евиденције о инспекцијском надзору (члан 43)	281
Годишњи извештај о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора (члан 44)	284
V. СЛУЖБЕНА ЛИЦА ОВЛАШЋЕНА ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	288
Руководилац инспекције (члан 45)	288
Инспектор (члан 46)	289
Испит за инспектора (члан 47)	291
Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор (члан 48)	294

Самосталност у раду (члан 49)	295
Стручно усавршавање (члан 50)	307
Службена легитимација (члан 51)	310
Притужбе на рад службених лица (члан 52)	317
Посебни случајеви одговорности службених лица (члан 53).....	319
Унутрашња контрола (члан 54)	320
VI. НАДЗОР	323
Инспекцијски надзор кога врши управна инспекција (члан 55)	323
VII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ	324
Прекршаји надзираног субјекта (члан 56)	324
Прекршаји нерегистрованог субјекта (члан 57)	325
Прекршаји трећег лица (члан 58)	328
Прекршаји руководиоца инспекције (члан 59).....	329
Прекршаји инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора (члан 60).....	329
Прекршаји одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења (члан 61)	336
VIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ	336
Доношење подзаконских прописа (члан 62)	336
Сачињавање и објављивање образаца контролних листа (члан 63)	336
Започети поступци (члан 64)	337
Статус инспектора (члан 65)	337
Спровођење испита за инспекторе (члан 66)	337
Оснивање и почетак обављања послова и задатака Координационе комисије и доношење пословника о раду (члан 67)	337
Престанак важења прописа (члан 68).....	337
Усаглашавање посебних закона (члан 69).....	338
Ступање на снагу и примена (члан 70).....	338
ПРИЛОЗИ	341
Одлука о образовању Координационе комисије	342
Пословник о раду Координационе комисије.....	346

Уредба о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору	358
Уредба о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспекцијском надзору	362
Правилник о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору	377
Правилник о изгледу обрасца службене легитимације инспектора	399
Правилник о програму и начину спровођења испита за инспектора	403
Решење о образовању Комисије за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности града Београда	419
МОДЕЛИ АКТА	423
Представка (пријава) инспекцији	424
Захтев за утврђивање испуњености услова за почетак рада / обављања делатности	426
Налог за инспекцијски надзор	429
Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору	431
Предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору	433
Потврда о привремено одузетим предметима	439
Службена белешка инспектора о затеченом стању и учињеним обавештењима у поступању у погледу делатности или активности нерегистрованог субјекта која је у делокругу друге инспекције	441
Решење донето у поступку инспекцијског надзора када је изречено више хитних мера истовремено (хитне корективне и превентивне мере)	443
Решење донето у инспекцијском надзору над нерегистрованим субјектом ..	447
Допис са препорукама након службене саветодавне посете	453
Указивање надзираном субјекту на несагласност општег акта са законом	456
Закључак о дозволи извршења (печаћење)	458
Притужба на рад инспекције	461
Захтев за покретање прекршајног поступка	463
Пријава за привредни преступ	467
Кривична пријава	471
Овлашћење за државног службеника који није инспектор за вршење инспекцијског надзора (решење о овлашћењу)	476
Решење о одређивању тела које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе	479
Изјава о усаглашености посебног закона којим се у одређеној области уређује инспекцијски надзор са одредбама Закона о инспекцијском надзору	484

Табела усаглашености посебног закона којим се у одређеној области уређује
инспекцијски надзор са одредбама Закона о инспекцијском надзору 485

УВОДНА РЕЧ

Поштовани читаоци,

Пред вама је Водич за примену Закона о инспекцијском надзору, који ће допринети упознавању стручне и шире јавности са значајем реформе инспекцијског надзора и новим законским решењима у овој области. Закон је усвојен у Народној скупштини 15. априла 2015. године и њиме се постиже боља координација и усклађивање инспекцијског надзора који врше различите инспекције, стандардизација и уједначавање поступка инспекцијског надзора и инспекцијске праксе и пружање подршке одрживом пословању и развоју привреде у складу са прописима.

До доношења овог закона у Републици Србији није спроведена суштинска свеобухватна реформа инспекцијског надзора, што је подстицало непредвидивост пословног амбијента, високе трошкове пословања, раст сиве економије и корупције. Како би се стање у овој области поправило и како би се успоставио стабилан и одржив систем примерен тржишној економији, кроз отворени дијалог јавног и приватног сектора постигнута је сагласност да је потребно донети системски, савремен, ефикасан и реформски Закон о инспекцијском надзору.

Доношењу Закона, на коме је највише инсистирала привреда, претходиле су бројне и детаљне анализе стања у области инспекцијског надзора, сиве економије, административних трошкова пословања, услова за пословање и правне заштите грађана, и консултације свих заинтересованих страна – инспекција, привредних асоцијација и субјеката, јавних институција и невладиних организација, а уз велику подршку УСАИД Пројекта за боље услове пословања (УСАИД БЕП). Такође, између осталог, одржани су тематски састанци (фокус групе), две студијске вишедневне посете - међународна конференција о реформи инспекција, која је одржана у Лондону 2012. године и посета Инспекторату Републике Српске 2014. године, консултације са међународним стручњацима за инспекцијски надзор, а спроведена је и широка јавна расправа која је укључивала одржавање стручних скупова, тренинга за новинаре и више јавних презентација.

Закон је добио позитивно мишљење Европске комисије и невладине организације Транспарентност Србија, која је пратила процес припреме овог закона и оценила га као добар путоказ који треба следити у припреми прописа.

Новине које доноси овај Закон су значајне и њиме се мења однос између инспекција, начин њихове сарадње, унапређује се планирање њиховог рада и координација, а унапређује се и квалитет знања и информација на којима се њихов рад заснива. Такође, мења се однос између инспекција и субјеката надзора, а то значи промену односа између државе, привреде и грађана. На новим принципима, управа и привреда постају партнери у изградњи једног здравијег, напреднијег друштва.

Овим законом нагласак се ставља на превентивне мере, али и на повећање одговорности свих субјеката у том процесу. Успостављањем система процене ризика умањује се неуједначеност, коруптивност и друге могуће негативне појаве

у поступку инспекцијског надзора, што води до елиминације или битног смањења примедби на учесталост и трајање инспекцијског надзора код једних, а изостанак код других привредних субјеката. Самим тим, стварају се услови да се инспекцијски надзор планира и да се усмерава на оне субјекте који су високоризични. Таквим приступом боље се користе ресурси инспекцијских служби, мења се привредни амбијент у правцу подстицања предузетништва, инвестиција и отварања нових радних места.

Значајна новина јесте и образовање Координационе комисије, која је задужена за координацију односно усклађивање инспекцијског надзора, чиме ће се обезбедити ефикаснији инспекцијски надзор, а спречити преклапање и непотребно понављање. Како би се обезбедила јасна политичка и стручна подршка реформи инспекцијског надзора, у састав Координационе комисије укључени су представници највећих инспекција, као и ресорни министри.

Изузетно је важно и што овим законом инспекције добијају јасна овлашћења у контроли нерегистрованих субјеката, односно оних субјеката који чине „сиву економију“. Наиме, инспекцијска овлашћења у области сузбијања делатности које обављају нерегистровани, односно непријављени субјекти до сада нису била довољно јасно прецизирана или се јављао негативан сукоб надлежности тј. одрицање надлежности. Новим решењима у Закону о инспекцијском надзору повећава се ниво законитости и безбедности пословања и поступања у свим областима. Ради правилне примене у пракси, Министарство државне управе и локалне самоуправе и УСАИД Пројекат за боље услове пословања у сарадњи са пословним асоцијацијама и управним окрузима континуирано представљају заинтересованим странама та нова законска решења.

Координациона комисија је усвојила Акциони план у којем су дефинисане мере, активности, рокови и други елементи за имплементацију Закона. Акциони план састоји се из пет целина које обухватају припрему и доношење подзаконских прописа за примену Закона, успостављање система координације инспекцијског надзора, успостављање јединственог информационог система, успостављање система обуке и континуираног унапређења знања и вештина инспектора, увођење техничке инфраструктуре и побољшања услова рада инспектора. Само спровођење Закона захтева озбиљно унапређење организације рада, броја инспектора и њихове обучености, али ће се њиме постићи планирани циљеви, а то су повећање законитости и безбедности, боља заштита грађана и привреде, боље пословно окружење, као и модернизација и унапређење рада инспекција кроз увођење савремених стандарда инспекцијског надзора. Доношење овог закона представља само први корак у реформи инспекцијског система, за којим треба да уследе друге законске, регулаторне и институционалне промене, као и нове праксе управљања и контроле квалитета у инспекцијским органима. Иако први, свакако је најважнији.

*Потпредседник Владе Министар државне
управе и локалне самоуправе др Кори Удовички*

ЗАКОН О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

(„Службени гласник РС“, број 36/15)

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Садржина закона

Члан 1.

Овим законом уређују се садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

Чланом 1. Закона о инспекцијском надзору утврђена је садржина (предмет) овог закона, којим се уређују садржина, врсте и облици и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

Државе које примењују модел тржишне економије, државе у окружењу и друге државе у транзицији које прелазе на тржишну економију, спровеле су реформу инспекција и инспекцијског надзора у складу са савременим схватањем инспекцијског надзора и улоге инспекција или су поприлично одмакле на том плану. У Републици Србији се до доношења Закона о инспекцијском надзору није започело са спровођењем свеобухватне суштинске реформе ове области од великог значаја за јавну управу, привреду и грађане. Одређене инспекције су индивидуално направиле значајне кораке на путу реформе и модернизације, посебно оне код којих је материја надзора уређена прописима Европске уније, али се као потребним указао свеобухватан приступ, уједначавање и стандардизација целе области инспекцијског надзора и свих инспекција. Доношење засебног закона којим се уређује инспекцијски надзор предвиђено је одредбом члана 18. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10), а до доношења овог закона као једини системски законски оквир за инспекцијски надзор важиле су одредбе чл. 22-33. и члана 92. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 20/92, 6/93 - УСРС, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 - др. закон, 79/05 - др. закон, 101/05 - др. закон и 87/11 - др. закон – у даљем тексту: Закон о државној управи из 1992), који је као општи закон остао на снази само у погледу уређења инспекцијског надзора, док су све остале одредбе укинуте 2005. године. Решења Закона о државној управи из 1992. су малобројна, недоречена и непотпуна или су у одређеним деловима застарела и недовољно функционална, јер по садржини и обиму не могу да одговоре изазовима и потребама савременог инспекцијског надзора, имајући у виду да су донета у време и условима битно другачијих економско-финансијских, друштвених и политичких околности и битно другачијег правног система, као и схватања улоге и сврхе инспекције и инспекцијског надзора. Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) сходно се примењује на поступак инспекцијског надзора и у приличној мери попуњава правне празнине поступка инспекцијског надзора, али и тај закон има

ограничења за инспекцијски надзор, с обзиром да решења општег управног поступка (који „покрива“ поступања свих органа јавне управе, укључујући и независне јавне институције, управне организације, јавна предузећа и друге организације са изворним и повереним управним јавним овлашћењима) нису могла у потпуности надоместити недостајућа решења поступка инспекцијског надзора који, као посебан управни поступак, има такве специфичности да захтева самостално законско уређење. Паралелно са недостатком јединственог, системског закона којим се уређује инспекцијски надзор, анализе су показале да је материја појединих области инспекцијског надзора предмет уређења око 1.000 закона, уредби, правилника и других подзаконских прописа. Овај број је вероватно и већи, имајући у виду велики број јединица локалних самоуправа и одлука и других прописа које оне доносе, а којима се уређује поступање комуналне инспекције. Према томе, до доношења овог закона постојала је противуречност у правном поретку у виду, с једне стране, неуређености и, с друге, преуређености инспекцијске материје, што води у правне празнине и фрагментацију инспекцијско-правне материје. Овако велики број секторских прописа којима се уређује материја инспекцијског надзора очигледно представља, поред осталог, одговор секторских регулатора и инспекција на недоношење, односно одлагање доношења системског закона о инспекцијском надзору, настојање да се успостави методологија поступања за поједине инспекције и тако попуне правне празнине и отклоне дилеме и недоумице из праксе у појединачним областима инспекцијског надзора.

Појам и циљ инспекцијског надзора

Члан 2.

Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Инспекцијском надзору уподобљавају се други облици надзора и контроле чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта, које врше органи из става 1. овог члана и други субјекти са јавним овлашћењима, у складу са посебним законом.

Закон о државној управи у члану 18. став 1. даје дефиницију инспекцијског надзора, утврђујући да овим надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.

Закон о инспекцијском надзору проширује дефиницију инспекцијског надзора из Закона о државној управи, наглашавајући циљ инспекцијског надзора

који се састоји у томе да се превентивним деловањем или изрицањем мера оствари законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Истовремено, Закон о инспекцијском надзору за разлику од Закона о државној управи, у истој одредби наводи који све органи обављају инспекцијски надзор као посао државне управе - органи државне управе (као један од својих основних послова), али и органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе (као поверени посао),

Утврђивање циља инспекцијског надзора је нарочито битно због правилног тумачења и примене правних норми, будући да циљно тумачење игра кључну улогу у томе и да је суштина примене правне норме у томе да се оствари њен циљ, сврха, смисао, поента. А циљ је да се постигне законито и безбедно пословање и поступање надзираних субјеката и спрече (ако нису настале) или отклоне (ако су настале) штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, животна средина, биљни и животињски свет, имовина, права и интереси запослених и других радно ангажованих лица, привреда и поштена тржишна утакмица, јавни приходи, несметан рад органа и организација, комунални ред и др).

Остварење циља инспекцијског надзора је од посебног значаја код вршења инспекцијских дискреционих овлашћења, односно решавања инспектора по слободној оцени, имајући у виду да је, сагласно члану 5. Закона о општем управном поступку и члану 24. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09), законито поступање и законито решавање у управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени - оно поступање и решење које је у границама овлашћења и **у складу са циљем** у коме је овлашћење дато.

Битно је истаћи да Закон као циљ инспекцијског надзора подједнако уважава законитост и безбедност. Ово представља напредак у односу на посматрање циља инспекцијског надзора које истиче само законитост, односно усаглашавање поступања увек и у свему само са прописима, посматрајући ризик једино као ризик од кршења прописа (регулаторни ризик), а не узимајући у обзир безбедносне ризике по заштићена добра, права и интересе. Поступање надзираних субјеката у складу са законом и другим прописима, оличено кроз појам законитости јесте циљ инспекцијског надзора. Али, равноправно са законитошћу циљ је и да се оствари безбедност, наравно када се ради о оним инспекцијама које у свом делокругу имају, поред остварења законитости, постизање безбедности, а што је највећи број инспекција (инспекција рада, инспекција за заштиту животне средине, противпожарна инспекција, тржишна инспекција, ветеринарска инспекција, фитосанитарна инспекција, санитарна инспекција, инспекција за опрему под притиском, грађевинска инспекција, комунална инспекција, ваздухопловна инспекција, инспекција за јавне путеве, инспекција за друмски саобраћај, инспекција за железнички саобраћај, инспекција за унутрашњу пловидбу, здравствена инспекција, инспекција за лекове и медицинска средства, шумарска и ловна инспекција, водна инспекција, инспекција социјалне заштите,

просветна инспекција, спортска инспекција и др).¹ Безбедност је непосредно везана за ризике, а савремени инспекцијски надзор се заснива на процени ризика

управљању ризицима. Правни (регулаторни) систем оличен у законитости, с једне, и ризици, с друге стране, по правилу и у највећем броју случајева се подударају (поклапају). Али, то нужно није увек тако, јер се дешавају различита одступања.

Наиме, постоје ситуације када је одређени однос регулисан и нешто је наређено, односно забрањено, али у стварности то што је забрањено, тј. одступање од правне заповести не представља никакав ризик, односно ризик је незнатан, занемарљив, неважан, безначајан, а поступање је безбедно. Типичан пример за ово су застареле и превазиђене норме и прописи који су протеком времена и напретком технике и технологије постали анахрони, неживотни и непотребни (ово је карактеристично за техничке и сродне прописе). До оваквих својстава прописа долази и услед промена у друштвено-политичком и економском систему (нпр. због преласка из самоуправног социјалистичког система у тржишни систем). У оваквим случајевима, законодавац односно регулатор, заправо, није стигао да неке наредбе и правне заповести као непотребне одстрани из регулаторног система, односно замени и/или допуни правилима и нормама које одговарају стварности, тако да су оне наставиле да формално битишу као део правног поретка, премда су изгубиле своје реално утемељење. Примена застарелих и превазиђених прописа може да произведе већу штету него корист и кочи иновативност привреде, која је услов за развој нових производа и услуга, опстанак

развој пословања. Фактички, у таквим случајевима штетнија је примена од непримене прописа. Непримена прописа у оваквим случајевима је и етички исправна. Генерално, инспектор треба да се усредосреди на исходе, резултате и карактеристике – да ли су они безбедни и прихватљиви са становишта ризика. С друге стране, постоји и одређено разумевање за приступ инспектора када траже поштовање и тих и таквих норми, јер заиста „тако пише у пропису“, а тај пропис није формално стављен ван снаге, без обзира што је придржавање оваквих норми у стварности изузетно тешко, нецелисходно и ретко. За застареле и превазиђене норме и прописе је, стога, дефинитиван и прави лек, како би се отклониле све недоумице које могу да постоје, њихово формално стављање ван снаге.² Док се формално не ставе ван снаге, подобан инструмент за „пречишћавање“ инспекцијског надзора од оваквих застарелих и превазиђених норми и захтева су контролне листе. Даље, незаконитост или неправилност се може огледати и у ситнијим, ненамерним грешкама формалне природе начињене „у папирима“, малом прекорачењу прописаних димензија простора или ствари које не доводи до

некакве штете или малом прекорачењу рокова прописаних за подношење

Нацрт закона о информационој безбедности, припремљен у оквиру делокруга Министарства трговине, туризма и телекомуникација, предвиђа инспекцију за информациону безбедност.

О застарелим и превазиђеним прописима је писала и дневна штампа. Видети:
<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:489383-Preduzece-Gomeks-Tuzimo-ih-jer-nas-kaznjavaju-zbog-drvenih-vrata> (Вечерње новости) и
<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/505172/BESMISLENI-PRAVILNICI-Kazne-prete-zbog-plitkog-lavaboja> (Блиц).

документације, папирићу са ценом који је са одређеног производа пао на под и сл., где је последица ниског, односно незнатног степена штетности, може се одмах отклонити у току самог трајања контроле или, у суштини, ни не постоји, а ризик од нове штете је незнатан. Овде треба рећи да, у складу са чланом 9. став 3. и чланом 18. став 4. Закона, инспекција не врши, односно није дужна да врши инспекцијски надзор када је процењени ризик незнатан.

Друга ситуација је када неко поступање није забрањено или није изричито забрањено, али у стварности такво поступање представља ризик који захтева предузимање радњи и мера ради спречавања настанка штете. Ризик који се тако јавља може бити и такве озбиљности да захтева хитно, неодложно поступање. У овим случајевима, законодавац односно регулатор није стигао да регулише или изричито регулише одређени однос, па се појавила правна празнина. Различите области привреде, науке и струке (индустрија, медицина, пољопривреда, технологија, инфраструктура итд.) се непрестано мењају и осавремењују, долази до нових открића и сазнања, информација и иновација, а закони и други прописи не стижу увек и истом брзином којом се промене дешавају да регулишу све ситуације. У таквим ситуацијама, у крајњој линији, могу се употребити опште одредбе о заштити добара и права, забрани наношења штете и злоупотребе права, правилним тумачењем упојединити (индивидуализовати) на конкретан случај. Свакако, дугорочно је најбоље и најсигурније да се овакве ситуације изричито регулишу.

Треће одступање постоји када је одређени однос уређен и одређена заповест је прописана, али би поступање по слову закона у неким ситуацијама неоправдано довело до повећања ризика, јер норма није подобна за регулисање конкретне ситуације. На пример, прописано је да простор постројења, производног погона, лабораторије и сл. мора да има одређени апарат или супстанцу и сл., при чему би, у конкретним околностима, када би се тај апарат или супстанца или нешто треће што је прописано сместило у простор тог постројења, погона, лабораторије и сличног простора, настао озбиљан ризик да дође у додир са уређајима, хемикалијама, супстанцама, производима и сл. који се користе у производњи или настају као њен резултат и изазове реакцију која би узроковала штету по људе, имовину и околину. Тако се у пракси дешава или се дешавало да је

у одређеним лабораторијама код којих постоји ризик од избијања пожара чији је узрок електрична енергија прописано, односно било прописано обавезно присуство хидрантских уређаја за гашење пожара, а што практично повећава ризик од настанка штете по људе и имовину у поређењу са ситуацијом да таквог уређаја нема у лабораторији. Будући да се употребна дозвола не може или није могла добити ако објекат нема хидрантске уређаје за гашење пожара, лабораторије набављају или су набављале ове уређаје и смештају их у објекат за време трајања инспекцијског надзора, а по његовом завршетку их склањају, јер постоји повишен ризик од штете због њиховог присуства (могућност контакта воде и струје), и замењују их ватрогасним апаратима за гашење пожара прахом или другим технолошки напреднијим средствима која одговарају условима објекта и лабораторијског рада и узроцима ризика. Пропис у оваквим случајевима приликом нормирања одређеног правила није имао у виду све околности и

ситуације, и можемо разумети да законодавац односно регулатор приликом нормирања није имао потпуно техничко разумевање целе области која је предмет уређења и увид у све могуће последице које могу настати. У таквом случају, поступање по пропису било би формалноправно исправно, али би било небезбедно, са повећањем вероватноће да дође до штете, што свакако није циљ ниједног прописа нити поступања инспекцијског органа. Отклањање регулаторног ризика би изазвало или повећало ризик на другој страни – безбедносни ризик, што је неприхватљиво.

Циљ инспекцијског надзора није пуко усклађивање поступања са захтевима прописа - увек и у свему и дословно, формалистично придржавање слова закона, без разумевања циља, смисла и контекста правила и утицаја изречене мере на надзираног субјекта и стање ствари, него је значајно више од тога. Инспекцијско поступање неизоставно и нормално проистиче из прописа и остварење законитости јесте циљ, али је неопходно да изречене мере буду сразмерне ризицима а да стање ствари које се одржава или успоставља, односно којем се тежи буде безбедно и разумно одрживо. Из наведеног излази велики значај стручности, правилног тумачења правних норми, расуђивања и правилне примене овлашћења слободне (дискреционе) оцене од стране инспектора, као и професионалне и друге одговорности инспектора.

Доношењем Закона успостављају се три законодавна нивоа у инспекцијском надзору: први, посебни – секторски закони; други, „средњи” – Закон о инспекцијском надзору и трећи, општи – Закон о општем управном поступку, Закон о државној управи и други општи прописи којима се уређује управа, па тиме и инспекције и инспекцијски надзор.³

Инспекцијском надзору, дефинисаном овим законом, **уподобљени су други облици надзора и контроле** чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта које врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други субјекти са јавним овлашћењима (члан 2. став 2).

Посебним (секторским) законима којима се уређују одређене области и рад државних органа и организација регулисан је инспекцијски надзор и други сродни облици надзора, кога врше поменути органи и организације. Инспекцијски и други сродан надзор кога врше ови органи и организације се у тим законима некада зове управо „инспекцијски надзор“ (а овлашћена лица која врше надзор – „инспектори“)⁴, а некада другим називом, попут: „контрола пословања“, „надзор

Видети објашњења уз члан 4, којим се уређује примена овог закона и однос према другим законима.

Пример: члан 267. став 3. Закона о тржишту капитала („Службени гласник РС“, број 31/11) – [став 2. „Комисија (за хартије од вредности) врши надзор непосредним увидом у општа акта, пословне књиге, изводе са рачуна, преписку и друге документе, укључујући и електронске медије и остале податке које су субјекти надзора обавезни да воде и достављају Комисији, врши анализу тих података, узима изјаве од одговорних лица и осталих запослених у субјекту

над радом“, „стручни надзор“, „управни надзор“, „контрола рада“, само „надзор“ и сл., али суштински, када се анализирају права и обавезе учесника у том надзору, метод надзора, радње које се предузимају и мере које се изричу, њихово дејство итд., представља инспекцијски надзор, премда се терминолошки тако не зове, или облик надзора који је битно сличан и сродан инспекцијском надзору.

На пример, Министарство културе и информисања, сагласно Закону о културним добрима („Службени гласник РС“, бр. 71/94, 52/11 - др. закони и 99/11 - др. закон), обавља надзор над спровођењем овог закона. У вршењу тог надзора министарство надлежно за послове културе овлашћено је да: прегледа културна добра и радове који се изводе на њима, односно њиховој заштићеној околини; контролише испуњеност прописаних услова за чување, одржавање и коришћење културних добара, односно извођење радова на њима; обустави радове који се изводе без утврђених услова и без сагласности на пројекат и документацију, односно извршавање мера техничке заштите и других радова који се не изводе у складу с пројектом на који је дата сагласност, односно актом који се односи на те радове; наређује привремене мере у случају да прети опасност да се културно добро уништи, оштети или изнесе у иностранство; обавештава надлежне установе заштите и органе о запаженим неправилностима на заштити и коришћењу културних добара и тражи њихову интервенцију и предузима и друге мере и радње за које је овлашћено посебним прописима. Ако овлашћено лице, приликом вршења надзора установи да пропис није примењен или је неправилно примењен, донеће решење којим ће наложити отклањање утврђених неправилности и одредити рок у коме се оне морају отклонити., а жалба на ово решење не задржава извршење. Министарство надлежно за послове културе привремено ће установи културе забранити обављање послова заштите културних добара у чијем обављању су утврђене неправилности а које нису отклоњене у утврђеном року, док се те неправилности не отклоне.

Такође, Управа за спречавање прања новца, као орган управе у саставу Министарства финансија, врши надзор над применом Закона о спречавању прања новца („Службени гласник РС“, бр. 20/09, 72/09 и 91/10) од стране обвезника и адвоката и то прикупљањем, обрадом и анализом података, информација и документације који се Управи достављају у складу са овим законом. У оквиру овог органа образовано је Одељење за надзор, које обавља послове (инспекцијског) надзора над применом материјалних прописа који регулишу спречавање прања новца и финансирања тероризма код лица која се баве поштанским саобраћајем, лица која се баве факторингом и форфетингом и лица која се баве пружањем услуга преноса новца, када је реч о пословању у земљи; као и код предузећа за ревизију, овлашћених ревизора, предузетника и правних лица која пружају рачуноводствене услуге, пореских саветника, посредника у закључивању кредитних послова и давању зајмова и давању јемстава; као и праћење извештаја инспекцијских органа о извршеном надзору на спровођењу Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма. У Одељењу за надзор образоване су две

надзора, као и од других лица која имају сазнања од интереса за надзор.“; став 3: „Надзор из става 2. овог члана врши овлашћено лице Комисије - инспектор у просторијама субјекта надзора или лица са којим субјект надзора има блиске везе.“]

групе: 1. Група за надзор рачуновођа и ревизора и 2. Група за надзор осталих обвезника.

Разлог за уподобљавање других облика надзора и контроле инспекцијском надзору налази се у потреби за стандардизацијом рада, поступања и послова државних органа и јавних институција, које обављају суштински исте или, у најмању руку, врло сличне и сродне послове. Истовремено, разлози леже и у потреби попуњавања правних (законских) празнина које постоје у погледу надзора и контроле коју врше други субјекти са јавним овлашћењима који нису инспекције у класичном смислу. Јединствени стандарди рада и обављања послова државних органа и јавних институција воде ка већој правној извесности и сигурности за оне који су надзирани и за оне који надзор врше.

На становишту стандардизације надзора стоји и Стратегија реформе јавне управе („Службени гласник РС“, бр. 9/14 и 42/14 – испр.), која се залаже за проширивање режима инспекцијског надзора на органе и организације које у свом делокругу обављају послове који су по својој суштини исти или слични пословима инспекцијског надзора (различити облици контроле и надзора које спроводе независна регулаторна тела, јавне агенције, јавна предузећа, јавне установе и други имаоци/носиоци јавних овлашћења), што је потребно учинити, утврђује ова стратегија, будућим законом којим се уређује инспекцијски надзор.

На истој линији су и међународни стандарди и добра међународна регулаторна решења и пракса, где се истиче став да је потребно да се закони и други прописи којима се уређују инспекције и инспекцијски надзор обавезно примењују на све облике надзора који фактички представљају инспекцију, односно инспекцијски надзор, па и када се другачије зову, типа: провера, преглед, испитивање, надгледање и др.⁵

У складу са чланом 4. став 8. Закона о инспекцијском надзору, други субјекти са јавним овлашћењима који врше друге облике надзора и контроле сходно примењују овај у закон у вршењу тих облика надзора и контроле. У питању је, дакле, сходна, а не непосредна (директна) примена Закона о инспекцијском надзору, што значи тумачење и примену закона коришћењем аналогije (тумачење и примена по сличности), превасходно ради попуњавања правних празнина.

Значење израза

Члан 3.

Поједини изрази употребљени у овом закону имају следећа значења:

инспекција је орган у саставу, унутрашња организациона јединица или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор;

⁵ Као пример видети публикацију Групације Светске банке „Како реформисати инспекције које врше надзор над привредом: Припрема, примена, изазови“ (енг. *“How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges”*). Публикација је доступна на адреси: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/How%20to%20Reform%20Business%20Inspections%20WEB.pdf>, у одељку под насловом „Све што изгледа као инспекција је заиста инспекција“ (енг. *“Everything That Looks Like an Inspection is Indeed an Inspection”*).

инспектор је службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом;

надзирани субјекат је правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације, као и субјекат са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире;

нерегистровани субјекат је надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (у даљем тексту: основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности;

ризик је комбинација вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта, и вероватне тежине тих последица;

контролна листа је документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика, и предмет и обим провере;

акт о примени прописа је акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције, а кога у писаном облику сачињава надлежни орган државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или други субјекат са јавним овлашћењима, у складу са законом којим се уређује државна управа и другим законом;

представка је пријава, петиција, предлог и акт другог назива кога заинтересовано физичко и правно лице подноси инспекцији у циљу иницирања покретања поступка инспекцијског надзора;

службена саветодавна посета је облик превентивног деловања инспекције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту на лицу места, коју инспекција организује ван инспекцијског надзора;

превентивни инспекцијски надзор је инспекцијски надзор усредсређен на спречавање настанка вероватних штетних последица;

већа вредност је вредност одређеног материјалног добра која износи најмање 3.000.000 динара.

Овим чланом је утврђено значење појединих израза (појмова) употребљених у овом закону.

Инспекција је дефинисана:

организационо – као орган у саставу (нпр. Управни инспекторат, Инспекторат за рад), унутрашња организациона јединица (нпр. Сектор тржишне инспекције и Сектор туристичке инспекције у Министарству трговине, туризма и телекомуникација; Сектор инспекције за заштиту животне средине и Сектор пољопривредне инспекције у Министарству пољопривреде и заштите животне средине; Сектор за контролу и Центар за велике пореске обвезнике - Одељење за теренску контролу и Одељење за канцеларијску контролу у Пореској управи, као органу управе у саставу Министарства финансија; Одељење ветеринарске инспекције и Одељење граничне ветеринарске инспекције у Управи за ветерину, као органу управе у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине итд.) или инспектори органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима (срећу се ситуације да због малог броја инспектора, што проистиче из ужег обима области инспекцијског надзора, нису организоване засебне организационе јединице унутар органа задужене за инспекцијски надзор, него су радна места инспектора систематизована унутар других организационих јединица). Када је реч о утврђивању инспекције као дела другог субјекта са јавним овлашћењима, истина је да је Закон о државној управи у члану 54. утврђено да послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда, али од овог правила постоје изузеци прописани посебним законима (нпр. ваздухопловна инспекција у саставу Директората цивилног ваздухопловства, који је јавна агенција), што је уважено и у дефиницији инспекције у овом закону; и

функционално кроз вршење инспекцијског надзора.

Инспектор је дефинисан као службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом. Закон о општем управном поступку и Закон о државној управи уређују општа овлашћења службеног лица које води управни поступак, док се посебна овлашћења инспектора, као службеног лица које води поступак инспекцијског надзора, као посебни управни поступак, прописују овим и посебним (секторским) законом. Кривичним закоником („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14), у оквиру групе кривичних дела против државних органа, у чл. 322, 323. и 324. прописана је кривичноправна заштита службеног лица прописивањем кривичних дела Спречавање службеног лица у вршењу службене радње, Напад на службено лице у вршењу службене дужности и Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње. Кривични законик утврђује да се службеним лицем сматра, поред осталог, лице које у државном органу врши службене дужности; изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима; лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или

правних лица или о јавном интересу; лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова.

Као надзирани субјекат Законом је утврђено правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације, као и субјекат са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире. Према томе, надзирани субјекти, зависно од делокруга инспекције у питању, су привредна друштва, предузетници, задруге, јавна предузећа, удружења, друга правна лица, органи и организације са јавним овлашћењима, пољопривредна газдинства и друге организације без својства правног лица и физичка лица. Надзирани субјекти могу имати просту, средњу или разгранату организациону структуру, зависно од броја и величине организационих делова. Због свог значаја и специфичног правног режима, као посебна врста надзираног субјекта издвојен је нерегистровани субјекат, који је у овом водичу ближе објашњен у коментару чл. 33. и 34. Надзирани субјекат је странка у поступку инспекцијског надзора. Законом о општем управном поступку одређено је да је странка - лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку. Странка у поступку може бити свако физичко и правно лице. Странка која је потпуно пословно способна може сама вршити радње у поступку (процесна способност). За процесно неспособно лице радње у поступку врши његов законски заступник. Законски заступник се одређује на основу закона или актом надлежног државног органа. Правно лице врши радње у поступку преко свог, односно законског заступника, односно овлашћеног представника који се одређује на основу општег акта тог правног лица, ако није одређен актом надлежног државног органа. Странка, односно њен законски заступник може одредити пуномоћника који ће заступати странку у поступку, осим у радњама у којима је потребно да сама странка даје изјаве. У току целог поступка орган по службеној дужности пази да ли лице које се појављује као странка може бити странка у поступку и да ли странку заступа њен законски заступник, односно овлашћени представник.

У појединим инспекцијским надзорима није једноставно и очигледно ко је надзирани субјекат, какав је, на пример, инспекцијски надзор који врши урбанистичка инспекција када проверава да ли је плански документ (просторни и урбанистички план) израђен и донет у складу са законом и прописом донетим на основу закона. Наиме, поступак за доношење планских докумената, органи, тела, правна лица и други субјекти који учествују у том поступку и њихови послови уређени су чл. 46 – 52. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14). Код јединице локалне самоуправе у питању су скупштина јединице локалне самоуправе, као орган надлежан за доношење планског документа; носилац израде планских докумената - надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у јединици локалне самоуправе, који може уступити израду докумената просторног и урбанистичког

планирања привредном друштву, односно другом правном лицу које у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи испуњава прописане услове за израду планских докумената; комисија за планове, као орган стручне контроле, чији је председник главни урбаниста. Сагласно наведеним законским одредбама, произлази да је надзирани субјекат у поступку инспекцијског надзора кога врши урбанистичка инспекција, а који за предмет има плански документ јединице локалне самоуправе, односно проверу да ли је плански документ израђен и донет у складу са законом и прописом донетим на основу закона – орган надлежан за доношење планског документа, носилац израде планских докумената и орган стручне контроле јединице локалне самоуправе, тј. јединица локалне самоуправе, која има својство правног лица, њен орган и тело и правно лице које је носилац израде планског документа.

Примена овог закона и однос према другим законима Члан 4.

Садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора утврђени су овим и посебним законима.

поступку вршења инспекцијског надзора инспектор, односно други овлашћени службеник поступа сагласно начелима и правилима деловања државне управе и начелима и правилима деловања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и сагласно начелима и правилима поступка којима је уређен општи управни поступак.

Овај закон непосредно се примењује у поступку инспекцијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку инспекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе.

поступку вршења инспекцијског надзора и службене контроле који произлазе из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније непосредно се примењују одредбе посебног закона, ако су у одређеним областима инспекцијски надзор и службена контрола тим законом уређени друкчије.

Непосредна примена одредаба посебних закона из става 4. овог члана не може искључити или ограничити непосредну примену одредаба овог закона којима се уређују питања инспекцијског надзора и службене контроле која нису уређена тим посебним законима.

Усаглашавање одредаба посебних закона из става 4. овог члана са одредбама овог закона врши се под условима, на начин и у роковима прописаним чланом 69. овог закона.

Непосредна примена одредаба посебних закона из става 4. овог члана не може ни у ком случају искључити или ограничити непосредну примену одредаба овог закона којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима и инспекције су дужне да примењују

одредбе овог закона којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према тим субјектима.

Овај закон сходно се примењује у поступку инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, као и када органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе

други субјекти са јавним овлашћењима врше друге облике надзора и контроле у смислу члана 2. став 2. овог закона.

Овај закон не примењује се на поступање и послове одбране, полиције, комуналне полиције и Пореске полиције, као посебне организационе јединице Пореске управе, као органа у саставу министарства надлежног за послове финансија.

Послови и овлашћења, који су утврђени овим законом, не уводе обавезу додатног запошљавања и јединице локалне самоуправе ће их обављати у складу са прописима који уређују запошљавање у јединицама локалне самоуправе.

Закон о инспекцијском надзору представља системски закон за планирање вршење инспекцијског надзора, као и за друга питања у вези са инспекцијским надзором у Републици Србији. Овај закон представља закон тзв. средњег нивоа у оквиру три законодавна нивоа инспекцијског надзора:

први, посебни ниво – посебни (секторски) закони (нпр. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о трговини, Закон о раду, Закон о планирању и изградњи, Закон о туризму, Закон о безбедности хране, Закон о санитарном надзору, Закон о здравственој исправности предмета опште употребе, Закон о лековима и медицинским средствима, Закон о општој безбедности производа, Закон о заштити потрошача, Закон о посебним овлашћењима ради ефикасне заштите права интелектуалне својине, Закон о социјалној заштити, Закон о здравственој заштити, Закон о ветеринарству, Закон о дивљачи и ловству, Закон о семену и садном материјалу, Закон о генетички модификованим организмима, Закон о јавним путевима, Закон о комуналним делатностима, Закон о високом образовању, Закон о превозу у друмском саобраћају, Закон о енергетици, Закон о спорту, Закон о водама, Закон о шумама, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о електронским комуникацијама, Закон о поштанским услугама, Закон о рударству и геолошким истраживањима и др.);⁶

други, средњи ниво – Закон о инспекцијском надзору („кровни“ закон за инспекцијски надзор) и

⁶ Унутар групације посебних закона у одређеној области може постојати однос општијег и посебнијег посебног закона (*lex specialis* и *lex specialisimuss*). Тако је одређени посебни закон основни посебни закон за одређени инспекцијски надзор и одређену инспекцију (нпр. Закон о санитарном надзору, Закон о планирању и изградњи). У примени закона треба и о томе водити рачуна, како би се успоставио правилан редослед примене закона, јер у правном систему посебно уређење одређеног института или питања има предност над општим.

трећи, општи ниво – Закон о општем управном поступку, Закон о државној управи, Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09 и 99/14) и други закони и други прописи општег карактера којима се уређује државна управа, односно јавна управа.

Ови закони се у инспекцијском надзору примењују наведеним редом и међусобно се допуњују и употпуњавају. У праву, посебно има предност над општим, па је то тако и у погледу односа закона који уређују материју инспекцијског надзора. Секторски закони су посебног карактера у односу на Закона о инспекцијском надзору, који је посебног карактера у односу на Закон о општем управном поступку, Закон о државној управи, Закон о државним службеницима и друге законе и прописе општег карактера којима се уређује државна управа, односно јавна управа. Како би правни систем био усклађен, а примена закона логична и усаглашена, предвиђен је процес усаглашавања посебних закона са Законом о инспекцијском надзору.

Све одредбе Закона о инспекцијском надзору (као, уосталом, ни Закона о општем управном поступку) нису нужно примењиве на сваку инспекцију, односно инспекцијски надзор који врше. Садржина и природа послова, овлашћења и дужности инспекције одређени су и омеђени њеним делокругом, садржином и природом области надзора. На пример, буџетска и управна инспекција не спроводе печатење објеката, које је уређено чланом 41. Закона о инспекцијском надзору. Но, већина инспекција има у свом делокругу област надзора која захтева да буду снабдеване овлашћењем печатења објеката у склопу извршних инспекцијских овлашћења, из којих разлога је оно и уређено Законом о инспекцијском надзору.

Закон предвиђа да су садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора утврђени овим и посебним законима. У Републици Србији постоје различити поступци инспекцијског надзора и службене контроле, уређени посебним (секторским) законима, а које спроводе различите инспекције вршећи надзор над применом тих закона и других прописа из своје области и управљајући ризицима у својој области надзора. Различити поступци инспекцијског надзора и службене контроле произлазе и из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*). У потврђене међународне уговоре спада и Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, који је потврђен Законом који је објављен у „Службеном гласнику РС - Међународни уговори” број 83/2008. Ово је у складу са чланом 2. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС”, број 32/13), којим је утврђено да је међународни уговор - уговор који Република Србија закључи у писаном облику са једном или више држава или са једном или више међународних организација, регулисан међународним правом, без обзира да ли је садржан у једном или више међусобно повезаних инструмената и независно од његовог назива.

Типичне области у којима се спроводе службене контроле које произлазе из Споразума о стабилизацији и придруживању и усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, посебно са тзв. Хигијенским пакетом за храну ЕУ (енг. *EU "Food Hygiene Package"*), са нарочитим значајем Уредбе (ЕЗ) број 882/2004 о службеним контролама које се спроводе ради провере придржавања прописа о храни и храни за животиње и прописа о здрављу и добробити животиња (енг. *Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules*), јесу области ветеринарства и здравља биља, где службене контроле спроводе ветеринарска и фитосанитарна инспекција у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине.

Службене контроле које спроводе ове инспекције у домаћем законодавству уређене су одредбама посебних закона, који су усклађени са правним тековинама ЕУ и налазе се у даљем процесу усклађивања како се прописи и други извори права ЕУ мењају и допуњују, и то: Закон о безбедности хране („Службени гласник РС”, број 41/09), Закон о ветеринарству („Службени гласник РС”, бр. 91/05, 30/10 и 93/12), Закон о здрављу биља („Службени гласник РС”, бр. 41/09), Закон о добробити животиња („Службени гласник РС”, број 41/09), Закон о средствима за заштиту биља („Службени гласник РС”, број 41/09), Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта („Службени гласник РС”, број 41/09) и др. Када је реч о појмовном одређењу службене контроле на нивоу ЕУ, Уредба 882/2004 утврђује да „службена контрола” значи сваки облик контроле коју надлежна тела или Заједница спроводи с циљем провере придржавања прописа о храни и храни за животиње и прописа о здрављу и добробити животиња. Уредба 882/2004 утврђује и да „инспекција” значи испитивање свих аспеката хране, хране за животиње, здравља и добробити животиња, како би се проверило да ти аспекти удовољавају условима утврђеним прописима о храни и храни за животиње, као и прописима о здрављу и добробити животиња.

Закон о безбедности хране утврђује да је праћење безбедности хране и хране за животиње сваки поступак контроле који спроводи надлежни орган ради потврде усаглашености и примене прописа у пословању храном и храном за животиње, као и са прописима из области здравља и добробити животиња (службена контрола). Закон о ветеринарству дефинише да је службена контрола сваки поступак контроле коју спроводи надлежни орган ради потврде усаглашености и примене прописа у области ветеринарства и безбедности хране животињског порекла, производа животињског порекла, хране за животиње, споредних производа животињског порекла, лекова и медицинских средстава за употребу у ветерини и пратећих предмета. Поред наведених закона, службену контролу дефинише и Закон о здравственој исправности предмета опште употребе („Службени гласник РС”, број 92/11), чији надзор над применом је у делокругу санитарне инспекције унутар Министарства здравља. Тај закон службену контролу одређује као контролу здравствене исправности у производњи и промету у свим фазама, инспекцијско узорковање, програм мониторинга као и надзор над спровођењем унутрашње контроле.

Сагласно изложеном, закључује се да службена контрола и инспекцијски надзор припадају истој правној породици, односно да никако нису разнородни, а свакако не супротстављени појмови, него су у питању сродне ствари између којих постоји однос ширег и ужег појма. Службена контрола је појам који је шири од инспекцијског надзора, односно инспекцијски надзор је обухваћен (конзумиран) службеном контролом и део је службене контроле, која има и друге функције.

Још једна област инспекцијског надзора чије уређење произлази из потврђених међународних уговора и усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније је област цивилног ваздухопловства. Надлежна инспекција у овој области је ваздухопловна инспекција у саставу Директората цивилног ваздухопловства, као националног регулаторног и надзорног тела Републике Србије у ваздушној пловидби, која обавља инспекцијски надзор над ваздухопловним субјектима, вршећи надзор над спровођењем Закона о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 73/10, 57/11, 93/12 и 45/15), подзаконских аката донетих на основу овог закона, међународних аката и прихваћених домаћих и међународних стандарда и препоручене праксе. Директорат цивилног ваздухопловства је јавна агенција над којом оснивачка права врши Влада у име Републике Србије и која, као јавно овлашћење, обавља послове државне управе који су јој Законом о ваздушном саобраћају поверени. Послови Директората се заснивају на Споразуму о заједничком европском ваздухопловном подручју (Споразум о отвореном небу), који је потврђен Законом о потврђивању мултилатералног споразума између Европске Заједнице и њених држава чланица, Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Републике Бугарске, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике Исланд, Републике Црне Горе, Краљевине Норвешке, Румуније, Републике Србије и Мисије привремене управе Уједињених Нација на Косову (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 од 10. јуна 1999) о успостављању Заједничког Европског ваздухопловног подручја („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 38/09 и 12/10 - др. закон).

Како је неопходно уважити различитости и посебности инспекцијских надзора и службених контрола који произлазе из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније и исто законски препознати, овим законом је предвиђено да се у поступку вршења тог надзора и те контроле непосредно примењују одредбе посебног закона, ако су у одређеним областима инспекцијски надзор и службена контрола тим законом уређени друкчије.

Усаглашавање одредаба посебних закона са одредбама Закона о инспекцијском надзору врши се под условима, на начин и у роковима прописаним чланом 69. овог закона. Закон о инспекцијском надзору предвиђа институционални механизам усаглашавања посебних закона са овим „кровним“ законом, што је иновативни квалитет овог закона који неће да препусти да процес усаглашавања тече *ad hoc*. Број посебних инспекцијских сектора и секторских закона је велики. Ти закони већим делом не уређују материју која је уређена Законом о инспекцијском надзору или је уређују делимично, уређујући

превасходно овлашћења инспектора, услове за посао инспектора, посебне инспекцијске мере и одређена питања поступка, док тим законима нису регулисане системске и битне ствари – процена ризика (као окосница савременог инспекцијског, као и сваког другог јавног и професионалног надзора), координација инспекцијског надзора, превентивно деловање (у одређеним законима се превентивно деловање, превенција, превентивне мере помињу као појмови, али се не уређује прецизније шта и како се ради), поступак према нерегистрованим субјектима, показатељи успешности надзора и др. Природа посла инспекција, којих има велики број, је различита и неопходно је да инспекције имају одређени правни простор у коме ће исказати ту своју нужну различитост. Закон о инспекцијском надзору није закон који уређује надзор сваке инспекције понаособ, него је у питању закон системског, „кровног“ карактера који садржи савремене инспекцијске стандарде и правила рада и поступања, којима се попуњавају правне празнине у инспекцијском надзору, а који се непосредно примењују у једном делу, а у другом конкретизују кроз посебне законе.

Материја инспекцијског надзора је у посебним законима мањим делом уређена другачије од Закона о инспекцијском надзору, па ће таква законска решења кроз овај процес бити усаглашена за системским законом, а тамо где је то неопходно за одређени инспекцијски надзор – задржана као другачија. Предмет усаглашавања неће бити одредбе посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор и службена контрола који произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, а које су усклађене са потврђеним међународним уговорима и правним тековинама Европске уније. Осим тога, предмет усаглашавања неће бити ни одредбе посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор и службена контрола који не произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, а које уређују поједина питања у областима инспекцијског надзора и службене контроле, за која Влада утврди да је неопходно да тим посебним законима буду уређена другачије.

Према томе, предност у примени имају одредбе посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор и службена контрола, а које произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, као и одредбе оних посебних закона за које Влада утврди да је неопходно да уреде одређена питања инспекцијског надзора другачије од системског („кровног“) закона. С друге стране, у планирању и вршењу инспекцијског надзора и службене контроле који произлазе из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, поред посебних закона, примењују се и институти и решења Закона о инспекцијском надзору на она питања која нису уређена или нису другачије уређена посебним законом, што је нарочито битно за попуњавање законских празнина. Обим и садржина тих института и решења Закона о инспекцијском надзору који се примењују зависи од конкретних области, с обзиром да су у одређеним областима поједина питања, групе питања, институти или подобласти

уређени у складу са правним тековинама ЕУ, док, с друге стране, постоје одређене области које су целовито уређене у складу са правним тековинама ЕУ, што ће прецизно бити утврђено у поступку усаглашавања посебних закона. Непосредна примена одредаба посебних закона не може искључити или ограничити непосредну примену одредаба Закона о инспекцијском надзору којима се уређују питања инспекцијског надзора и службене контроле која нису уређена тим посебним законима. На описани начин уређен је домашај овог закона. Свакако, и тамо где постоје одређена другачија решења посебних закона којима се у одређеним областима уређују инспекцијски надзор и службена контрола у складу са европским и другим међународним правилима, не постоје нека суштинска одступања и неслагања и одвојеност правног режима из посебног закона и оног из системског, „кровног“ закона, јер је Закон о инспекцијском надзору усклађен са добрим европским и другим међународним инспекцијским правилима и праксом. Посебна решења у суштини нису несагласна са „кровним“ решењима Закона о инспекцијском надзору, зато што су у питању стандарди, негу су заправо само нешто другачија, будући да се ради о посебним формама истих ствари или се једноставно исте ствари зову другачијим именима. На преостала питања, која нису уређена ни Законом о инспекцијском надзору, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку, Закона о државној управи, Закона о државним службеницима и други закона и других прописа општег карактера којима се уређује државна управа, односно јавна управа. Решења Закона о инспекцијском надзору која другачије уређују одређена питања од Закона о општем управном поступку, Закона о државној управи, Закона о државним службеницима и других закона и других прописа општег карактера којима се уређује државна управа, односно јавна управа, имају предност у односу на те законе и друге прописе, јер је он посебног карактера у односу на њих.

Непосредна примена одредаба поменутих посебних закона не може ни у ком случају искључити или ограничити непосредну примену одредаба овог закона којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима и инспекције су дужне да примењују одредбе овог закона којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према тим субјектима. Тиме је истакнут значај који сузбијање обављања делатности нерегистрованих субјеката има, ризик који представља и штета коју ови субјекти наносе, те потврђена неопходност потпуне заштите добара и права која делатношћу и активношћу нерегистрованих субјеката бива повређена и угрожена.

У поступку вршења инспекцијског надзора инспектор, односно други овлашћени службеник поступа сагласно начелима деловања државне управе, деловања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и начелима општег управног поступка. Ради се о начелима самосталности, законитости, стручности, непристрасности, политичке неутралности, делотворности у остваривању права странака, сразмерности, поштовања странака, јавности рада, одговорности за рад, забране повлашћивања и ускраћивања, спречавања сукоба интереса, заштите права грађана и заштите јавног интереса, ефикасности, истине, саслушања странке, оцене доказа, двостепености у решавању, правноснажности решења, економичности поступка и

пружања помоћи странци, који су уређени чл. 7 – 11. Закона о државној управи, чл. 5 – 11. Закона о државним службеницима, одредбама Кодекса понашања државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 29/08 и 30/15) и чл. 5 – 16. Закона о општем управном поступку. Тако, Закон о општем управном поступку у члану 6 („Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса“) утврђује да су, при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима. Кад овлашћено службено лице, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозориће их на то. Ако се на основу закона странкама и другим учесницима у поступку налажу обавезе, према њима ће се примењивати мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона. Према члану 7. тог закона („Начело ефикасности“), органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака. Чланом 8. истог закона („Начело истине“) је прописано да се у поступку морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице). У члану 14. тог закона („Начело економичности поступка“) је дефинисано да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења. Између осталог, чланом 6. Кодекса понашања државних службеника утврђена је заштита јавног интереса, предвиђањем да је при доношењу одлука и вршењу дискреционих овлашћења државни службеник дужан да води рачуна о јавном интересу и релевантним чињеницама и да не сме да делује на начин који га доводи у положај обавезе враћања услуге неком физичком или правном лицу.

Овај закон се непосредно (директно) примењује у поступку инспекцијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку инспекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе. Паралелно, овај закон се сходно примењује у поступку инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, као и када органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други субјекти са јавним овлашћењима врше различите облике контроле и надзора који су утврђени посебним законом, а који се уподобљавају инспекцијском надзору.⁷ Сагласно члану 46. став 2. Јединствених методолошких правила за израду прописа („Службени гласник РС“, број 21/10), сходна примена другог прописа значи да се на поједине односе који се уређују прописом треба применити и други пропис употребом аналогије.

⁷ Видети објашњења уз члан 2. (став 2).

Аналогију чини тумачење правних норми по сличности и њихова последична примена, наравно уз уважавање легитимних различитости и посебности.

Овај закон се не примењује на поступање и послове одбране, полиције, комуналне полиције и Пореске полиције, као посебне организационе јединице Пореске управе, као органа у саставу министарства надлежног за послове финансија, будући да се ради о поступањима и пословима који су садржински, процесно и концептуално другачији од поступања и послова инспекцијског надзора, обухватајући посебна овлашћења – полицијска овлашћења. С овим у вези, треба истаћи да се Закон о инспекцијском надзору примењује на инспекцијски надзор који врши противпожарна инспекција организована у Управи за превентивну заштиту у Сектору за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова. Чињеница да се противпожарна инспекција, тј. инспекција превентивне заштите налази у саставу Министарства унутрашњих послова не треба да упућује на закључак да је инспекцијски надзор који врши ова инспекција изузет од примене Закона о инспекцијском надзору. Наиме, у складу са чланом 11. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15 и 54/15) у вези са чланом 4. Закона о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 - одлука УС и 92/11), унутрашњи послови обухватају, поред полицијских послова, и друге унутрашње послове, где спадају и послови у непосредној вези са полицијским пословима, који обухватају и послове противпожарне заштите (заштите од пожара). Ради се о пословима и поступањима који по својој садржини и природи представљају инспекцијски надзор (инспекцијски послови), сагласно чл. 73 – 80. Закона о заштити од пожара („Службени гласник РС“, бр. 111/09 и 20/15), а не полицијске послове.

Осим различитих послова и поступања полиције у вршењу надзора и контроле, овај закон се не примењује ни на поступање и послове одбране у вршењу надзора и контроле, што укључује, као једини изузетак у погледу инспекција у „класичном“ смислу речи - инспекцију одбране, организовану у Инспекторат одбране, као орган у саставу Министарства одбране. Разлог за ово лежи у чињеници да одбрана и инспекцијски надзор над одбраном обухватају и подразумевају тајне податке, чије би објављивање или долажење у њихов посед могло да угрози, односно наруши безбедност земље, а Закон прописује транспарентност планирања и вршења инспекцијског надзора и аката који се доносе, тако да постоји битно размимоилажење ове две природе и концепта надзора. Зато је Законом утврђен један оправдан изузетак од правила, при чему и инспекција одбране може користити одговарајуће делове овог закона за унапређење својих процедура и инспекцијске праксе. С друге стране, осим овог једног оправданог изузетка, Закон се односи и примењује на инспекцијски надзор који врше све остале инспекције, чији преглед на републичком, покрајинском и локалном нивоу се даје у наставку текста према организационом стању у време припреме овог водича.

I. Преглед инспекција на републичком нивоу

Министарство	Инспекција
1. Министарство унутрашњих послова	1) Сектор за ванредне ситуације – Управа за превентивну заштиту - Инспекција превентивне заштите (Противпожарна инспекција)
2. Министарство финансија	2) Пореска управа (орган у саставу) - Пореска инспекција ⁸
	3) Буџетска инспекција
3. Министарство одбране	4) Инспекторат одбране (орган у саставу) ⁹
4. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	5) Инспекција за јавне путеве
	6) Инспекција за железнички саобраћај
	7) Инспекција за друмски саобраћај
	8) Инспекција за унутрашњу пловидбу
	9) Грађевинска инспекција
	10) Републичка комунална инспекција
	11) Урбанистичка инспекција
	12) Директорат цивилног ваздухопловства (јавна агенција) - Ваздухопловна инспекција ¹⁰
	13) Републички геодетски завод (посебна организација) – Геодетска инспекција ¹¹
5. Министарство државне управе и локалне самоуправе	14) Управни инспекторат (орган у саставу) – Управна инспекција
6. Министарство пољопривреде и заштите животне средине	15) Пољопривредна инспекција
	16) Управа за заштиту биља (орган у саставу) - Фитосанитарна инспекција (унутрашња и гранична)
	17) Управа за шуме (орган у саставу) - Шумарска и ловна инспекција
	18) Републичка дирекција за воде (орган у саставу) - Водна инспекција

Напомена: Девизни инспекторат је 2012. припојен Пореској управи.

Закон о инспекцијском надзору се не примењује на инспекцију одбране, у складу са чланом 4. став 9. овог закона.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре врши надзор над радом Директората цивилног ваздухопловства у вршењу поверених јавних овлашћења.

Ова инспекција врши инспекцијски надзор над радом геодетских организација и правних субјеката који се баве издавањем картографских публикација. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре врши надзор над радом Републичког геодетског завода.

	19) Управа за ветерину (орган у саставу) - Ветеринарска инспекција (унутрашња и гранична)
	20) Инспекција за заштиту животне средине
7. Министарство просвете, науке и технолошког развоја	21) Просветна инспекција
	22) Инспекција за нуклеарну сигурност и управљање радиоактивним отпадом ¹²
8. Министарство здравља	23) Санитарна инспекција
	24) Здравствена инспекција
	25) Инспекција за лекове и медицинска средства (бивша Инспекција за лекове и опојна дроге)
	26) Инспекције Управе за биомедицину (орган у саставу) ¹³
9. Министарство рударства и енергетике	27) Електроенергетска инспекција
	28) Инспекција за опрему под притиском (бивша Инспекција за парне котлове)
	29) Рударско-геолошка инспекција
10. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	30) Инспекторат за рад (орган у саставу) – Инспекција рада
	31) Инспекција социјалне заштите
11. Министарство трговине, туризма и телекомуникација	32) Тржишна инспекција
	33) Туристичка инспекција
	34) Инспекција за електронске комуникације
	35) Инспекција за поштански саобраћај
12. Министарство омладине и спорта	36) Спортска инспекција

Ова инспекција није почела са радом.

Законима је предвиђено да ове инспекције врше инспекцијски надзор у области трансплантације органа, трансплантације ћелија и ткива, биомедицински потпомогнутог оплођења и трансфузиолошке делатности. Ове инспекције нису формиране, а до њиховог формирања, послове инспекцијског надзора обавља здравствена инспекција.

II. Преглед инспекција Аутономне Покрајине Војводина

Покрајински секретаријат	Инспекција
1. Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине	1) Урбанистичка инспекција 2) Грађевинска инспекција 3) Инспекција за заштиту животне средине
2. Покрајински секретаријат за пољопривреду, шумарство и водопривреду	4) Водна инспекција 5) Шумарска и ловна инспекција
3. Покрајински секретаријат за енергетику и минералне сировине	6) Електроенергетска инспекција 7) Инспекција за опрему под притиском 8) Рударска инспекција 9) Геолошка инспекција
4. Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију	10) Санитарна инспекција 11) Инспекција социјалне заштите
5. Покрајински секретаријат за спорт и омладину	12) Спортска инспекција
6. Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова	13) Инспекција за јавне путеве 14) Инспекција за железнички саобраћај 15) Инспекција за унутрашњу пловидбу 16) Инспекција за електронске комуникације 17) Инспекција за заштиту ауторског права
7. Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне заједнице	18) Управна инспекција и за службену употребу језика и писама 19) Просветна инспекција
8. Покрајински секретаријат за науку и технолошки развој	20) Инспекција за високо образовање
9. Покрајински секретаријат за финансије	21) Буџетска инспекција
10. Покрајински секретаријат за културу и јавно информисање	22) Инспекција за установе културе

**III. Инспекцијске службе које се, у складу са законом, могу
организовати у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији¹⁴**

Инспекција
Комунална инспекција
Урбанистичка инспекција ¹⁵
Грађевинска инспекција
Инспекција за заштиту животне средине
Инспекција за јавне путеве
Инспекција за друмски саобраћај
Водна инспекција ¹⁶
Санитарна инспекција ¹⁷
Инспекција социјалне заштите ¹⁸
Просветна инспекција
Локална пореска инспекција
Буџетска инспекција
Управна инспекција ¹⁹
Туристичка инспекција ²⁰

Највећи број инспекција је организован у граду Београду.

Чланом 172. став 5. Закона о планирању и изградњи прописано је да се граду Београду поверава вршење инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма, на територији града Београда, за изградњу и реконструкцију објеката до 800 м² бруто развијене грађевинске површине.

Законом о водама у члану 196. став 2. прописано је да водни инспектор врши и инспекцијски надзор над применом овог закона, других прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму. Ставом 6. истог члана прописано је да се граду Београду поверава, као поверени посао државне управе, вршење овог инспекцијског надзора на територији града Београда. Чланом 8. став 2. тачка 1) Закона о главном граду прописано је да град Београд, поред осталог, на својој територији, у складу са законом, врши инспекцијски надзор у области водопривреде,

Законом о водама у члану 196. став 3. прописано је да инспекцијски надзор који се односи на здравствену исправност воде за пиће, санитарно-хигијенске потребе и купање врши министарство надлежно за послове здравља преко санитарног инспектора. Ставом 6. истог члана прописано је да се граду Београду поверава, као поверени посао државне управе, вршење овог инспекцијског надзора на територији града Београда. У оквиру Секретаријата за инспекцијски надзор града Београда је предвиђено Одељење за санитарну инспекцију, које у време припреме овог водича још није било организовано.

Чланом 168. став 3. Закона о социјалној заштити прописано је да инспекцијски надзор над радом центра за социјални рад и установе социјалне заштите, односно пружаоца услуга социјалне заштите који пружа услуге смештаја у прихватилиште (осим смештаја за жртве трговине људима) или прихватну станицу и дневне услуге у заједници на територији града Београда врши градска управа града Београда - као поверене послове.

Законом о управној инспекцији у члану 14. прописано је да послове управне инспекције за органе града Београда, органе градских општина града Београда и установе чији је оснивач град Београд, као поверене, обавља управна инспекција Градске управе града Београда

Истина је да се овај закон не примењује на поступање и послове одбране, полиције, комуналне полиције и Пореске полиције, али то ни у ком случају не може протегнути домашај ове норме и водити ка тумачењу да органи полиције и одбране нису обавезни да сарађују са инспекцијама. Та обавеза је уређена наредним чланом овог закона, Законом о државној управи и посебним законима, што је у наставку ближе објашњено.

Сарадња са другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима

Члан 5.

Сарадња надлежне инспекције са другим органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, правосудним и другим државним органима и другим заинтересованим органима и организацијама остварује се у складу са надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима.

Сарадња, нарочито, обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор.

Надлежна инспекција у обављању послова из свог делокруга усклађује планове инспекцијског надзора и свог рада, размењује податке, предлаже

²⁰ Закон о туризму („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 99/11 - др. закон, 93/12 и 84/15) је у последњим изменама и допунама из октобра 2015. године прописао да инспекцијски надзор над применом овог закона врши јединица локалне самоуправе, као поверени посао, преко овлашћених инспектора у делу којим се уређује: обављање угоститељске делатности од стране правног лица, привредног друштва, предузетника или огранка страног правног лица, као и физичког лица у собама, становима и кућама, за која није издато решење о разврставању у категорију; обављање угоститељске делатности од стране правног лица, привредног друштва, предузетника или огранка страног правног лица, као и физичког лица у објектима домаће радиности, сеоском туристичком домаћинству и hostelу ако гости нису евидентирани, односно пријављени у складу са овим законом; обављање угоститељске делатности од стране физичких лица у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству, а није закључен уговор из члана 74. став 1. овог закона и члана 77. став 1. овог закона; испуњеност прописаних услова и начина обављања угоститељске делатности у објектима домаће радиности, сеоском туристичком домаћинству и hostelу; испуњеност минимално техничких услова и стандарда у објектима домаће радиности и сеоском туристичком домаћинству; испуњеност минимално техничких услова и начина обављања угоститељске делатности у угоститељском објекту врсте hostel; испуњеност прописаних услова у погледу уређења и опремања угоститељског објекта, који се односе на одвођење дима, паре и мириса, као и других непријатних емисија; испуњеност прописаних услова у погледу уређења и опремања угоститељског објекта у којима се емитује музика или изводи забавни програм, а којима се обезбеђује заштита од буке; испуњеност прописаних услова у угоститељском објекту, као и начин обављања угоститељске делатности у угоститељском објекту, који се налази у стамбеној згради; наплата и уплата боравишне таксе; провера испуњености услова и рокова усаглашености угоститељских објеката са актом из члана 114. овог закона; истицање и придржавање прописаног радног времена у угоститељском објекту.

предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора и на други начин сарађује са другим инспекцијама и субјектима са јавним овлашћењима који врше посебне облике надзора и контроле - ради обављања обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и нарочито ради сузбијања делатности или активности нерегистрованих субјеката.

Државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења дужни су, на захтев инспектора, да му у року од 15 дана од пријема захтева доставе тражене податке и обавештења који су значајни за инспекцијски надзор.

Надлежна инспекција, у складу са законом, сарађује са физичким и правним лицима, нарочито у циљу превентивног деловања, као и унапређења узајамне одговорности физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа. У том циљу, инспекција може одржавати информативне и едукативне трибине и консултативне састанке са представницима приватног сектора и другим заинтересованим странама.

Физичка и правна лица могу инспекцији подносити представке и захтеве, и од ње тражити податке и обавештења, у складу са законом.

Ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне полиције.

Полиција и комунална полиција пружају помоћ према законима којима се уређују полиција и комунална полиција.

Према Закону, сарадња надлежне инспекције са другим државним органима органима државне управе, правосудним органима и другим заинтересованим органима и организацијама остварује се у складу са надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима,

она нарочито обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. Надлежна инспекција у обављању послова из свог делокруга: усклађује планове инспекцијског надзора и свог рада, размењује податке, предлаже предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова инспекцијског надзора и на други начин сарађује са другим инспекцијама и субјектима са јавним овлашћењима који врше посебне облике надзора и контроле - ради обављања обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и нарочито ради сузбијања делатности или активности нерегистрованих субјеката. Државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења дужни су, на захтев инспектора, да му у року од 15 дана од пријема захтева доставе тражене податке и обавештења који су значајни за инспекцијски надзор.

складу са наведеним, сарадња и службено општење инспекције, полиције, правосудних и других државних органа уређени су: Законом о државној управи, Законом о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 - одлука УС и

92/11), Законом о комуналној полицији („Службени гласник РС“, број 51/09), Царинским законом („Службени гласник РС“, бр. 18/10, 111/12 и 29/15), Законом о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - одлука УС, 121/12, 101/13, 111/14 - одлука УС и 117/14), Законом о правобранилаштву („Службени гласник РС“, број 55/14), Законом о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон, 101/11 и 101/13), Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), Законом о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77 - испр., 14/85, 10/86 - пречишћен текст, 74/87, 57/89 и 3/90 „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 64/01 „Службени гласник РС“, број 101/05 - др. закон), Закоником о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), Законом о управним споровима и другим законима.

Законом о општем управном поступку у чл. 30. и 31. уређена је правна помоћ. Поред осталог, орган надлежан за решавање у управној ствари може, ради лакшег и бржег обављања радње или избегавања непотребних трошкова, вршење поједине радње у поступку поверити другом органу овлашћеном за предузимање такве радње.

Законом о државној управи у члану 64. став 1. утврђено је да су органи државне управе дужни да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад. Сарадња коју полиција остварује са другим органима уређена је чланом 6. Закона о полицији, а сарадња комуналне полиције са градским инспекцијским службама чланом 7. Закона о комуналној полицији. Тим чланом прописано је да комунална полиција у обављању послова сарађује са градским инспекцијским службама, у складу са овим законом и законима и прописима града којима се уређује обављање инспекцијских послова. Ова сарадња обухвата нарочито: међусобно обавештавање, размену информација, пружање непосредне помоћи и предузимање заједничких мера и активности од значаја за обављање послова комуналне полиције и градских инспекцијских служби. Облике и начин остваривања сарадње комуналне полиције градских инспекцијских служби ближе прописује скупштина града.

Сарадња инспекција и Управе царина Нарочито је битна и сврсисходна сарадња инспекција и Управе царина, као

органа у саставу Министарства финансија, посебно у области сузбијања сиве економије, кријумчарења, недозвољене трговине и других облика обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката, заштите здравља становништва, добробити животиња и заштите биљака. Царинским законом је сарадња органа уређена у члану 22. Прописано је да када други надлежни органи, над истом робом спроводе контролу, царински орган ће, у сарадњи са тим органима, настојати да се та контрола врши, где год је то могуће, у исто време и на истом месту као и царинска контрола („јединствени шалтер“), уз координирајућу улогу царинског органа. По природи ствари и делокругу инспекција, ово координирајуће правило се првенствено односи на граничне инспекције - фитосанитарну, санитарну, ветеринарску, као и на инспекције надлежне за спречавање и сузбијање недозвољене трговине и кријумчарења - тржишна

инспекција, инспекцију за унутрашњу пловидбу (инспекцију безбедности пловидбе) и др. У оквиру царинских контрола, царински и други надлежни органи могу, када је то неопходно у циљу смањења ризика и борбе против превара, размењивати податке у вези са увозом, извозом, транзитом, преносом, складиштењем и крајњом употребом робе, као и податке у вези са присуством стране робе.

Законом о уређењу судова је сарадња судова и других органа уређена у члану 9. Прописано је да су судови дужни да једни другима пружају правну помоћ и сарађују, а други државни органи и организације су дужни да судовима достављају потребне податке. Судови могу другим државним органима да доставе списе и исправе, односно њихове копије, потребне за вођење поступка, у складу са посебним прописима, само кад се тиме не омета судски поступак. Законом о општем управном поступку у члану 31. став 3. уређено је да се правна помоћ за извршење појединих радњи у поступку може тражити од суда у складу с посебним прописима. Изузетно, орган за решавање у управним стварима може тражити од суда да му достави списе који су потребни за вођење управног поступка. Суд је дужан да поступи по том захтеву ако се тиме не омета судски поступак. Суд може одредити рок у коме му се списи морају вратити

Сарадња постоји и између инспекција и Агенције за борбу против корупције. Ова агенција, поред осталог, у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС, 112/13 - аутентично тумачење и 8/15 - одлука УС) даје смернице за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору. План интегритета садржи мере правне и практичне природе којима се спречавају и отклањају могућности за настанак и развој корупције, а нарочито: оцену изложености институције корупцији; податке о лицу одговорном за план интегритета; опис процеса рада, начина одлучивања и утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији, као и послова или делатности, односно функције које функционер не може да обавља за време вршења јавне функције и начин њихове контроле; превентивне мере за смањење корупције; друге делове плана дефинисане у смерницама. Постоји обавеза доношења плана интегритета. Њега доносе државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, у складу са смерницама које доноси Агенција за борбу против корупције и, на захтев ове агенције, у року од 15 дана од дана пријема захтева, достављају извештај о спровођењу плана интегритета.

Чланом 42. став 7. Закона прописано је да ако у вршењу инспекцијског надзора инспектор дође до сазнања да општи акт надзираног субјекта није у сагласности са Уставом Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06), законом или другим прописом, инспектор указује на то надзираном субјекту и предлаже му да утврђене несагласности отклони најдуже у року од 60 дана. Ако надзирани субјект не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта. С тим у вези, иницијатива за покретање поступка за оцену уставности или законитости и овај поступак пред Уставним

судом уређени су Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 - одлука УС).

Законом је предвиђена и сарадња у домену стручног усавршавања инспектора. Закон предвиђа да инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају право и обавезу да похађају обуке и друге облике стручног усавршавања за обављање инспекцијског надзора. Инспекције су дужне да системски и континуирано планирају обуке и друге облике стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора према потребама инспекције, на основу општих и посебних програма којима се одређују облици и садржина обука и других облика стручног усавршавања, а обуке и други облици стручног усавршавања могу да укључују и обуке у сарадњи са правосудним и другим органима, образовним институцијама, стручним и другим организацијама.

Одредбама о сарадњи инспекције са другим органима и физичким и правним лицима уређује се сарадња са полицијом и комуналном полицијом. Инспекција и полиција су дужне да сарађују, а, ради правилног разумевања ствари, потребно је указати на то да инспекција, премда у корпусу својих овлашћења има

принудна овлашћења и за успешно вршење инспекцијског надзора се захтева познавање и казног права, не може својим деловањем заменити полицију (Министарство унутрашњих послова, Пореска полиција, комунална полиција), али је неопходна блиска сарадња инспекција и полиције, посебно у областима када тзв. сива економија прелази у читу тзв. црну економију - „класични“ криминал, односно вршење кривичних дела. Поменуто је нарочито критично када се ради о групи која има своје организаторе и коловођу. Одредбама Закона о сарадњи се утврђује да полиција пружа помоћ према закону којим се уређује полиција - Закон о полицији и Закон о комуналној полицији. Законом је утврђено да ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјект пружа отпор или се он пружа и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне полиције. На овај начин осигурава се безбедност инспектора и несметано вршење надзора, односно битан аспект безбедности и здравља инспектора на раду. Посебно је битан превентивни аспект полицијске помоћи, када се основано очекује да ће доћи до отпора, а како би се он предупредио.

Када је реч о томе шта све представља отпор, одговор на то питање садржан је у члану 88. став 3. Закона о полицији, којим је дефинисано да се отпором сматра свако супротстављање законитим службеним мерама и радњама које се може вршити оглушивањем или заузимањем клечећег, седећег, лежећег или сличног положаја, пасивни отпор, или заклањањем или држањем за лице или предмет, отимањем, стављањем у изглед да ће се лице напасти, или предузимањем сличне радње, активни отпор. С обзиром да постоје битне разлике између службених радњи које предузима полиција и оних које предузима инспекција и природе контрола које врше ове две службе, одредбе цитираног члана се не могу дословно

у свему применити и на отпор у смислу инспекцијског надзора. Но, разуме се суштина законске дефиниције отпора - да он може бити активан (сила, претња, стављање у изглед неког зла, бежање са лица места и сл.) и пасиван (нпр.

закључавање просторија у којима треба да се обави инспекцијски преглед). За очекивати је да ће отпор бити највећи и најчешћи код нерегистрованих и високоризичних субјеката, односно субјеката који се баве сивом економијом и који нагињу преласку или су прешли у „црну“ економију, односно класичан криминал. Основано очекивање отпора најчешће се заснива на претходним догађајима те врсте, истим или сличним искуствима, историји понашања одређеног надзираног субјекта, али и на разумној претпоставци да ће доћи до отпора, имајући у виду све околности случаја, посебно финансијску корист коју надзирани субјекат остварује недозвољеним поступањем или пословањем „с оне стране закона“. У процени ваља узети у обзир и посебан социолошки, културолошки, политички, психолошки, етички, економски и други сродан контекст одређених инспекцијских надзора и надзираних субјеката, специфичну културу, атмосферу, обичаје и друга неписана правила понашања и опхођења у одређеној (мањој или већој) друштвеној заједници. С овим у вези, чланом 3. Закона о полицији прописано је да ако се при извршењу аката државних органа и правних лица са јавним овлашћењима основано очекује отпор, полиција ће тим органима и лицима, на њихов писани захтев, пружити помоћ ради омогућавања спровођења извршења. Сагласно члану 16. овог закона, помоћ у спровођењу извршења из члана 3. овог закона полиција пружа на основу писаног захтева надлежног органа или правног лица са јавним овлашћењима који се подноси надлежној организационој јединици полиције најмање три дана пре дана одређеног за извршење акта. У захтеву за пружање помоћи морају бити наведени разлози због којих је потребна помоћ полиције, а уз захтев се прилаже копија акта који треба извршити, са потврдом извршности. У хитним случајевима, овај захтев може се поднети и усмено, уз достављање писаног захтева у року од 48 часова. Начелник полицијске управе, односно командир полицијске станице одлучује о ангажовању полиције и о обиму и начину пружања помоћи у спровођењу извршења и о томе благовремено обавештава подносиоца захтева. Пре почетка спровођења извршења акта, полиција је дужна да упозори извршеника или друга присутна лица да ће употребити средства принуде против њих ако буду ометала или спречавала извршење.

Закон о комуналној полицији у члану 4. прописује да комунална полиција пружа помоћ надлежним органима града, као и предузећима, организацијама и установама које на основу одлуке скупштине града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака (овлашћене организације), када по оцени надлежног органа града или овлашћене организације постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних полицајаца или употребе средстава принуде. О ангажовању комуналне полиције и о обиму и начину пружања помоћи одлучује начелник комуналне полиције у року од 48 часова од подношења захтева надлежног органа града, односно овлашћене организације, сходно одредбама Закона о полицији о поступку пружања помоћи у извршењима и подзаконског прописа о начину обављања полицијских послова којима се ближе уређује пружање ове помоћи. Ако због физичког отпора спровођење извршења не буде могуће или не успе и поред ангажовања комуналне полиције, надлежни орган града, односно овлашћена

организација подноси захтев полицији да пружи помоћ у спровођењу извршења, у складу са Законом о полицији.

Законом о општем управном поступку у члану 267. став 3. прописано је да је орган надлежан за унутрашње послове дужан да органу надлежном за спровођење извршења, на његов захтев, пружи помоћ у спровођењу извршења.

Службена сарадња инспекције са јавним тужилаштвом и процесуирање поднетих казnenих пријава има значај за праћење предмета од почетка до краја.

Такође, од великог значаја је заштита инспектора од стране јавног тужилаштва од незаконитих утицаја на рад, притисака да инспектор нешто учини или не учини противно закону и нарушавања његове самосталности, те у погледу процесуирања кривичних дела против државних органа (Глава двадесет девета Кривичног законика, чл. 322 – 330), као и кривичних дела против службене дужности (Глава тридесет трећа Кривичног законика, чл. 359 – 369). Ефикасно функционисање јавног тужилаштва значајно доприноси остварењу превентивне функције закона, самосталности инспектора, одговорности и јачању професионалних и етичких капацитета инспектора и инспекције и, уопште, унапређењу професије инспектора.

Инспекције сарађују и са акредитованим телима, односно лабораторијама и стручним институцијама. Ово се првенствено односи на узимање узорака робе и других предмета, односно других материја подобних за узорковање, ради испитивања, односно анализе и утврђивања (давања стручног налаза и мишљења у погледу) исправности и безбедности, односно подударности прописаном или декларисаном саставу, прописаним својствима, спецификацији или квалитету, односно усаглашености са захтевима стандарда, односно техничких прописа. Инспектор је овлашћен да узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона. Законом је у члану 3. став 3. прописано да анализе одговарајуће стручне институције, односно акредитованог тела чине саставни део записника о инспекцијском надзору. Сарадња са стручним институцијама (нпр. институтима) постоји и током припреме плана инспекцијског надзора. Приликом избора акредитованог тела, односно лабораторије и стручне институције која ће вршити анализе и испитивања, инспекција води рачуна о томе да се обезбеди непристрасност и објективност стручног рада ових тела и институција, која би била нарушена уколико постоји пословна сарадња између надзираног субјекта и акредитованог тела, односно лабораторије и стручне институције, и узајамни економски интереси.

Сарадња постоји и са надлежним органима и организацијама који воде регистре, евиденције и базе података, нарочито у погледу достављања и размене података, са посебним значајем регистара које води Агенција за привредне регистре, као и података које поседује Републички завод за статистику (нпр. подаци о броју лица која „раде на црно“, броју издатих грађевинских дозвола и др). У претходним излагањима је поменута обавеза државних органа, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других ималаца јавних овлашћења да инспектору, на његов захтев, доставе тражене податке и обавештења који су значајни за инспекцијски надзор. Закон, такође, у члану 15.

прописује да, пре почетка инспекцијског надзора, инспектор прикупља податке о претходним инспекцијским надзорима над надзираним субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор, путем информационог система и других база података, као и путем непосредног сазнања и информисања и на други одговарајући начин. Инспектор прибавља по службеној дужности јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења, који су неопходни за инспекцијски надзор. Ови органи

други имаоци јавних овлашћења су дужни да инспекцији благовремено доставе ове јавне исправе и податке. За супротно поступање Законом је у члану 61. прописан прекршај, којим је регулисано да ће се новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казнити се за прекршај одговорно лице у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења који инспектору не достави благовремено јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које води, а који су неопходни за инспекцијски надзор, сагласно члану 15. став 2. овог закона.

Надлежна инспекција, у складу са законом, сарађује са физичким и правним лицима, нарочито у циљу превентивног деловања, као и унапређења узајамне одговорности физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа. У том циљу, инспекција може одржавати информативне и едукативне трибине, округле столове, консултативне састанке и сл. са представницима приватног сектора и другим заинтересованим странама. Према члану 44. став 2. тачка 2) Закона, превентивно деловање инспекције, где спадају и ове активности, чини један од показатеља делотворности инспекцијског надзора. Да би ове одредбе на прави начин заживеле у пракси, потребно је радити на успостављању и развоју партнерског односа јавног, пословног и цивилног сектора, међусобној подели ризика и преузимању свог дела одговорности у одговарајућим областима између регулатора, инспектора, контролора, произвођача, трговаца и других релевантних субјеката, пословних и струковних асоцијација, привредних субјеката, удружења потрошача и других невладиних организација.

Поред тога, физичка и правна лица могу инспекцији подносити представке захтеве, и од ње тражити податке и обавештења, у складу са законом. Представке и обавештења се могу односити и на обављање делатности и вршење активности од стране нерегистрованих субјеката. Након успостављања јединственог информационог система за инспекције (е-Инспектор), представке ће бити могуће подносити и путем модула намењеног за представке. Будући јединствени инспекцијски информациони систем (е-Инспектор), чије успостављање је утврђено у Закону и Закону о буџету Републике Србије за 2015. годину („Службени гласник РС“, број 142/14) и биће спроведено током 2015, 2016.

2017. године, имаће велики значај за ефикасну комуникацију, доступност података о регистрацији, јавним сагласностима и пријавама, за сарадњу, усклађивање и координацију надзора, преглед и праћење стања, процену ризика и делотворно сузбијање обављања делатности и вршења активности од стране нерегистрованих субјеката.

II. ВРСТЕ И ОБЛИЦИ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Врсте инспекцијског надзора

Члан 6.

Инспекцијски надзор, према врсти, може бити редован, ванредан, контролни и допунски.

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора.

Ванредан инспекцијски надзор врши се: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност; када се после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјекат; када се поступа по представци правног или физичког лица.

Ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Допунски инспекцијски надзор врши се по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

Облици инспекцијског надзора

Члан 7.

Инспекцијски надзор, према облику, може бити теренски и канцеларијски.

Теренски инспекцијски надзор врши се изван службених просторија инспекције, на лицу места и састоји се од непосредног увида у земљиште, објекте, постројења, уређаје, просторије, возила и друга наменска превозна

средства, предмете, робу и друге предмете, акте и документацију надзираног субјекта.

Канцеларијски инспекцијски надзор врши се у службеним просторијама инспекције, увидом у акте, податке и документацију надзираног субјекта.

Законом су уређени редован, ванредни, контролни и допунски инспекцијски надзор, као његове врсте, и теренски и канцеларијски инспекцијски надзор, као његови облици.

Класификацијом и уређењем врста и облика инспекцијског надзора постиже се уједначавање и стандардизација инспекцијског надзора. Јединствена терминологија и јединствене врсте и облици инспекцијског надзора значајно олакшавају препознавање и примену одређене врсте и облика инспекцијског надзора, без обзира која инспекција га врши, те процедура, права и обавеза који се за везују за ту врсту и облик надзора. Одређени посебни инспекцијски прописи предвиђају врсте инспекцијског надзора под различитим називима – нпр. планирани и непланирани надзор, тематски надзор, надзор по пријави, системски надзор, рутински надзор и сл., што је збуњивало надзиране субјекте, па и инспекције, о којој врсти инспекцијског надзора се тачно ради. Ове врсте су доношењем Закона о инспекцијском надзору систематизована и могу се подвести под врсте надзора прописане овим законом (планирани надзор је редован надзор, а непланирани надзор је ванредан надзор; тематски надзор може бити редован, ванредан или допунски надзор; надзор по пријави је у оквиру ванредног надзора; системски надзор је у склопу редовног надзора, али по потреби може бити и ванредни надзор када конкретне околности на то упућују, рутински надзор је редован надзор итд).

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора, који је заснован на утврђеном стању у области надзора и процени ризика. Редован инспекцијски надзор је правило, а ванредан је изузетак и представља коректив редовног инспекцијског надзора.

Ванредан инспекцијски надзор врши се: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност (заштићена добра, права и интереси); када се после доношења плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјект; када се поступа по представци правног или физичког лица.

У складу са чланом 116. Закона о општем управном поступку, у управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан захтев странке, орган може покренути и водити поступак само ако постоји такав захтев.

Ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних

услова након чијег испуњења надзирани субјект стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, или потврђујући, који се врши када надзирани субјект поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

Наиме, с обзиром да постоји веома велики број делатности и да су многе од њих од утицаја на јавни интерес, оличен у здрављу људи, безбедности, праву на здраву животну средину, социјалним и образовним правима и др., посебним законима се одступа од општег режима слободног оснивања, регистрације и почетка рада и обављања делатности и установљава посебан режим за почетак рада и обављања одређених делатности од стране привредних субјеката и других правних ентитета. Посебним законом се, дакле, може условити рад и обављање одређене делатности издавањем претходне сагласности, односно утврђивањем испуњености прописаних услова од стране надлежног инспекцијског органа (инспекције). Ради разумевања ствари, треба рећи да се посебним законом и прописима донетим на основу њега може условити регистрација привредног субјекта и другог правног ентитета, односно почетак рада и обављања одређене делатности давањем дозволе, одобрења или другог акта сагласности надлежног органа управе који није инспекција (мада тај орган може да има и, по правилу, има инспекцију у свом саставу). Такође, посебним прописима може се утврдити да је претходни корак и саставни део решавања овог „не-инспекцијског“ органа у поступку давања ове сагласности - инспекцијски надзор извршен ради утврђивања испуњености услова за почетак рада и обављања делатности субјекта који је поднео захтев, о чему инспекција сачињава записник, који је саставни део документације која чини подлогу за решавање о сагласности. Према томе, законодавство предвиђа да испуњеност услова за рад, односно обављање делатности привредног субјекта и другог правног ентитета који је почео да ради и послује, односно већ послује утврђује надлежна инспекција у поступку редовног инспекцијског надзора (општи режим рада и обављања делатности), док се испуњеност ових услова када је, сагласно посебном закону, за почетак рада и обављања делатности неопходна претходна сагласност инспекције утврђује у ванредном инспекцијском надзору по захтеву субјекта.

Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора. Чланом 41. став 2. Закона прописано је да инспектор прати извршење решења које је донео и врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су мере које су изречене решењем извршене и о стању извршења подноси редован месечни извештај руководиоцу инспекције.

Допунски инспекцијски надзор врши се, по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору. Битно је истаћи да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора, чиме се

подстицајно делује на савесност у раду и превентивно на спречавање могућих несавесности и злоупотреба у обављању службене дужности. Допунски надзор може бити инициран и примедбама надзираног субјекта на записник о инспекцијском надзору.

Теренски инспекцијски надзор врши се изван службених просторија инспекције, на лицу места и састоји се од непосредног увида у земљиште, просторије, предмете, робу, возила и друге предмете, акте и документацију надзираног субјекта (врши се у пословним просторијама надзираног субјекта, на градилишту, у трговинском објекту, фабрици, школи, дому здравља, апотеци, предшколској установи, дому за старе, хотелу, ресторану, производном објекту, на фарми – пољопривредном газдинству, саобраћајној деоници, у згради, пловном објекту итд). Канцеларијски инспекцијски надзор, пак, се врши у службеним просторијама инспекције, увидом у акте, податке и документацију надзираног субјекта (тзв. документациона контрола). У пракси се инспекцијски надзор најчешће и по правилу спроводи као канцеларијско-теренски надзор.

Све врсте инспекцијског надзора, зависно од његове природе и делокруга инспекције, могу бити у оба облика – нпр. редован канцеларијски надзор, ванредан теренски надзор, контролни теренски надзор, допунски канцеларијски надзор итд.

III. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Праћење стања

Члан 8.

Инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу.

Ти послови укључују прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, података прибављених од државних органа, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора, и друге сродне послове.

На основу утврђеног стања и процене ризика инспекција припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује инспекцијску праксу, предузима превентивне активности и предлаже органима државне управе, органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другим имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени.

Органи из става 3. овог члана дужни су да сарађују са инспекцијом у поступцима праћења стања.

Инспекција на својој интернет страници објављује списак надзираних субјеката за које, на основу података добијених помоћу контролних листи,

утврди да су остварили највећи степен усклађености пословања и поступања са законом и другим прописом, као и списак надзираних субјеката за које утврди да нису уопште остварили усклађеност пословања и поступања са законом и другим прописом.

Модерна инспекција све више има аналитичку функцију, како би ефикасно управљала јавним ризицима, обезбедила потпору за превентивно деловање и друго вршење надзорне функције и обезбедила поштовање закона. У том смислу, Законом је утврђено да инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу, а ти послови укључују прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података (нпр. анкете и упитници),²¹ података прибављених од државних органа и ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора и друге сродне послове. На основу утврђеног стања и процене ризика инспекција припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује праксу инспекцијског надзора, предузима превентивне активности и предлаже органима управе и имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени.

Контролне листе представљају погодан инструмент помоћу кога се прикупљају подаци и мери ниво ризика и усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом у одређеној области надзора. Подаци се могу прикупљати и вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, као и од државних органа и других ималаца јавних овлашћења, што је ближе описано у коментару члана 5, којим се уређује сарадња. Исто се односи и на прибављање података и другу сарадњу са специјализованим институтима, заводима, дирекцијама и другим телима. Такође и на сарадњу са привредним коморама и другим пословним асоцијацијама, невладиним организацијама и удружењима, који прате стање у одређеној области, истражују јавно мњење, спроводе анкете међу својим чланством и на други начин прикупљају податке.

Прикупљање и анализа судске праксе укључује судску праксу судова Републике Србије опште и посебне надлежности (основни, виши, управни, прекршајни, апелациони, привредни, кривични судови, Врховни касациони суд) и праксу Европског суда за људска права. За ове потребе користе се одлуке судова које су донете поводом поступака инспекцијског надзора које је вршила одређена инспекција, јавно доступна судска пракса (нпр. судска пракса Врховног касационог суда је доступна преко адресе: <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/sudska-praksa>), билтени судске праксе, информатори, стручни часописи и правне базе.

Статистички подаци се могу прибавити од надлежних органа и организација које воде регистре, евиденције и базе података, са посебним

²¹ Дobar пример за истраживање јавног мњења од стране инспекције је *on-line* упитник Санитарне инспекције АПВ, са доступним резултатима: <http://195.178.40.87/~sanitarci/>

значајем података које поседују Агенција за привредне регистре (подаци о броју регистрованих привредних субјеката, подаци из финансијских извештаја и др.) и Републички завод за статистику (подаци о броју лица која „раде на црно“, броју издатих грађевинских дозвола и др).

Одредбе о праћењу и анализи стања су у сагласности са одредбама члана 13. Закона о државној управи, којим је прописано да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.

Законом о инспекцијском надзору је утврђено да инспекција на својој интернет страници објављује списак надзираних субјеката за које, на основу података добијених помоћу контролних листи, утврди да су остварили највећи степен усклађености пословања и поступања са законом и другим прописом (тзв. беле листе), као и списак надзираних субјеката за које утврди да нису уопште остварили усклађеност пословања и поступања са законом и другим прописом (тзв. црне листе). Тиме се дају позитивни и негативни примери и подстицаји за законито и безбедно пословање и поступање, које доноси вишеструке користи, док незаконито и небезбедно производи негативне последице за субјекте. Постојаће веће интересовање за склапање послова и пословна партнерства са привредним субјектима који су на „белој листи“, веће интересовање за инвестирање у њихов бизнис и финансирање бизниса, а тиме и веће шансе за раст и развој пословања, на супрот привредним субјектима који су на „црној листи“, од којих ће потенцијални пословни партнери да се клоне.

Сврха „белих“ листа је давање позитивних подстицаја субјектима који послују и поступају (понашају се) у складу са регулаторним и безбедносним правилима и стандардима да наставе и даље то да чине, као и да наставе да унапређују своје пословање и поступање у том правцу. У том смислу, другим законом и другим прописом, односно другим општим актом могу се, као наредни корак, дати одређена додатна права, користи и повластице субјекту који се налази на „белој“ листи, као што су предност или одређени додатни поени приликом закључивања новог уговора, ослобођење од дела одређених обавеза и др. „Беле“ листе делују позитивно на пословну репутацију (пословни углед) субјекта који се нађе на овој листи и шаљу сигнал постојећим и потенцијалним пословним партнерима, финансијерима и инвеститорима да је у питању пословни субјекат са ниским степеном пословних ризика и да постоји јака аргументација да ће се понашати фер и коректно и у будућој пословној сарадњи. Стога, „беле“ листе повећавају пословне перформансе, заинтересованост за улагање и финансирање бизниса и посредно доводе до повећања профита. С друге стране, сврха „црних“ листи је да се идентификују они субјекти који озбиљно крше правила и стандарде, код којих постоји одговорност за незаконито и небезбедно пословање и поступање, и према њима се делује тако да се спречи да наставе да послују и поступају на лош и штетан начин. Обрнуто од „белих“ листи, „црне“ листе делују негативно на пословну репутацију (пословни углед) субјекта и шаљу сигнал постојећим и потенцијалним пословним партнерима, финансијерима и инвеститорима да је у питању „несигурно тло“, хазардерство („коцкање“), „клизав

терен“, што треба да делује на субјекта тако да промени своје понашање и усклади се са прописима, јер у супротном иде у правцу смањења пословних перспектива и финансијских губитака, што даље води у банкротство, односно престанак пословања.²²

Процена ризика

Члан 9.

Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Процена ризика је део процеса анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику.

Ризик, према степену, може бити незнатан, низак, средњи, висок и критичан.

Примери „белих“ и „црних“ листа у различитим областима:

Пореска управа Црне Горе објављује „Бијелу листу“ – списак пореских обвезника код којих је уочен највећи степен фискалне дисциплине, поштовања пореских прописа и измиривања пореских обавеза. Критеријуми којима је извршен избор обвезника за ову листу обухватају уредност обрачунавања пореза и подношења пореских пријава, редовност измиравања пореских обавеза, као и да у поступцима инспекцијског надзора нису утврђене значајније неправилности, које би указивале на неки вид нерегуларног пословања. Сваки порески обвезник који је на белој листи може се сматрати уредним пореским обвезником;

Чланом 7. став 7. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14 и 105/14) прописано је да Пореска управа квартално, са пресеком стања на последњи дан у последњем месецу квартала, објављује на својој интернет страни назив, односно име и презиме, ПИБ и износ пореског дуга пореских дужника, и то правних лица са пореским дугом у износу од 20.000.000 динара и вишем и предузетника са пореским дугом у износу од 5.000.000 динара и вишем, чиме обавеза чувања службене тајне није повређена. Пореска управа спроводи ово овлашћење и дужност у пракси и на својој интернет страници објављује спискове највећих пореских дужника;

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/12) уређене су негативне референце и списак негативних референци понуђача;

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Инспекторат за рад и другим министарствима, сачинило је и објавило крајем 2014. год. беле и црне листе привредних субјеката и других организација чија је делатност пројектовање, изградња и надзор у области саобраћајне и друге инфраструктуре. Сврха ових листи је уређење тржишта грађевинске индустрије и помоћ компанијама које послују у складу са правилима, заштита запослених и других радно ангажованих лица и осигуравање партнерства државе са кредибилним компанијама;

Нацрт националног програма за сузбијање сиве економије, припремљен у оквиру рада Координационог тела за сузбијање сиве економије, предвиђа, као једну од мера борбе против сиве економије, сачињавање „беле“ листе привреде, коју ће чинити компаније које постижу најбоље резултате у усклађености пословања са прописима.

Инспекција није дужна да врши инспекцијски надзор када је процењени ризик незнатан.

Ризик се процењује у току припреме плана инспекцијског надзора и пре и у току инспекцијског надзора. Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.

Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.

Тежина штетних последица процењује се полазећи од:

природе штетних последица, која произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта, односно карактеристика робе или производа кога надзирани субјекат ставља у промет или услуга које надзирани субјекат пружа, или радњи које предузима, односно овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, и

обима штетних последица, пре свега круга лица који користе робу, производ или услуге, односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, односно опсега законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче.

Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости и безбедности његовог пословања и поступања. Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи и од: српских стандарда и правила добре праксе које надзирани субјекат примењује; система управљања и унутрашњег надзора над законитошћу, правилношћу и безбедношћу пословања и поступања код надзираног субјекта, узимајући у обзир политику управљања ризицима и различите облике унутрашњег надзора код надзираног субјекта, као и ревизију финансијских извештаја надзираног субјекта; стања у области у којој се његова делатност или активност врши и предвиђања будућих кретања у њој; унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета надзираног субјекта.

Поред процене ризика за надзиране субјекте, ризик се, према посебно прописаним критеријумима, може проценити и за поједина територијална подручја и друге територијалне и сличне целине (нпр. територијалне јединице, области и подобласти, деонице и др), објекте и групе објеката, у

складу са делокругом инспекције и потребама вршења инспекцијског надзора.

Заједничке елементе процене ризика у инспекцијском надзору прописује Влада.

Посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, као и посебне критеријуме из става 8. овог члана прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области.

Посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Процена ризика представља окосницу планирања и вршења инспекцијског надзора. Анализа и управљање ризицима су одавно познати и у примени у финансијском и привредном сектору, а корак по корак улазе и у јавну управу, и то прво, по природи ствари и послова који се обављају, у области надзора и контроле (интерна и екстерна ревизија, инспекција, стручни надзор и др). Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика (енг. *risk-based inspection*) и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Процена ризика је део процеса анализе ризика, који обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику. Она је подпроцес у оквиру процеса анализе ризика и састављена је од различитих елемената, међу којима су кључни вероватна тежина штетних последица и вероватноћа настанка тих последица, те критеријуми помоћу којих се они процењују, кораци који се предузимају и технике које се користе приликом процене, као и други повезани чиниоци.

Ризик представља комбинацију вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и вероватне тежине тих последица. Он, према степену, може бити незнатан (овај ризик се толерише и инспекција тада није дужна да врши надзор), низак, средњи, висок и критичан (када је ризик критичан инспекција предузима потребне радње и мере без одлагања и у сарадњи са другим надлежним органима и организацијама и са ресурсима потребним да се постигне законито и безбедно пословање и поступање).

Успостављањем система процене ризика у инспекцијском надзору елиминишу се или битно умањују арбитрарност, неуједначеност, самовоља, коруптивност и друге могуће злоупотребе у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, као и примедбе на учесталост и трајање инспекцијског надзора код једних и изостанак овог надзора код других привредних субјеката. Сигурно је да инспекције не могу и није реално нити смислено да могу да провере и исконтролишу све субјекте, поготову не у току једне године или сличном кратком периоду, утврде и реагују на сваку незаконитост која настане и сваки ризик који постоји. Тежња за контролом свих незаконитости и свих ризика у

пракси води у своју супротност и заштићена добра, права и интереси, у реалности, остају без праве заштите, а с друге стране стварају се услови за злоупотребе, корупцију и неоправдано административно оптерећење субјеката који послују у складу са прописима и неоправдано високе трошкове за државу. Како би се остварио циљ инспекцијског надзора, упоредо са великим улагањима у превентивне активности, неопходно је рангирати надзиране субјекте према ризичности, зависно од тежине могуће штетне последице и вероватноће њеног настанка, те реаговати благовремено и ефикасно на процењени висок и критичан ризик.

Проценом ризика врши се приоритизација инспекцијског надзора и избор субјеката код којих ће се вршити инспекцијска контрола. Не треба да чуди ако је проценат субјеката код којих се изврши надзор на годишњем нивоу једноцифрен у односу на укупан број субјеката, јер то произлази из процене ризика, тако да се време, људство и пажња усмеравају на већи ризик. Процена ризика врши се у току припреме плана инспекцијског надзора, пре и у току спровођења инспекцијског надзора. Праћењем и анализом стања у области надзора, коришћењем инспекцијског информационог система и аналитичким радом инспекција прикупљају се поуздане и уверљиве информације о надзираним субјектима и на основу прописаних критеријума утврђује степен ризика, планира, покреће и спроводи инспекцијски надзор. Тиме се стварају услови да се инспекцијски надзор планира и да не зависи од пријава грађана, да се инспекцијски ресурси (па и онда када долази до повећања броја инспектора) усмеравају на надзор оних субјеката, области и делатности где су најпотребнији и где могу да остваре најбоље резултате у управљању јавним ризицима, заштити живота и здравља, животне средине и других заштићених добара, права и интереса, а високоризични субјекти који континуирано крше прописе и причињавају штету идентификују и да се предузму прописане мере и радње да се њихово пословање и поступање усклади са законима и другим прописима, а будућа штета предупреди.

Динамика и учесталост редовног (планираног) инспекцијског надзора утврђује се зависно од процењеног степена ризика, с тим да се, поред редовног, може спровести и ванредан инспекцијски надзор, када се, поред осталог, после доношења плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или се промене околности. Виши процењени ризик не значи само чешће контроле, него и темељније, детаљније, дуже, обухватније, са више ангажованих инспектора и коришћењем већих ресурса него када је процењен ризик мањег степена.

Ваља истаћи да се ризик неретко погрешно поистовећује са опасношћу, односно тежином штетне последице (енг. *hazard*), премда то није исто, јер је ризик комбинација (садејство) тежине штетне последице и вероватноће њеног настанка, као двају основних чинилаца ризика, а не само један од њих. У наставку текста се даје илустрација овог односа.



Ризик, такође, није исто што и неизвесност, која не може да се сама по себи мери, за разлику од ризика, који може да се измери, изрази квантитативно и степенује. Но, овде треба имати на уму и да, ма колико процена ризика била добра, код ризика је присутан елемент људског фактора кога је тешко у свему предвидети, а који је у стању да проузрокује штету (нпр. несрећни случај).

По свом пореклу, односно према узроку настанка, ризик може потицати од природних околности (нпр. поплаве, епидемија заразне болести итд.) или од човекових (људских) одлука и радњи.

Ризик се процењује у току припреме плана инспекцијског надзора и пре и у току инспекцијског надзора. Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима. На овај начин се постиже животност, актуелност и сврсисходност плана, који треба да буде „жив“ документ који одговара реалним потребама.

Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике за законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика. Идентификација ризика укључује утврђивање узрока ризика - унутрашњих и спољних узрока, укључујући главни узрок, и вероватних, односно могућих штетних последица у случају остварења ризика. Идентификација ризика, такође, укључује дефинисање добара, права и интереса (вредности) који се остварењем ризика повређују или угрожавају, односно на које остварење ризика може да утиче неповољно. Идентификација ризика подразумева његово описивање. У складу са посебним прописима, ризике може да идентификује орган у чијем саставу је инспекција или други овлашћени орган и организација и о томе обавештава инспекцију. Када то проистиче из међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије, као и праксе и процеса рада са правним тековинама Европске уније, ризике идентификује овлашћена међународна организација и о томе обавештава инспекцију [нпр. Европска

агенција за безбедност хране (*European Food Safety Authority – EFSA*: <http://www.efsa.europa.eu/>), Европска комисија - *RAPEX*²³ систем брзе размене информација између држава чланица Европске уније о мерама и активностима које се предузимају у вези са озбиљним ризиком које опасан производ представља за здравље и безбедност потрошача преко система брзе размене информација и др]. Пре приступања процени ризика за одређене надзиране субјекте, ризик се може проценити за одређене делатности или активности, производе, групу надзираних субјеката са заједничким карактеристикама или повезане пословним односом или на други начин, у складу са делокругом инспекције и потребама инспекцијског надзора. Инспекција у поступању из овог члана узима у обзир стручна мишљења и расположиве научне доказе.

Тежина штетних последица процењује се полазећи од:

природе штетних последица, која произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта, односно карактеристика робе или производа кога надзирани субјекат ставља у промет или услуга које надзирани субјекат пружа, или радњи које предузима, односно овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, и

обима штетних последица, пре свега круга лица који користе робу или производ или услуге, односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, односно опсега заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче.

Природа штетних последица зависи од области и подобласти надзора и делокруга инспекције. За тржишну инспекцију релевантна је трговина, као делатност, као и различити сектори унутар трговинске области, и карактеристике непрехрамбених производа који се стављају у промет; за инспекције надлежне за храну - производња, прерада и промет хране и карактеристике прехрамбених производа (хране); за инспекцију за лекове и медицинска средства - производња и промет лекова и медицинских средстава и њихове карактеристике; за инспекцију рада - делатност или активност надзираног субјекта у смислу ризичности по безбедност и здравље на раду и права по основу рада, односно радње које надзирани субјекат предузима и овлашћења која врши одлучујући о правима, обавезама и одговорностима по основу рада запослених и других радно ангажованих лица; за пореску инспекцију - делатност или активност надзираног субјекта у смислу ризичности по јавне приходе (према методологији Пореске управе, утврђују се ризичне индустрије); за инспекцију за заштиту животне средине (еколошку инспекцију) - делатност или активност надзираног субјекта у смислу ризичности по животну средину;²⁴ за противпожарну инспекцију

²³ Доступно преко:

<http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/alerts/main/index.cfm?event=main.listNotifications>

²⁴ С тим у вези, Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон и 43/11 - одлука УС) утврђује да је активност која утиче на животну средину - сваки захват (стални или привремени) којим се мењају и/или могу

(инспекцију превентивне заштите) - делатност или активност надзираног субјекта у смислу ризичности од избијања пожара, односно према угрожености од пожара; за туристичку инспекцију – делатност надзираног субјекта у смислу ризичности по кориснике туристичких и угоститељских услуга итд.

Природа штетних последица произлази из делатности или активности надзираног субјекта, чињења, делања, радњи које предузима, овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на заштићене вредности. Она је уграђена, укорењена у производима, делатностима или активностима. Али, исто тако, она произлази и из неактивности, нечињења, уздржавања од чињења, тј. пропуштања дужног чињења, чиме се наноси штета заштићеним вредностима.

Обим штетних последица такође зависи од области и подобласти надзора и делокруга инспекције и односи се на круг лица који користе робу или производ или услуге (потрошачи прехранбених и непрехрамбених производа, лекова и медицинских средстава, корисници услуга превоза путника, корисници туристичких услуга, корисници услуга социјалне заштите итд), односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту (запослена и друга радно ангажована лица, ученици у основној/средњој школи и др.) или у вези са надзираним субјектом (станари у стамбеној згради/блоку, власници суседних непокретности, добављачи итд), односно опсега заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче - јавно здравље, јавни приходи, животна средина, биљни и животињски свет, безбедност људи, имовина, права и интереси запослених и радно ангажованих лица, привреда, поштена тржишна утакмица, несметан рад органа и организација, комунални ред итд. Наравно да није исти обим штете која може настати када се ради о хипермаркету, у коме производе набавља велики круг потрошача, с једне стране, и локалном СТР-у, с друге, у коме производе купује један мањи, ограничен круг потрошача. Или, обим штете који може настати услед ускраћивања одмора возачима у великом ауто-превознику, са великим бројем путника и полазака, међуградским и међудржавним линијама, с једне стране, и у међумесном превозу путника на локалном нивоу, са малим бројем путника и полазака, с друге. Као и, на пример, ризик по живот, здравље и материјалну штету проузрокован неисправним мотором који је уграђен у мали или у велики број аутомобила. Или, на пример, ризици од штете по здравље услед хигијенске неисправности воде за купање јавног базена са великим бројем купача, с једне, и базена са малим бројем купача, с друге стране. Или, пак, угроженост од еколошког акцидента једног мањег насеља, с једне стране, и града, с друге стране. Или, обим штете због избегавања плаћања пореза и другог јавног прихода у хиљадама или милионима динара. Такође, ризик по безбедност гледалаца (публике) у спортском објекту на спортском догађају коме присуствује десетине хиљада гледалаца и спортском догађају коме присуствује пар стотина гледалаца. Или, ризик по

променити стања и услови у животној средини, а односи се на: коришћење ресурса и природних добара; процесе производње и промета; дистрибуцију и употребу материјала; испуштање (емисију) загађујућих материја у воду, ваздух или земљиште; управљање отпадом и отпадним водама, хемикалијама и штетним материјама; буку и вибрације; јонизујуће и нејонизујуће зрачење; удесе.

безбедност посетилаца угоститељског објекта у погледу избијања пожара, када се ради о објекту који прима мали број људи, а који могу релативно брзо и једноставно да се евакуишу, и великог објекта (нпр. дискотека, ноћни бар и сл.), који прима велики број посетилаца, често већи од броја према параметрима одређеним законима, стандардима и техничким дозволама, када се јавља пребукираност и преоптерећеност локала, што повећава време евакуације и њену сложеност у случају избијања пожара. Или, ризик који произлази, на пример, из незаконитог и неправилног обављања комуналне делатности комуналног предузећа или незаконитог и неправилног пружања услуга општинске управе или центра за социјални рад, који имају велики број и оних који имају мали број корисника услуга. Или, ризик који по станаре произлази из коришћења неадекватних и по здравље опасних грађевинских материјала када је у питању велики стамбени блок или мања стамбена зграда. У анализи обима штете нарочиту пажњу треба посветити заштити осетљивих (угрожених) група, а посебно деце, чије здравље је изложеније негативним утицајима који потичу из хране, воде и различитих производа (нпр. играчке, кућни уређаји, предмети који се користе у домаћинству).

Вероватноћа настанка штетних последица процењује се полазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости и безбедности његовог пословања и поступања, као и од српских стандарда и правила добре праксе које надзирани субјекат примењује, система управљања и унутрашњег надзора законитости, правилности и безбедности пословања који се врши од стране надзираног субјекта, узимајући у обзир политику управљања ризицима, различите облике унутрашњег надзора и ревизију финансијских извештаја надзираног субјекта, стања у области у којој се његова делатност или активност врши и предвиђања будућих кретања у њој, унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета надзираног субјекта.

За надзираног субјекта који се у претходном, прошлом пословању и поступању понашао ризикантно, повређивао закон и друге прописе и захтеве безбедности, што је утврђено у претходним инспекцијским надзорима и у прекршајним и другим казним поступцима, тј. који има историју високоризичног и противправног понашања, постоји већа вероватноћа да ће опет тако поступати. Да ће се и у будућности понашати онако или слично како се понашао у прошлости.²⁵ Ту треба узети у обзир број, тежину, трајање, учесталост и међузависност претходног незаконитог и небезбедног пословања и поступања надзираног субјекта. Претходно пословање и поступање надзираног субјекта је првенствени критеријум за процену вероватноће настанка штетних последица.

²⁵ С овим у вези, Пореска управа користи интернет алат „Порески аларм“ (www.poreskialarm.gov.rs), преко кога се могу пријавити пореске неправилности, које су значајне за анализу ризика. На основу анализе ризика и оцене фискалне издашности, односно оправданости теренске контроле, Пореска управа доноси планове контроле. Пореска управа истиче да, због ограниченог броја инспектора и имајући у виду трошкове теренске контроле, води рачуна о томе да сваки излазак на терен буде оправдан и ефикасан.

Поред њега, постоје и други критеријуми, који су напред наведени. Постоји пракса да се новоосновани субјекти, код којих не постоји историја претходног понашања, односно подаци нису доступни, разврставају у средњи ниво вероватноће настанка штетних последица, који је подложен каснијим изменама, зависно од налаза и исхода извршених надзора. Ако је процењена тежина штетних последица велика, целисходно је поћети са високом оценом ризика и касније је смањити ако резултати надзора тог субјекта буду добри.

Везано за критеријум српских стандарда које надзирани субјекат примењује, Законом о стандардизацији („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 46/15), којим се уређују начела и циљеви стандардизације у Републици Србији, организовање и делатност националног тела за стандардизацију, као и доношење, објављивање, повлачење и примена српских стандарда и сродних докумената, утврђено је да је стандард - техничка спецификација коју је донело национално тело за стандардизацију за виšekратну или сталну употребу са којом усаглашеност производа, процеса и услуга није обавезна. Српски стандард је стандард који је донело национално тело за стандардизацију у Републици Србији, док је европски стандард - стандард који је донела европска организација за стандардизацију, а међународни стандард је стандард који је донела међународна организација за стандардизацију. Сродни документ је било која техничка спецификација, а која није стандард, коју је донела међународна или европска организација за стандардизацију, односно национално тело за стандардизацију, за виšekратну или сталну употребу и са којом усаглашеност производа, процеса и услуга није обавезна. Примена српских стандарда и сродних докумената је добровољна, а технички или други пропис се може позивати само на објављене српске стандарде. Изузетно, уколико нема објављеног српског стандарда у одговарајућој области, у техничком или другом пропису Републике Србије може се вршити позивање на међународни, европски или национални стандард других држава. Усаглашеност производа, процеса и услуга са српским стандардом може се потврдити декларацијом о усаглашености коју издаје произвођач или давалац услуге. Давалац декларације о усаглашености потврђује да је испунио све захтеве из стандарда. Декларацијом о усаглашености сматра се и стављање ознаке стандарда на производ, његову амбалажу или пратећу документацију. Законом о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Службени гласник РС“, број 36/09) уређује се начин прописивања техничких захтева за производе и доношење техничких прописа, оцењивање усаглашености производа са прописаним техничким захтевима, обавезе испоручиоца производа и власника производа у употреби, важење иностраних исправа о усаглашености и знакова усаглашености, обавештавање о техничким прописима и поступцима оцењивања усаглашености и вршење надзора над спровођењем овог закона и прописа донетих на основу овог закона.

Правила добре праксе зависе од области и подобласти надзора и делокруга инспекције и могу бити правила добре хигијенске, дистрибутерске, клиничке, пољопривредне, лабораторијске, произвођачке, пчеларске праксе, праксе у настави и друге добре праксе. Најчешће су систематизована у водиче, кодексе, стандарде и смернице.

Премда у Закону нису изричито наведени међународни и европски стандарди као критеријуми за процену вероватноће настанка штетних последица, као једног од два кључна фактора ризика, њих свакако треба узети у обзир приликом процене ризика. Они, у сваком случају, ако и нису изричито наведени као што су српски стандарди, чине правила добре праксе, која јесу изричито наведена у овом члану. Тако, уколико одређено привредно друштво – надзирани субјекат које производи одређену робу послује са привредним субјектима у Европи и другим иностраним земљама и извози на та тржишта, оно је дужно да ту робу производи у складу са одређеним европским, односно међународним стандардима уколико хоће да се та роба појави на овим тржиштима. С обзиром да је стандарде по којима овај надзирани субјекат производи робу донела европска, односно међународна организација у прописаном поступку, њих не треба занемарити приликом процене ризика од стране инспекције у Републици Србији. Увођење и придржавање европских и међународних стандарда у пословању има капацитет да доведе до снижавања нивоа ризика надзираног субјекта.

И унутрашњи надзор и управљање ризицима унутар надзираног субјекта су критеријуми на основу којих се процењује вероватноћа настанка штетних последица. Што је боља интерна контрола, смањује се потреба за спољном контролом. Уређујући ова питања, Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон и 5/15) у члану 232. прописује да надзорни одбор друштва с ограниченом одговорношћу, између осталог, установљава политике управљања ризицима, врши унутрашњи надзор над пословањем друштва и врши надзор над законитошћу пословања друштва. Код акционарског друштва са једнодомним управљањем, сагласно члану 398. Закона о привредним друштвима, одбор директора, између осталог, установљава политике управљања ризицима. Одбор директора, такође, врши унутрашњи надзор над пословањем друштва, одговара за тачност пословних књига друштва и одговара за тачност финансијских извештаја друштва, као и врши друге послове и доноси одлуке у складу са овим законом, статутом и одлукама скупштине. Код акционарског друштва са дводомним управљањем, сагласно члану 441. овог закона, ово чини надзорни одбор. Чланом 411. тог закона, којим се уређује делокруг комисије за ревизију, коју је јавно акционарско друштво обавезно да образује, ова комисија, поред осталог, припрема, предлаже и проверава спровођење политика управљања ризицима, врши надзор над радом унутрашњег надзора у друштву, оцењује садржину финансијских извештаја и врши надзор над поступком ревизије. Чланом 452. Закона о привредним друштвима прописано је да послови унутрашњег надзора нарочито обухватају контролу усклађености пословања друштва са законом, другим прописима и актима друштва, надзор над спровођењем рачуноводствених политика и финансијским извештавањем, проверу спровођења политика управљања ризицима, праћење усклађености организације и деловања друштва са кодексом корпоративног управљања и вредновање политика и процеса у друштву, као и предлагање њиховог унапређења. Лице које руководи пословима унутрашњег надзора дужно је да о спроведеном надзору пословања редовно извештава комисију за ревизију, а у

друштвима која немају комисију за ревизију - одбор директора, односно надзорни одбор, ако је управљање друштвом дводомно.

Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/14 - др. закон) утврђено је успостављање, праћење и проверавање политике управљања ризицима у јавном предузећу. Овим законом је прописано да акт о оснивању јавног предузећа (оснивачки акт) садржи одредбе о сношењу ризика. Чланом 18. овог закона прописано је да надзорни одбор јавног предузећа, између осталог, врши унутрашњи надзор над пословањем јавног предузећа, успоставља, одобрава и прати унутрашњу контролу, финансијске извештаје и политику управљања ризицима. Чланом 43. овог закона прописано је да јавно предузеће чији је оснивач Република Србија има комисију за ревизију, која, поред осталог, припрема, предлаже и проверава спровођење политика управљања ризицима и оцењује садржину финансијских извештаја.

Закон о ревизији у члану 43. прописује да су друштва од јавног интереса дужна да имају Комисију за ревизију (одбор за праћење пословања), која обавља послове у складу са Законом о привредним друштвима. Друштвима од јавног интереса сматрају се велика правна лица разврстана у складу са законом којим се уређује рачуноводство, правна лица која се сматрају јавним друштвима у складу са законом којим се уређује тржиште капитала и сва правна лица које Влада на предлог надлежног министарства прогласи правним лицима од јавног интереса за Републику Србију, независно од њихове величине.

Кодекс корпоративног управљања („Службени гласник РС“, број 99/12), који је донела Привредна комора Србије, уз стручну подршку УСАИД Пројекта за боље услове пословања, као и уз подршку Међународне развојне корпорације (ИФЦ) и Швајцарског секретаријата за економске послове (СЕЦО), је општи акт „меког“ компанијског права, тј. принципи и препоруке садржани у Кодексу нису обавезујући, али се препоручују свим друштвима капитала, а нарочито члановима Привредне коморе Србије, као најбоља пракса корпоративног управљања. Кодекс разрађује питања интерног надзора и управљања ризицима у друштвима капитала, разрешава извесне термилошке, појмовне и друге недоумице и попуњава одређене законске и правне празнине у овом погледу, преносећи у домаће право међународне стандарде и најбољу праксу. Дефинишући логичким редоследом појмове у области унутрашњег (интерног) надзора, како следи у наставку текста, Кодекс даје нову вредност у овој области, појмовно и системски је заокружујући:

Појам	Значење
Интерни надзор	Општи појам за прегледање, испитивање и оцењивање правилности рада, процеса и поступака који укључује све врсте и облике контролних мера и активности успостављене и спроведене од стране руководства у циљу прибављања сигурности у пословни систем, у поузданост основа за доношење одлука, у могућност раног препознавања опасности од потенцијалних губитака и благовременог предузимања мера за њихово одбацивање или ублажавање. Најчешћи облици интерног надзора у примени су: интерна

	контрола, систем интерних контрола, управљање ризиком, контролинг, ²⁶ контрола усклађености пословања, провере по захтевима различитих система менаџмента, инспекције, управљање ликвидношћу и имовином, интерна ревизија, посебне контроле и друго.
Ризик	Могућност настанка догађаја чија би се последица могла одразити на постизање циљева друштва. Ризик се исказује и мери у категоријама последице, која се коначно увек може изразити новчаним износом, и вероватноће настанка тог догађаја.
Управљање ризиком	Процес идентификације и оцене ризика и дефинисања одговарајућих контрола као одговора на ризик у циљу управљања догађајима и ситуацијама и обезбеђења уверавања да ће циљеви друштва бити остварени.
Интерна контрола	Свака радња предузета од стране надлежног органа и/или функције друштва у сврху управљања ризиком и повећања извесности достизања постављених планова и циљева друштва. Свака интерна контрола састоји се од пет компонената: контролног окружења као базе која опредељује квалитет и успешност свих других активности из домена интерне контроле; оцене ризика; контролних активности (самих контролних поступака); информација и комуникација (као начин којим се преносе информације о контролама и обезбеђују повратне информације о њиховом функционисању); и мониторинга (надзора над функционисањем успостављених контрола или система интерних контрола).
Контролно окружење	Основ за изградњу система интерних контрола а опредељено је ставовима, вредностима и понашањем одбора и руководства. Контролно окружење осигурава дисциплину и структуру за постизање примарних циљева система интерне контроле. Контролно окружење укључује следеће елементе: интегритет и етичке вредности; филозофију и стил руковођења; структуру организације; начин доделе овлашћења и одговорности; политике и праксе управљања; и компетентност запослених.
Систем интерних контрола	Јединствени концепт настао обједињавањем свих контролних поступака и процеса који се примењују у

²⁶ Контролинг је један од облика унутрашњег (интерног) надзора у привредним друштвима, по правилу, већим друштвима. Контролинг је стручна и саветодавна помоћ власницима компанија и инвеститорима у превладавању пословних и инвестиционих ризика, доношења одлука са већом сигурношћу и остваривању пословних и инвестиционих циљева. Нагласак контролинга је на циљно оријентисаном планирању и управљању компанијом и инвестицијом, са обједињавањем планирања, контроле, анализе и управљања пословним процесима и ризицима.

	пословању и управљању друштвом, интегришући појединачне контроле и поступке, чинећи нормативни оквир којим се регулише пословање и управљање друштвом и обезбеђујући руководству и управи сигурност у остваривању циљева друштва.
Усклађеност пословања	Поштовање интерних и екстерних захтева: политика, планова, процедура, закона, прописа, уговора и других захтева којима се регулише пословање друштва.
Интерна ревизија	Независно, објективно уверавање и саветодавна активност осмишљена да дода вредност и побољша пословање организације. Она помаже организацији да оствари своје циљеве уводећи систематичан, дисциплиновани приступ процењивању и побољшању ефикасности управљања ризиком, контролних и управљачких процеса. (Општеприхваћена дефиниција Института интерних ревизора - <i>The Institute of Internal Auditors</i>).
Уверавање (енг. Assurance)	(У контексту улоге интерне ревизије) објективно испитивање поступака, активности и процеса успостављених у друштву у циљу давања независне оцене и обезбеђења доказа да ће на њима засновани циљеви и планови друштва бити остварени.
Екстерна ревизија	Поступак провере и оцене финансијских извештаја и консолидованих извештаја обвезника ревизије, као и података и метода који су примењени при састављању финансијских извештаја, а у циљу изражавања стручног и независног мишљења о истинитости и објективности исказаног финансијског стања, резултата пословања и новчаних токова друштва, као и да су исти припремљени у складу са оквиром финансијског извештавања који друштво примењује

У различитим областима постоји стручни надзор, који такође треба уврстити у облике унутрашњег надзора. Тако, на пример, Закон о планирању и изградњи прописује да инвеститор обезбеђује стручни надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола. Стручни надзор обухвата: контролу да ли се грађење врши према грађевинској дозволи, односно према техничкој документацији по којој је издата грађевинска дозвола; контролу и проверу квалитета извођења свих врста радова и примену прописа, стандарда и техничких норматива, укључујући стандарде приступачности; контролу и оверу количина изведених радова; проверу да ли постоје докази о квалитету материјала, опреме и инсталација који се уграђују; давање упутстава извођачу радова; сарадњу са пројектантом ради обезбеђења детаља технолошких и организационих решења за извођење радова и решавање других питања која се појаве у току извођења радова. Стручни надзор може да врши лице које испуњава услове прописане овим законом за одговорног пројектанта или одговорног

извођача радова. У вршењу стручног надзора на објекту не могу да учествују лица која су запослена у привредном друштву, односно другом правном лицу или предузетничкој радњи које је извођач радова на том објекту, лица која врше инспекцијски надзор, као и лица која раде на пословима издавања грађевинске дозволе у органу надлежном за издавање грађевинске дозволе.

Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 - аутентично тумачење и 68/15) је прописано да се ради осигурања квалитета рада у установи вреднују остваривање циљева и стандарда постигнућа, програма образовања и васпитања, развојног плана и задовољства ученика и родитеља, односно старатеља деце и ученика. Вредновање квалитета остварује се као самовредновање и спољашње вредновање. Самовредновањем установа оцењује: квалитет програма образовања и васпитања

његово остваривање, све облике и начин остваривања образовно-васпитног рада, стручно усавршавање и професионални развој, услове у којима се остварује образовање и васпитање, задовољство ученика и родитеља, односно старатеља деце и ученика. У самовредновању учествују стручни органи, савет родитеља, ученички парламент, директор и орган управљања установе. Самовредновање се обавља сваке године по појединим областима вредновања, а сваке четврте или пете године - у целини. Извештај о самовредновању квалитета рада установе подноси директор васпитно-образовном, наставничком, односно педагошком већу, савету родитеља и органу управљања.

Од великог значаја за унутрашњи надзор и интерно управљање ризицима код надзираног субјекта је систем контроле квалитета унутар овог субјекта, чији је циљ осигуравање квалитета процеса, производа, послова, машина, система, опреме

радова, испуњавањем низа правних и техничких захтева у погледу управљања квалитетом.

Прописима из различитих области предвиђено је образовање различитих чуварских служби. Ово је карактеристично за законе из области заштите природних ресурса и животне средине (нпр. ловочуварска служба, рибочуварска служба, шумочуварска служба). Премда ове чуварске службе не спадају у унутрашњи надзор или не у унутрашњи надзор у ужем смислу, приликом оцене унутрашњег надзора као фактора вероватноће ризика треба вредновати чињенице да ли су образоване овакве чуварске службе, те да ли и како оне функционишу и које резултате остварују.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору, која обухвата финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, интерну ревизију код корисника јавних средстава и хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, успостављена је Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13 и 142/14) и пратећим подзаконским прописима и општим актима. Финансијско управљање и контрола обухвата контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникације, праћење и процену система. Финансијско управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. Закон о буџетском систему дефинише интерну ревизију као активност која пружа независно

објективно уверавање и саветодавну активност, са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације, помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом. Функционална независност интерне ревизије се обезбеђује самосталним одлучивањем о: подручју ревизије на основу процене ризика, начину обављања ревизије и извештавању о обављеној ревизији. Интерна ревизија на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације. Интерна ревизија пружа саветодавне услуге које се састоје од савета, смерница, обуке, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле. Субјекти у јавном сектору подлежу, поред унутрашњег надзора, односно интерне контроле и интерне ревизије, и спољним облицима надзора и контроле, што поспешује њихово управљање ризицима. Тако, Законом о јавним предузећима („Службени гласник РС“, бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/14 - др. закон) утврђено је да јавна предузећа морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора (спољни-екстерни ревизор). Законом о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10) у члану 10. предвиђени су субјекти из јавног сектора који су субјекти ревизије.

Посебним законима и другим прописима у одређеним областима конкретизована су питања унутрашњег надзора. Тако, у области безбедности хране, у складу са Законом о безбедности хране, самоконтрола субјеката у пословању храном заснива се на принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР). У складу са Законом о здравственој исправности предмета опште употребе („Службени гласник РС“, број 92/11), унутрашња контрола је поступак самоконтроле којим субјекат пословања проверава усклађеност свог пословања са прописима којима су уређени услови у погледу здравствене исправности предмета опште употребе. Субјекти у пословању предметима опште употребе дужни су да на документован начин у складу са својом делатношћу, успоставе и спроводе унутрашњу контролу у свим фазама производње и промета, у складу са принципима добре произвођачке, хигијенске праксе, као и анализе опасности и контроле критичних тачака. Субјекти у пословању предметима опште употребе дужни су да на захтев инспектора надлежног за службену контролу ставе на увид документацију у вези са спроведеном унутрашњом контролом. Законом о безбедности и здрављу на раду („Службени гласник РС“, број 101/05) и Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини („Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 - испр. и 30/10) прописује се обавеза за послодавце да сачине и примењују акт о процени ризика и друге мере ради спречавања повреда на раду, професионалних обољења и обољења у вези са радом.

Везано за стање у области у којој се његова делатност или активност врши предвиђања будућих кретања у њој као фактор вероватноће настанка штетних

последица, укратко се може рећи да постоје типични проблеми везани за одређене привредне секторе, те да када су у одређеној области, сектору, грани привреде повећани тржишни ризици и долази до смањења пословних резултата, учинака и перспектива, то повлачи смањење трошкова, што може да води повећању броја неправилности, незаконитости и небезбедности у пословању, односно повећаном ризичном („опасном“) понашању учесника на тржишту, ради опстанка на тржишту. У таквој ситуацији и они субјекти који се придржавају прописа бивају изложени притиску конкуренције да их следе у ризичнијем понашању и пословању („Моји конкуренти то раде!“), јер у супротном постоје реални изгледи да се смањи њихово тржишно учешће.

Што се тиче унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета надзираног субјекта (нпр. унутрашње организационе стручне јединице и стручни кадрови, спољни консултанти, уведен интегрисани систем менаџмента, напредне технолошке линије и др.), њихов утицај са аспекта вероватноће настанка штетних последица је такав да је правило да што су ови капацитети већи и квалитетнији, то је мања вероватноћа да ће доћи до грешке и пропуста у пословању надзираног субјекта.

Вероватноћа настанка штетних последица, тј. остварења ризика у одређеним областима варира у зависности од тога о ком периоду у току године се ради. Тако, на пример, вероватноћа остварења ризика у области туризма је већа у летњем периоду, као и у зимском, када већина људи користи годишње одморе, путује и одседа у туристичким центрима. Ово утиче и на повећање вероватноће настанка ризика у саобраћају. Исто тако, на пример, летњи пољопривредни и грађевински радови повећавају вероватноћу непријављеног рада. Такође, летње температуре утичу негативно на безбедност, односно микробиолошку исправност и квалитет хране. У летњем периоду се повећава и ризик од буке која долази из кафића и сличних угоститељских објеката са летњим баштама.

Инспекција није дужна да изврши инспекцијски надзор када се промене елементи на основу којих је извршена процена и накнадно процени да је ризик код надзираног субјекта незнатан, чиме се не захтева ангажовање инспекцијских ресурса. Сам трошак инспекцијског надзора, и по надзиране субјекте и по државу,

случају незнатног ризика је несразмерно већи од евентуалне користи. Исто је и са сврсисходношћу надзора у оваквим случајевима. Међутим, и незнатни ризици се прате и уколико се такав ризик повећа и пређе у више степене, он тада прелази режим контроле и учесталости који је предвиђен за такав степен ризика.

За сваки критеријум за процену тежине (природе и обима) штетних последица и вероватноће њиховог настанка даје се одређени број бодова, у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова, а сразмерно утицају и величини (озбиљности, „опасности“), и додељује пондер утврђен у складу са значајем критеријума, тако да се за сваки критеријум добије нумеричка вредност исказана у бодовима. Нумеричке вредности тежине штетних последица, вероватноће њиховог настанка и степена ризика исказују се у бодовима.

Нумеричка вредност тежине штетних последица добија се множењем нумеричких вредности за критеријуме природе штетних последица и обима штетних последица.

Наиме, штетна последица, чија природа произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта, односно карактеристика робе или производа кога надзирани субјекат ставља у промет или услуга које надзирани субјекат пружа, или радњи које предузима, односно овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, има различите нивое (интензитете). Нпр. штетна последица по здравље која може произаћи из одређене делатности коју обавља надзирани субјекат може бити незнатно и мало нарушавање здравља, нарушавање здравља у средњем обиму до нарушеног здравственог стања високог интензитета, па и фаталног исхода. Исто тако, на пример, када је у питању заштита животне средине – распон се може кретати од незнатног и малог до врло озбиљног, критичног загађења животне средине. Природа штетне последице може се везати за одговарајуће мерне јединице, зависно од делокруга инспекције, области и предмета надзора и посебних прописа и стандарда. Тако, на пример, присуство одређене материје или неког елемента у одређеним количинама изазива одређене степене нарушавања здравља или нарушавања животне средине - од лакшег до тежег степена – па, према томе, утврђује се као саставни део критеријума за природу штетне последице.

Као што је речено, обим штетних последица зависи од, пре свега, круга лица који користе робу, производ или услуге, односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту или у вези са њим, односно опсега јавних вредности на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче, и то се нумерички градуално изражава.

Нумеричка вредност вероватноће настанка штетних последица добија се множењем нумеричких вредности за критеријуме процену вероватноће. Првенствени критеријум за процену вероватноће је претходно пословање и поступање надзираног субјекта, тако да њему треба да се да највећи значај приликом процене вероватноће и он треба да повлачи највећи број бодова у оквиру критеријума за процену вероватноће. Што је пословање и поступање надзираног субјекта у претходном периоду (прошлости) било усклађеније са законима, другим прописима и захтевима безбедности (био је мали број инцидената, повреда, пропуста или их није било), и то у што дужем периоду, то је бројчана вредност вероватноће настанка штете мања, а тиме је и степен ризика мањи, и обрнуто. И за друге критеријуме процене вероватноће дају се бодови.

Нумеричка вредност степена ризика добија се множењем нумеричких вредности тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка. Процењени степен ризика добија се када се утврди ком степену ризика, према дефинисаним распонима у броју бодова за сваки степен, припада његова нумеричка вредност. У наставку се дају модели матрице ризика, у којима се приказује степеновање тежине штетне последице и вероватноће настанка штетне последице, чија комбинација даје степен ризика. У питању је координатни систем, где хоризонтална координата представља степеновану вероватноћу настанка штетних последица, а вертикална координата степеновану тежину штетних последица. Сусретањем додељених вредности за ове две величине добија се степен ризика.

Модел матрице ризика²⁷

Вероватноћа настанка штетних последица Тежина штетних последица	Незнатна	Ниска	Средња	Висока	Критична
Критична	5	10	15	20	25
Висока	4	8	12	16	20
Средња	3	6	9	12	15
Ниска	2	4	6	8	10
Незнатна	1	2	3	4	5

Одреднице за степен ризика

	Ознака (боја)	Број бодова
Критичан		25
Висок		15 - 24
Средњи		5 - 14
Низак		3 - 4
Незнатан		1 - 2

Матрица ризика из међународног стандарда

ISO/IEC FDIS 31010 Risk management - Risk assessment techniques²⁸

Likelihood rating	E	IV	III	II	I	I	I
	D	IV	III	III	II	I	I
	C	V	IV	III	II	II	I
	B	V	IV	III	III	II	I
	A	V	V	IV	III	II	II
		1	2	3	4	5	6
		Consequence rating					

²⁷ Напомена: Модел и одреднице су општег и информативног карактера. Нумеричке вредности у моделу и одредницама су дате само оријентационо и примера ради.

²⁸ Овом стандарду идентичан је српски стандард СРПС ЕН 31010:2011 Менаџмент ризиком – Технике оцјене ризика, на коме ауторска права има Институт за стандардизацију. Вертикална координата на матрици означава вероватноћу, а хоризонтална тежину последице. Степени ризика обележени су римским бројевима и различитим бојама.

Општи оквир за процену ризика постављен Законом о инспекцијском надзору и Уредбом о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 81/15), укључујући критеријуме за тежину и вероватноћу настанка штетних последица, конкретизује се и прилагођава појединачним областима инспекцијског надзора, имајући ту у виду разноликост предмета инспекцијских надзора и делокруг инспекција. У одређеним областима је то већ урађено кроз секторске прописе. Зависно од области инспекцијског надзора, могу се, поред конкретизованих и прилагођених општих критеријума - који тиме постају посебни критеријуми, користити и други, додатни посебни критеријуми, као и подкритеријуми у оквиру критеријума. У склопу елемената процене ризика, према томе, постоје две групе: прва, коју чине заједнички (општи, системски) елементи, примењиви на све инспекције, и друга, коју чине посебни елементи, који се састоје од прилагођених и конкретизованих општих елемената према појединачним областима и додатни (специфични) посебни елементи, када за њима постоји потреба. Ризици и процена ризика у општем, заједничком, системском смислу уређени су Законом и поменутом уредбом, којима се дају усмерења и успостављају заједничка општа правила процене ризика за све инспекције, које даље треба да буду разрађена и конкретизована кроз секторске прописе и акте, у складу са природом и садржином одговарајућих области и подобласти инспекцијског надзора у делокругу појединачних инспекција. Посебни елементи процене ризика су предмет уређења посебних (секторских) прописа. Закон у члану 9. став 10. предвиђа да посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области. Ставом 11. истог члана прописано је да посебне елементе процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Посебни елементи процене ризика, што укључује и посебне критеријуме за процену ризика - прилагођене и конкретизоване опште критеријуме и додатне посебне критеријуме (када за њима постоји потреба), те учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, у складу са Законом и Уредбом, уређују се правилницима и могу се разрађивати упутствима, као подзаконским актима којима се овај закон извршава. Додатни посебни критеријум може бити, примера ради, одређени период у току године (нпр. летњи период), присуство и изложеност осетљивих група (деца, старија лица, особе са инвалидитетом и др), географски чиниоци, сложеност одређеног питања, области, захтева, процедура и др. Чланом 15. ст. 1, 2. и 3. Закона о државној управи прописано је да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства, те да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, а упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа. Координациона комисија разматра и даје мишљење на предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања критеријума за процену ризика.

Учесталост вршења инспекцијског надзора може се уредити и посебним законом – нпр. чланом 148. став 3. Закона о основама система образовања и васпитања прописано је да се редован надзор установе обавља најмање једанпут годишње. Сличан пример имамо и у члану 175. став 2. Закона о планирању и изградњи, којим је прописано да је, у вршењу инспекцијског надзора, грађевински инспектор дужан да обавезно изврши два инспекцијска надзора, и то приликом добијања обавештења од надлежног органа о пријави темеља и по завршетку објекта у конструктивном смислу.

Поред процене ризика за надзиране субјекте, ризик се може проценити и за поједина територијална подручја и друге територијалне и сличне целине (нпр. територијалне јединице, области и подобласти, деонице и др), објекте и групе објеката, у складу са делокругом инспекције и потребама вршења инспекцијског надзора. Зависно од области и подобласти надзора и делокруга инспекције, у питању су шумска подручја, грађевинска подручја, грађевински објекти и групе објеката, сливови река (речни сливови), ерозиона подручја, поплавна подручја, подручја са пољопривредним земљиштем, деонице путева, делови насеља у близини пијаца, подручја туристичког простора и др. Овај ризик се процењује према посебно прописаним критеријумима. Закон у члану 9. ст. 10. и 11. предвиђа да ове посебне критеријуме прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области, односно надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе када је у питању изворна надлежност аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

С тим у вези, на пример, Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - одлука УС и 55/14), у члану 156. прописује да путеви морају бити пројектовани, изграђени, реконструисани и одржавани тако да се саобраћај на њима може одвијати несметано и безбедно и морају испуњавати прописане услове. Редовну контролу јавног пута у експлоатацији са аспекта безбедности саобраћаја на путу врши орган надлежан за послове саобраћаја - инспектор за јавне путеве. Управљач јавног пута мора обезбедити да се, на основу налаза инспектора за јавне путеве, сачини пројекат којим се утврђују мере за безбедно одвијање саобраћаја на путу. Управљач пута дужан је да прати стање безбедности саобраћаја на путу, обезбеди независне пројекте у циљу идентификације опасних места најмање једанпут годишње и независне пројекте мапирања ризика на деоницама и идентификација најопаснијих деоница, обавља стручне анализе високо ризичних деоница пута (црне тачке), сачини појединачан пројекат за санирање ризичних деоница и опасних места и предузме мере за санирање високо ризичних деоница пута и опасних места у складу са тим пројектом. Ближе услове у погледу стратешке анализе високо ризичних деоница прописује министар надлежан за послове саобраћаја.

Ако је један чинилац ризика – рецимо, тежина штетне последице – висок(а) има потенцијал да нанесе знатну штету, будући да то проистиче из природе

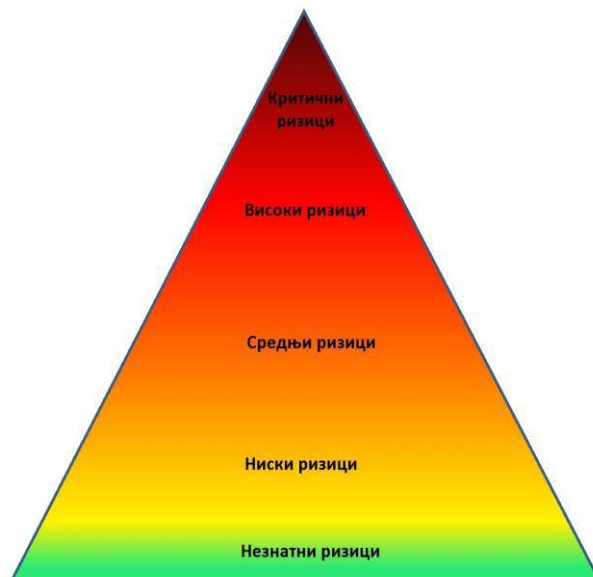
делатности коју обавља надзирани субјекат („опасна делатност“),²⁹ то не значи аутоматски и да је степен ризика такав - висок или критичан. Ово зато што вероватноћа настанка штетне последице може бити ниска, јер се надзирани субјекат ревносно придржава прописаних правила, захтева и стандарда за управљање ризиком, што у комбинацији даје, рецимо, средњи степен ризика. Као пример за ово можемо узети нуклеарну делатност, која по својој природи има капацитет да произведе веома озбиљну штету по људе, животиње, биљке и животну средину, али се субјекат који обавља ову делатност доследно придржава прописаних безбедносних процедура, правила, захтева и стандарда, снижавајући тако вероватноћу настанка штетних последица, што за резултат има, рецимо, средњи степен ризика. Пример може бити и обављање грађевинске делатности, која по својој природи носи повишен ризик по безбедност и здравље на раду запослених и других радно ангажованих лица, али се субјекат који обавља ову делатност придржава свих прописаних и утврђених мера безбедности и здравља на раду, чиме смањује вероватноћу настанка штетних последица. Као пример се може навести и производња експлозивних материја. Исто се примењује и на обрнуту ситуацију – када је вероватноћа настанка штетне последице висока, али је њена тежина ниска.

²⁹ С овим у вези, корисно је знати да Закон о облигационим односима, у делу којим се уређује накнада штете, уређује у чл. 173 – 177. одговорност за штету од опасне ствари или опасне делатности. Судови су развили богату праксу о томе шта представља „опасна ствар“ и „опасна делатност“. Тако се у једној од новијих пресуда - Пресуда Апелационог суда у Новом Саду, Гж 4428/2012 од 22.1.2013. године истиче следеће: „С обзиром на наведене чињенице, а имајући у виду да се тужени несумњиво бавио дистрибуцијом гаса, као опасном делатношћу, мишљење је овог суда да је исти у целости одговоран за све видове штете коју су тужиоци претрпели ...

Наиме, одорисање гаса се врши управо због могућности неконтролисаног истицања гаса, јер је присуство одоранта у гасу гаранција благовременог сазнања за гас ван мреже, те за предузимање одређених мера од стране корисника. Упркос чињеници да на страни власника шпорета није била прописана обавеза периодичне техничке контроле исправности штедњака, првостепени суд такав пропуст утврђује као допринос тужиоца првог реда настанку штетног догађаја. Није спорно да је гас истицао због неисправности инсталација, као ни то да је до експлозије дошло услед истицања гаса, а не због неодорисања гаса. Међутим, због пропуста туженог да се изврши одорисање гаса, истицање гаса остало је неопажено присутним лицима. Дакле, истицање гаса из инсталација представља узрок експлозије у фактичком, односно механичком смислу, док пропуштање одорисања гаса, као дужног чињења од стране туженог, представља узрок у нормативном смислу. Наиме, код омисивних деликата, тј. деликата нечињења или пропуштања, примењују се правила о тзв. хипотетичком, односно нормативном каузалитету, где се сходно правилима одговарајућих струка, испитује да ли би до штетне или забрањене последице дошло да је лице на чијој је страни постојала дужност чињења (гарант), предузело радње које је било дужно да предузме. Уколико до штетне последице готово извесно не би дошло да је гарант предузео радње које је био дужан да предузме, његово пропуштања се има сматрати узроком штетне последице. Ова правила примењива су у конкретном случају на нечињење туженог, утолико пре што је реч о опасној делатности, за коју се претпоставља да је узрок штетне последице настале у вези са опасном делатношћу. Самим тим, тужени је дужан доказивати да његово нечињење није било узроком штетне последице.“

У структури ризика, највећи број заузимају незнатни и мали ризици, па затим респективно средњи и високи ризици, док је најмање критичних ризика. Обим, број, заступљеност ризика, према томе, опада са њиховим степеном, значајем, озбиљношћу. Ризика који могу да произведу незнатну или малу штету је највише, мале грешке, повреде и угрожавање добара и права су најчешћи, а критичних и високих ризика је најмање, али су они у стању да произведу најозбиљнију и највећу штету. На овај начин можемо генерално посматрати и структуру надзираних субјеката, која се креће од оних који су усклађени са захтевима из прописа и захтевима безбедности, преко оних који нису усклађени у једној мањој мери и оних који хоће и теже да се ускладе, до оних који су у стању да искористе одређену прилику мимо закона и захтева безбедности или користећи на опортунистички начин правне празнине, до оних који су прешли из сиве у црну економију и повређују закон и безбедносне захтеве. У смислу наведеног, потребно је утврдити критичне тачке, односно критичне контролне тачке, ради правовременог и усмереног деловања и спречавања остварења ризика. Сразмерно степену ризика усмеравају се време, људски, материјални и финансијски ресурси инспекције. Однос степена ризика се сликовито приказује кроз пирамиду ризика.³⁰

Пирамида ризика



Инспекција, односно Република Србија не може одговарати за било коју штету у њеној области надзора, иако инспекција процењује ризике – самостално или преко стручних савета за процену ризика и других стручних и овлашћених тела, и управља ризицима – наравно, у поступању које је у складу са законом и другим прописима и правилима струке. Таква одговорност не би била смислена нити оправдана. Није могуће предвидети и предупредити сваку штету, односно свако остварење ризика, јер у стварности увек постоји одређени степен неизвесности, а штете ће увек настајати. Нулти ризик (ризик “0”) не постоји и није

Упоредити са пирамидом градације инспекцијских мера на стр. 196 овог водича.

остварив, а нулта толеранција на ризике и неправилности није реална, могућа и сврсисходна. Увек се јавља ненулта део, односно остатак ризика, а ризик не може постићи степен нула, него може постићи разумно и целисходно прихватљив ниво ниског ризика (незнатан ризик), зависно од области у питању. Треба деловати тако да се ризици и неправилности што је више могуће смање. Али, нулта степен ризика, незаконитости, небезбедности и неправилности, односно стопостотна сигурност, законитост, безбедност и правилност се у теорији може постићи једино гашењем и обустављањем сваке делатности и активности (јер “Ко ради, тај и греши”, а не греши једино онај ко не ради), што је, наравно, нереално и апсолутно неприхватљиво, превасходно из економских и социјалних разлога. Живот није ослобођен од ризика. Спровођење нулте толеранције у пракси, заправо, има капацитет да доведе до веће штете, него користи. Наиме, време, материјални и људски ресурси инспекције беспотребно се троше на ризике ниског степена, пропусти и грешке малог степена штетности, којих убедљиво има највише, што се види и из пирамиде процене ризика, уместо да се усмеравају на ризике већег степена, који прете да проузрокују озбиљнију штету. Сигурно је да инспекције не могу и није реално и смислено да могу да провере и исконтролишу све субјекте, а поготову не у неком кратком периоду, утврде и реагују на сваку незаконитост која настане и сваки ризик који постоји, без обзира колико они били мали. Тежња за контролом свих пропуста и свих ризика у пракси води у своју супротност и заштићена добра, права и интереси, у стварности, остају без ваљане заштите. Истовремено, стварају се услови за злоупотребе, корупцију и неоправдано административно оптерећење субјеката који послују у складу са прописима. Нулта толеранција, која почива на разумевању „свемоћне“ улоге државе, претпоставља такво умножавање надзорног апарата, који би својим деловањем и трошковима које производи урушио и угушио привреду и обесмислио пословање и надзор, битно ослабио поверење грађана у државу и њене институције и довео до недемократских појава у друштву. Такође, нулта толеранција би значила и да држава на себе преузима одговорност за сваку штету која настане, а тиме и за одштету, што опет није реално нити разумно и основано. Инспекција, према томе, треба да има за циљ да превентивним деловањем или изрицањем управних мера, као и подношењем пријава за кажњива дела и других иницијатива надлежним органима, смањи количину, величину и учесталост штета, али је сасвим нереално очекивати да може да их елиминише и да може да покрије сваки ризик. Ризици који су незнатни се, како је речено, толеришу.

С друге стране, инспекција, односно Република Србија, одговара за штету коју својим незаконитим или неправилним радом инспекција проузрокује физичким и правним лицима. Када Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да се регресира од државног службеника у законом прописаном року.

Према томе, инспекција процењује и управља ризицима, старајући се о томе да се пословање и поступање надзираних субјеката у њиховој области надзора одвија на законит и безбедан начин. Међутим, не треба заборавити и пренебрегнути чињеницу да инспекција није та која послује и примењује прописе,

него она надзире њихову примену, и да не може преузети основни ризик и основну одговорност за штету, која лежи на самом привредном друштву и предузетнику, односно другом надзираном субјекту. Он је тај који је дужан да послује у складу са законом и другим прописима, добром пословном праксом и утврђеним стандардима, да осигура законитост и безбедност свог пословања и поступања, а инспекција је ту да му помогне у томе и, по потреби, да га усмери и буде му коректив на том путу, ако треба и принудним мерама.

Подаци и информације су од кључног значаја за процену ризика. Она се технички врши коришћењем софтверских алата и информација и података из функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора. Свеобухватна евиденција о инспекцијском надзору, уређена чланом 43. Закона и Уредбом донетом на основу овог закона, води се у оквиру јединственог информационог система и треба да знатно помогне у процени ризика и планирању инспекцијског надзора.³¹ У процени ризика могу се користити и: информације и подаци из доступних домаћих, иностраних и међународних база информација и података, укључујући домаће и међународне системе брзог обавештавања и узбуђивања, у које спадају Портал са обавештењима о небезбедним производима – НЕПРО,³² међународни системи *RAPEX*, *RASFF*,³³ *INFOSAN*³⁴, *TRACES*³⁵ и др; информације и подаци добијени праћењем и анализом стања у области инспекцијског надзора; информације и подаци добијени од других инспекција и других овлашћених органа и организација, укључујући овлашћене међународне организације; процене ризика коју је сачинило надлежно, односно овлашћено стручно тело, стручна група (стручни савет и др.) или организација, односно овлашћено стручно лице и њихова стручна и научна мишљења, налази и извештаји; извештаји о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика које су сачинили и доставили надзирани субјекти; друге доступне информације и подаци.

Портал са обавештењима о небезбедним производима (НЕПРО) садржи следеће колоне: Датум контроле; Име институције (инспекција/фирма); Назив производа (која садржи и прилог – фотографију производа); Опасност (нпр. ризик од повреда или ризик од пожара, са одговарајућим описом); Предузете мере.

Видети објашњења уз члан 43, којим се уређује евиденција о инспекцијском надзору.

Доступно преко:

<http://www.nepro.gov.rs/Lists/Obavetenje%20o%20nebeznednom%20proizvodu/Obave%C5%A1tenja.aspx>

Доступно преко: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm

Доступно преко: http://www.who.int/foodsafety/areas_work/infosan/en/

Више о *TRACES* систему (Систем контроле промета пошилијака; енгл. *trade control and expert system*) је доступно преко: <http://www.vet.minpoli.gov.rs/sr/traces-sistem-elektronskog-pracenja-posiljaka> и преко: http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/index_en.htm

NEPRO

Početak Izveštaji

Prilazi sa sadržaj blagaje

LISTE

Radnje ▼ |

Vaš Filter

Sortiraj po:

None

Grupisi po:

None

> Obaveštenja o nebezbednim proizvodima

IZVEŠTAJI

NEPRO > Obaveštenja o nebezbednim proizvodima

Obaveštenja o nebezbednim proizvodima

Datum kontrole	Ine institucije (inspekcija/firma)	Naziv proizvoda	Oпасnost	Preduzete mere
14.8.2015	[REDACTED]	Autobus Smart fortwo 453	Rizik od povreda	Добровољне мере - Опозив производа од потрошача
	[REDACTED]	Država porekla: Nemačka		
		Prilozi: clip_image002.gif		
		На обмалећеним возилима Smart fortwo 453 постоји могућност да се сајла за положај паркирања ручице трансмиције која се протеже од модула бирача до трансмиције не активира исправно услед носача који није по спецификацији. У случају неисправног активирања, двообољење у положај "П" ручице бирача неће бити извршено пренето до трансмиције преко сајле. Уколико возило није правилно обезбеђено паркингом кондуктор може доћи до непотпуног поларења возила и несреће.		
4.8.2015	[REDACTED]	Autobus Setra model Travego 410	Rizik od povreda	Добровољне мере - Опозив производа од потрошача
	[REDACTED]	Država porekla: Nemačka		
		Prilozi: clip_image001.jpg		
		На аутобусима Setra модел Travego, ознака модела 410, произведених у периоду од 25.08.2014. до 12.03.2015. године постоји могућност да су управљени завртни носача конична крешта предње осовине који су неодговарајуће червстине.		
4.8.2015	[REDACTED]	Аутомобил марке Smart 453	Rizik od povreda	Добровољне мере - Опозив производа од потрошача
	[REDACTED]	Država porekla: Nemačka		
		Prilozi: clip_image001.jpg		
		На возилима марке Smart ознаке модела 453 са трансмисијом и дугим казиром, произведених између 04.2015 и 05.2015 године, постоји могућност да радна брава ручне бирача услед софтверске грешке у изоовааним случајевима не врши своју функцију исправно. Уколико ручица бирача није у положају "П" када се извуку полмери са положаја "ОН", може се привремено полерити, без приписана педале коничне и без кључа у положају "ОН". У овим случајев постоји могућност да возило почне да се креће чак и без намере возача, уколико		

Наиме, Законом о општој безбедности производа је утврђено да је систем брзе размене информација - систем брзог обавештавања и узбуњивања између надлежних и других органа и организација у Републици Србији о мерама и активностима које се предузимају у вези са ризицима које опасан производ представља по здравље и безбедност потрошача и других корисника. Надлежни орган користи систем брзе размене информација у вези са озбиљним ризиком, као

са другим ризицима које опасан производ представља по здравље и безбедност потрошача и других корисника, а нарочито кад: наложи меру повлачења или опозивања производа који представља озбиљан ризик; предузима или препоручује, односно координира или организује предузимање одговарајућих активности и мера произвођачу или дистрибутеру, у вези са ризиком; је упознат са намером произвођача и дистрибутера за спровођење њихових активности са циљем отклањања, односно смањења ризика на прихватљив ниво који представља производ стављен на тржиште. Овај систем је ближе уређен Уредбом о начину успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима („Службени гласник РС“, број 89/09), којом се уређује начин успостављања и рада система брзе размене информација о опасним производима који представљају озбиљан ризик, као и сваки други ризик за здравље и безбедност потрошача и других корисника тих производа и одређује орган надлежан за прикупљање, обједињавање и дистрибуцију тих информација. Поред осталог, прописано је да се систем брзе размене информација успоставља остваривањем усклађене сарадње надлежних органа и организација у Републици Србији координира контактна тачка у размени информација о опасним производима који представљају озбиљан ризик, као и сваки други ризик за здравље и безбедност потрошача и других корисника тих производа, о предузетим принудним мерама, као и о добровољним активностима и мерама произвођача и дистрибутера. Када надлежна инспекција у вршењу инспекцијског надзора у реализацији планираних активности или поводом обавештења произвођача, односно дистрибутера, односно Управа царина у царинском поступку, утврде да се на тржишту налази опасан производ, односно производ који би могао бити опасан у смислу ове уредбе, поред мера које предузима у складу са прописаним овлашћењима, без одлагања контактної тачки достављају обавештење о постојању таквог производа на тржишту. Ово обавештење нарочито садржи: податке на основу којих се производ може идентификовати, као што су подаци о партији, серији, робној марки, врсти производа, тарифној ознаци у коју се производ сврстава, а ако је могуће доставити

дигиталну фотографију производа; податке о произвођачу, његовом заступнику, а по потреби и податке о лицу које је одговорно за стављање производа на тржиште; опис ризика који би настао или би могао настати коришћењем производа и могућности угрожавања здравља, односно безбедности, као и констатације које се односе на извршену процену ризика у том смислу да ли производ представља озбиљан ризик или неки други ризик; податке о резултатима извршених испитивања, односно вредновања; врсту и трајање предузетих добровољних мера и активности произвођача или дистрибутера; врсту и трајање изречених принудних мера од стране надлежне инспекције.

Законом о безбедности хране успоставља се систем брзог обавештавања и узбуњивања, као мрежа за извештавање о директном или индиректном ризику по здравље чији је узрок храна или храна за животиње. Системом брзог обавештавања и узбуњивања управља министарство надлежно за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде. У систему брзог обавештавања и узбуњивања учествује и министарство надлежно за послове здравља, Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране, Националне референтне лабораторије и лабораторије које врше послове лабораторијских испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, као и спровођење програма мониторинга, као послове од јавног интереса уступљене путем конкурса који расписује министарство надлежно за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља и објављује у „Службеном гласнику РС“. Учесници у систему брзог обавештавања и узбуњивања одређују лица за контакт. Систем брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране и хране за животиње ближе је уређен Правилником о начину успостављања и организације система брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране и хране за животиње („Службени гласник РС“, број 62/13). За размену података с другим институцијама које учествују у процени и управљању ризиком у Републици Србији и релевантним институцијама у иностранству успоставља се централни информациони систем и одређује лице за контакт. У систему брзог обавештавања и узбуњивања могу да учествују и друге заинтересоване земље и међународне организације, а на основу споразума са тим земљама и организацијама. Закон о безбедности хране у члану 40. прописује да подаци доступни учесницима у систему брзог обавештавања и узбуњивања који се односе на ризик по здравље чији су узрок храна или храна за животиње, морају бити доступни и јавности у складу са начелом транспарентности. Подаци о храни и храни за животиње, природи ризика и предузетој мери морају бити доступни јавности. Исти закон у члану 68. прописује да министарство надлежно за послове пољопривреде успоставља и одржава информационе системе у области безбедности хране и хране за животиње. Министарство надлежно за послове здравља, Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране, Националне референтне лабораторије и лабораторије из члана 20. овог закона (лабораторије које обављају лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње) у области безбедности хране и хране за животиње дужни су да воде евиденције, спискове и базе података, усклађене и повезане са информационим системом министарства надлежног за послове пољопривреде, и у обавези су да их чувају и ажурирају. Министарство надлежно за послове пољопривреде ће осигурати усклађивање и повезивање овог информационог система са другим информационим системима овог министарства, министарства надлежног за послове здравља, као и са међународним информационим системима у области безбедности хране и хране за животиње. Министар надлежан за послове пољопривреде прописује начин повезивања, услове за чување евиденција, спискова и база података.

Закон о здрављу биља у члану 85. садржи истоветне одредбе конкретизоване на област здравља биља. У члану 86. тај закон уређује

међународну размену података и информација, прописујући да на међународном нивоу, размена информација и података коју врши министарство надлежно за послове пољопривреде обухвата посебно: централну организацију; списак граничних прелаза преко којих се може обављати увоз; листу штетних организама над којима се врши надзор; појаву или присуство штетних организама наведених у листама прописаним овим законом, на делу територије на којем њихово присуство раније није било познато и предузете мере; појаву и ширење штетних организама који представљају потенцијални ризик; било коју појаву штетних организама у заштићеној зони за коју је она проглашена као таква; резултате систематског надзора у заштићеним зонама; подзаконске прописе који се доносе на основу овог закона; случајеве у којима су пошиљке биља, биљних производа и прописаних објеката пресретани услед неусаглашености са одредбама овог закона на захтев међународних тела и организација. Закон о здрављу биља утврђује да ће подаци и информације бити прослеђени у сагласности са међународним конвенцијама и споразумима обавезујућим за Републику Србију.

До успостављања функционалног јединственог информационог система за инспекције, процена ризика технички се врши коришћењем: информација и података из постојећих система и доступних домаћих, иностраних и међународних база информација и података, укључујући системе брзог обавештавања и узбуњивања; информација и података добијених праћењем и анализом стања у области инспекцијског надзора;³⁶ информација и података добијених од других инспекција и других овлашћених органа и организација, укључујући овлашћене међународне организације; процена ризика које су сачиниле надлежне, односно овлашћене стручне институције, стручне групе (стручни савети и др.) и организације, односно овлашћена стручна лица и њихових стручних и научних мишљења, налаза и извештаја; извештаја о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика које су сачинили и доставили надзирани субјекти; других доступних информација и података.

Домаћи регистри и евиденције које ваља користити у процени ризика, ради процене тежине (природе и обима) штетних последица и вероватноће њиховог настанка: регистри које води Агенција за привредне регистре (АПР). АПР води Регистар привредних субјеката, Регистар заложног права на покретним стварима и правима, Регистар финансијског лизинга, Регистар удружења, Регистар туризма, Регистар финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, Регистар задужбина и фондација, Регистар удружења, друштава и савеза у области спорта, Регистар судских забрана, Регистар понуђача и друге регистре; евиденције које води Акредитационо тело Србије, а које се односе на оцењивање усаглашености производа са прописаним техничким захтевима; посебни регистри и евиденције које воде министарства и други органи и организације; Регистар (прекршајних) санкција, који се чува на централном електронском носачу података при Министарству правде.

Надзирани субјекти сачињавају извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика према свом најбољем знању,

³⁶ Видети објашњења уз члан 8.

умећу и правилима струке, поступајући са дужном пажњом, у доброј вери, савесно и поштено. Овај извештај не замењује нити искључује поступање инспектора у складу са законом и другим прописом, нити налазе инспекцијског надзора. Помоћу ових извештаја прикупљају се релевантне информације и надзирани субјекти се уводе у систем заснован на процени ризика, што је од нарочитог значаја у погледу новооснованих субјеката за које још увек не постоји довољан скуп информација за процену ризика. На овај начин успоставља се и јача комуникација и сарадња између привреде и инспекција. Истовремено, постоје механизми за спречавање и сузбијање злоупотреба. Лажно приказивање или прикривање чињеница у овом извештају, у циљу довођења инспекције у заблуду у погледу испуњености захтева из контролне листе и процене ризика код надзираног субјекта, подлеже правним последицама због састављања исправе неистините садржине ради довођења надлежног органа у заблуду и стављања надзираног субјекта у повољнији положај. Правне последице укључују повећање вероватноће настанка штетних последица у оквиру процене ризика код тог надзираног субјекта.

Процену ризика у току припреме плана инспекцијског надзора и пре инспекцијског надзора врше инспектори, односно посебна организациона јединица унутар инспекције или органа у чијем саставу је инспекција, односно запослени који су на то овлашћени. Тако, на пример, унутар сектора за контролу Пореске управе образовано је Одељење за анализу ризика, ослобођење и рефакцију ПДВ, а послови анализе ризика и одабира великих пореских обвезника за пореску контролу обављају се унутар Центра за велике пореске обвезнике Пореске управе. У Министарству здравља у Сектору за јавно здравље и програмску здравствену заштиту – Група за јавно здравље обављају се послови анализу фактора ризика за здравље становништва који произилазе из навика и понашања становништва и услова животне и радне средине. У Сектору тржишне инспекције Министарства трговине, туризма и телекомуникација, у Одељењу за технички надзор обављају се послови процене ризика које непрехрамбени производи у производњи и промету могу представљати за здравље и безбедност корисника и друге аспекте јавног интереса. Ради обављања послова процене ризика решењем се може основати посебна радна група или пројектна група, као што је стручни савет за процену ризика. Примери су Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране и Стручни савет за заштиту здравља биља, предвиђени Законом о безбедности хране и Законом о здрављу биља, који се решењем оснивају као посебне радне групе у складу са прописима којима се уређује државна управа. С овим у вези, посебна радна група и пројекта радна група уређени су чл. 28. и 26. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места и послова у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07 - пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13).

Како би процена ризика у највећој могућој мери одговарала стварном стању ризика, инспекција у току припреме плана инспекцијског надзора и пре инспекцијског надзора може користити корективни фактор у процени ризика, дефинисан на основу расположивих информација и података, стручних, научних и техничких мишљења, достигнућа и сазнања и својих знања и искустава.

Корективни фактор у процени ризика треба користити када се основано сматра да процењени степен ризика исказан у бодовима не одговара стварном стању ризика, као и када није могуће обезбедити одговарајуће информације и податке за све критеријуме. Расположиве информације и подаци, стечено знање и искуство инспекције укључују и претходне процене ризика код других субјеката који обављају делатност или врше активност у истој или сродној области у којој то чини надзирани субјекат или то чине на истом територијалном подручју, код којих постоји следљивост у пословању одређеним предметима (фазе које могу да обухватају производњу, увоз, прераду, дораду, обраду, дистрибуцију, промет, потрошњу или коришћење, извоз, уништавање итд.) или који имају друге заједничке карактеристике од значаја за процену ризика и вршење инспекцијског надзора.

Следљивост се односи и на прехранбене и на непрехрамбене производе. Када је реч о следљивости у погледу хране, њу Закон о безбедности хране дефинише као могућност праћења хране, хране за животиње, животиња које служе за производњу хране, сировина или супстанци намењених или за које се очекује да ће бити уграђене у храну или храну за животиње, кроз све фазе производње, прераде и промета. Следљивост мора бити обезбеђена у свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње.³⁷ Субјект у пословању храном и храном за животиње дужан је да идентификује сваки субјект од којег набавља и којег даље снабдева храном, храном за животиње, животињама које служе за производњу хране, или било коју супстанцу која се уграђује или се очекује да ће бити уграђена у храну или храну за животиње. Овај субјект је дужан да има успостављен систем и процедуре, које обезбеђују доступност података о следљивости. Храна или храна за животиње која се ставља у промет на територији Републике Србији или за коју постоји вероватноћа да ће бити стављена у промет, мора да буде на одговарајући начин означена и евидентирана ради идентификације и следљивости хране и хране за животиње. Према Закону ветеринарству, следљивост је могућност праћења животиња, производа и хране животињског порекла и хране за животиње кроз све фазе производње, прераде, дистрибуције и уништавања, укључујући и следљивост материја које су намењене за стављање у храну или се очекује да ће бити стављене у храну или храну за животиње, као и ветеринарских лекова и медицинских средстава за употребу у ветерини. У том смислу, ветеринарска делатност обухвата, поред осталог, обележавање и регистрацију животиња ради контроле кретања и обезбеђивања следљивости у производњи и промету животиња, производа животињског порекла и хране животињског порекла. Закон о здравственој исправности предмета опште употребе утврђује да је следљивост - могућност праћења предмета опште употребе, сировина или супстанци намењених за производњу предмета опште употребе или које могу бити уграђене у предмет опште употребе, кроз све фазе производње, прераде и промета. У свим фазама производње и промета предмета опште употребе мора бити обезбеђена следљивост. Закон о здравственој исправности предмета опште употребе прописује да је субјект у

У питању је праћење хране по принципима „од њиве до трпезе“ и „од фарме до трпезе“.

пословању предметима опште употребе дужан да има документацију којом идентификује, како субјекте од којих набавља сировине, материјале и предмете опште употребе, тако и субјекте које снабдева сировинама, материјалима и предметима опште употребе, те да обезбеди доступност података о следљивости надлежним органима за вршење службене контроле.³⁸ Предмети опште употребе који се стављају у промет на територији Републике Србије морају бити означени на прописан начин ради идентификације и следљивости.

Сагласно изложеном, како би процена ризика у највећој могућој мери одговарала стварном стању ризика, допушта се и препоручује, под прописаним условима, употреба корективног фактора, као квалитативног начина процене ризика. Комбинација квантитативног и квалитативног метода процене ризика (квантитативно-квалитативни метод) требало би да доведе до реалних, квалитетних и веродостојних процена ризика у инспекцијском надзору. Коришћење корективног фактора у процени ризика образлаже се у плану инспекцијског надзора, односно у налогу за инспекцијски надзор, зависно од тога која фаза која предстоји инспекцијском надзору је у питању.

Употреба корективног (корекционог) фактора

Табела 9. Критеријуми оцењивања и удели у оцени

Критеријуми оцењивања	Предзнак	Удео у оцени
Величина	-	0,25
Број рибочувара	+	0,2
Број порибљавања	+	0,2
Број плодишта	-	0,1
Број угинућа	-	0,15
Корекциони искуствени фактор	-	0,1

Корекциони искуствени фактор представља укупан притисак на риболовну воду који обухвата: број рекреативних риболоваца и рибара, загађење риболовних вода и квалитет рада рибочуварске службе без обзира на број рибочувара ангажованих на риболовној води. Његовом применом уводи се додатно рангирање по параметрима за које тренутно није могуће обезбедити адекватне податке.

(Извод из Стратегије инспекцијског надзора у области заштите и одрживог коришћења рибљег фонда за 2012, Покрајински секретаријат за урбанизам, грађитељство и заштиту животне средине – Сектор за инспекцијске послове)³⁹

Код оваквих и сличних одредаба посебних (секторских) закона неопходно је имати у виду одредбе члана 15. и члана 20. ст. 2, 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору и примењивати их у међусобном сагласју.

Ова стратегија је доступна преко странице: <http://www.ekourb.vojvodina.gov.rs/wp-content/uploads/2012/03/Strategija-Riblj-fond-izdanje-2.pdf>

Процену ризика у току инспекцијског надзора инспектор, односно службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора врши помоћу контролне листе.⁴⁰ Процена ризика у току инспекцијског надзора врши се и проценом спремности и способности надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи вероватноћу настанка и вероватну тежину штетних последица, на основу расположивих информација и података, непосредног опажања, знања и искуства инспектора, односно службеног лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, као и употребом других метода и техника које се користе у инспекцијском надзору. Код оцене спремности и способности надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања инспектор треба да узме у обзир способност овлашћених лица надзираног субјекта да идентификују, мере, прате, процењују и управљају ризицима у надзираном субјекту, ефикасност и учинковитост у отклањању раније утврђених незаконитости, капацитете надзираног субјекта и степен сарадње остварен са инспектором током надзора.

Ако се степен ризика процењен у току инспекцијског надзора разликује у односу на степен ризика процењен у току припреме плана инспекцијског надзора, односно пре инспекцијског надзора, то се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Претходно процењени степен ризика усклађује се са степеном ризика процењеним у току инспекцијског надзора, а посебно у погледу вероватноће настанка штетних последица, с обзиром да је помоћу контролне листе и инспекторском проценом спремности и способности надзираног субјекта да обезбеди усклађеност установљено стварно стање законитости и безбедности пословања и поступања надзираног субјекта.

Инспекција, по потреби, а најмање једном годишње, анализира резултате извршених инспекцијских надзора и стручна, научна и техничка мишљења, достигнућа и сазнања у области инспекцијског надзора и процене ризика, ради утврђивања поузданости и подобности критеријума. Инспекција је овлашћена да иницира увођење нових или брисање, односно измене и допуне постојећих критеријума, те да предложи Координационој комисији иницирање мера које се односе на питања у вези са софтверским решењима за процену ризика у оквиру функционалног јединственог информационог система.

Сагласно свему реченом, ризик се, дакле, најпре идентификује, па потом процењује. Процењује се квантитативно (бодовима, нумеричким вредностима), али и квалитативно (корективни фактор, процена од стране инспектора проценом спремности и способности надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања), како би се комбинацијом оба метода постигла најбоља процена и избегли недостаци и једног и другог метода када се користе ексклузивно. Сврха процене ризика је да обезбеди подлогу за доношење одлуке о томе како поступити са ризиком, тј. који ће бити одговор на ризик. На основу процене ризика, инспекција управља ризиком изричући сразмерне управне

Видети објашњења уз члан 14. Закона, којим се уређују контролне листе.

мере према надзираном субјекту и делујући превентивно и корективно.⁴¹ То укључује случајеве када се утврди да постоје рани знаци вероватноће настанка штетних последица, као и када је потребно предузети мере управљања ризиком у складу са начелом предострожности утврђеним посебним законом.

Утврђивање и примена начела (принципа) предострожности представљају правно уређење и примену једног вида превентивног деловања и управљања јавним ризицима - ризицима по здравље људи, биљни и животињски свет и животну средину. Према овом начелу, када је реч о инспекцијском надзору, у ситуацијама када постоји одређена могућност, односно вероватноћа да може настати одређена озбиљнија штетна последица, тј. постоји одређени озбиљнији ризик по здравље људи, биљака и животиња и животну средину, али нема научних доказа који то поткрепљују објективном и целовитом проценом ризика, инспекција или друго контролно тело је овлашћено да предузму одговарајуће мере управљања ризиком – превентивне и корективне мере (нпр. забрана стављања производа у промет, односно наредба повлачења производа или опозивање производа из промета, уништавање производа, мера ограничења и др). Према томе, начело предострожности овлашћује инспектора на интервенцију и када не постоји довољно научно заснованих информација за процену ризика, односно када постоји одређена неизвесност али не и објективно процењени степен ризика, у случају сумње да ће доћи до озбиљније штете по витална добра.

Тако је Законом о општој безбедности производа („Службени гласник РС“, број 41/09) прописано да надлежни инспектор може да предузме ове мере и у случају кад не постоји коначан научни доказ у вези са ризиком који производ може да представља, без обзира да ли су последице тог ризика тренутне или одложене, али постоји почетни, не до краја потврђен резултат научног истраживања који указује на озбиљност ризика због могућих последица по здравље и безбедност потрошача и других корисника (начело предострожности).

Начело предострожности је утврђено и Законом о безбедности хране. Прописано је да, када се после процене расположивих информација, утврди могућност штетног деловања на здравље, а нема довољно научних података и информација за објективну процену ризика, могу се предузети привремене мере управљања ризиком, ради обезбеђења високог нивоа заштите здравља у Републици Србији, које се примењују до добијања нових научних информација неопходних за објективну процену ризика. Ове мере морају да буду примерене, да не ограничавају трговину више него што је то неопходно да се оствари циљ овог закона, као и да се води рачуна о техничкој и економској изводљивости мера и другим факторима значајним за случај који се разматра. Предузете мере морају да

⁴¹ Практичан пример процене ризика и управљања ризиком може се наћи у интервјуима начелника Комуналне полиције и Комуналне инспекције града Панчева (ТВ Панчево – прилог „Инспекција опомиње, али не кажњава“) – доступно на интернет страници: <https://www.youtube.com/watch?v=VeJexSP5nac>

Као и у интервјуу начелника Управе за превентивну заштиту, под насловом „Боље спречити...“, који је доступан преко интернет странице: <http://www.dimnicar.com/wp-content/uploads/2013/12/Mere-protivpo%C5%BEarne-za%C5%A1tite.pdf>

се поново размотре у разумном временском року у зависности од природе идентификованог ризика по живот и здравље, врсте научних информација потребних за разјашњење научних недоумица и за спровођење свеобухватније процене ризика.

Закон о добробити животиња утврђује начело превенције и предострожности, које подразумева да свака активност која је у директној или индиректној вези са животињама мора бити планирана и спроведена тако да представља најмањи ризик по живот и добробит животиња, људи и животне средине и заснива се на процени утицаја различитих начина коришћења животиња на њихов живот и добробит, као и на коришћењу најбољих расположивих технологија, средстава и опреме.

Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон и 43/11 - одлука УС) утврђује начело превенције и предострожности као основно начело заштите животне средине. Према овом начелу, свака активност мора бити планирана и спроведена на начин да: проузрокује најмању могућу промену у животној средини; представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи; смањи оптерећење простора и потрошњу сировина и енергије у изградњи, производњи, дистрибуцији и употреби; укључи могућност рециклаже; спречи или ограничи утицај на животну средину на самом извору загађивања. Начело предострожности остварује се проценом утицаја на животну средину и коришћењем најбољих расположивих и доступних технологија, техника и опреме. Непостојање пуне научне поузданости не може бити разлог за непредузимање мера спречавања деградације животне средине у случају могућих или постојећих значајних утицаја на животну средину. Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 25/15), такође, утврђује начело предострожности, тако да свака активност мора бити спроведена на начин да се: не проузрокује било какво знатно загађење; спрече или смање емисије на самом извору загађивања које доводе до загађења ваздуха, воде и земљишта; спречи или смањи коришћење необновљивих природних ресурса и енергије; спречи или смањи стварање отпада; сведе на минимум ризик по здравље људи, животну средину и материјална добра. И према овом закону, начело предострожности остварује се проценом утицаја на животну средину, проценом опасности од ризика и коришћењем најбоље доступних техника, а одсуство научне поузданости не може бити разлог за непредузимање мера интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине у случају могућих значајних утицаја на животну средину.

Ваља имати на уму да процена и анализа ризика у стварности нису условљене само објективним околностима, него често и субјективним факторима. Велику улогу игра перцепција ризика. Неретко, ризици који су непознати или слабо познати (нпр. ризик који потиче од увођења неке нове технологије), премда по објективним параметрима и доказима не носе са собом степен виши од уобичајеног, у стању су да узрокују повишен субјективни доживљај, јаче емоције и изазову повећан и раширен страх (страх од непознатог, страх од новог, страх од другачијег), посебно у широј јавности, те последично услове притисак невладиних

организација, медија и грађана да држава/инспекција „уради свој део посла“, интервенише, пооштри и повећа контроле, кажњава и сл. С друге стране, овакав субјективни, емотивни доживљај ризика се не среће у толиком интензитету код ризика који се уобичајено, рутински остварују и на које су људи, практично, навикли, као што су одређене болести, саобраћајне незгоде или повреде на раду, мада се континуирано дешавају и у збиру, а и појединачно, узрокују велику штету. Такође, појачан субјективни, емотивни доживљај ризика се јавља и када су питању различите осетљиве теме, које природно изазивају бурне реакције код људи (нпр. сумња на загађење воде за пиће из јавног водовода, хране која се служи деци у школи и сл). Тада се може десити, а у пракси је било таквих случајева, да се процена ризика и испитивање чињеница брзо и у целини „преселе“ из инспекцијског у полицијски поступак, мада, по објективним околностима, томе не би било места у таквом обиму или је такво нешто преурањено (нпр. санитарна инспекција и епидемиолози нису извршили све анализе и сл). Свакако, субјективна компонента се ни код процене ризика, ма колико она објективизирана била, не може скроз избећи и избрисати, јер је и процес анализе ризика (као и други процеси, уосталом) подложен утицају вредносних судова. То поново говори о значају који има стручност инспектора и правилно вршење овлашћења слободне (дискреционе) оцене у инспекцијском надзору.

Инспекција, у складу са законом, обавештава надзираног субјекта и заинтересоване стране о процењеном степену ризика. Обавештавање о ризику је уређено у чл. 10, 13, 14, 16, 18, 35. и 43. Закона, којима се уређују план инспекцијског надзора, превентивно деловање (обавештавање јавности о озбиљном ризику), контролне листе, налог за инспекцијски надзор, покретање поступка инспекцијског надзора, записник о инспекцијском надзору и евиденције о инспекцијском надзору. У обавештавање о ризику (комуникацију о ризику) спадају и поменути системи брзог обавештавања и узбуњивања.

Основне технике управља ризиком су: избегавање ризика, пренос смањење (ублажавање) ризика, пренос (трансфер) ризика и задржавање (прихватање) ризика. Избегавање и смањење ризика се конкретизује кроз различите мере и радње превентивног, корективног и принудног карактера (нпр. пружање информација и савета, налагање отклањања узрока вероватне, односно могуће штете, повлачење и опозивање робе, забрана рада, затварање објекта). Пренос ризика се огледа у, на пример, вредновању корпоративних система унутрашњег надзора и осигурања од различитих ризика, а прихватање ризика у толеранцији незнатног ризика. Управљање ризиком уређено је у чл. 25 – 34, 37, 41. и 42. Закона, којима се уређују управне и репресивне мере према надзираном субјекту, као и у члану 13. овог закона, којим се уређује превентивно деловање.

У наставку текста је преглед процеса анализе ризика у инспекцијском надзору.



У одређеним областима ризици и анализа ризика су уређени делимично, док су у другим областима свеобухватно, целовито уређени.

Пример целовитог уређења је област безбедности хране, где се захтева посебан ниво научно заснованих доказа и чињеница. Закон о безбедности хране, који је усклађен са Уредбом ЕУ број 178/2002 о утврђивању општих начела и услова прописа о храни, оснивању Европске агенције за безбедност хране и утврђивању поступака у области безбедности хране, у оквиру начела анализе ризика (члан 6), утврђује да ради постизања високог нивоа заштите здравља и живота људи, мере које се примењују, у складу са овим законом, морају да се заснивају на анализи ризика, осим када то није примерено околностима или природи мере. Закон о безбедности хране, такође, утврђује да је анализа ризика процес који се састоји од три међусобно повезане компоненте: процена ризика, управљање ризиком и обавештавање о ризику. Ризик је тим законом дефинисан као фактор вероватноће штетног утицаја на здравље и озбиљност тог утицаја, као последице постојања опасности. Процена ризика је научно заснован процес који се састоји од четири фазе: утврђивање опасности, дефинисање опасности, процена изложености и дефинисање ризика и утврђује се узимајући у обзир расположиве научне доказе и нарочито мишљење Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране, и то на независан, објективан и транспарентан начин. Управљање ризиком је процес утврђивања политике и мера, одвојен од процене ризика, који се одвија разматрањем могућих алтернатива за поступање, уз консултацију са заинтересованим странама, као и спровођење мера умањења ризика, заснован на процени ризика и релевантним подацима се, односно на резултатима процене ризика, начелу предострожности и другим факторима важним за случај који се разматра. Обавештавање о ризику је међусобна размена

података и мишљења кроз процес анализе ризика која се односи на опасности и ризике, факторе ризика и уочавање ризика, између процењивача ризика, надлежних за управљање ризиком, потрошача, субјеката у пословању храном или храном за животиње, научних и високошколских установа, као и других заинтересованих страна, укључујући и објашњење резултата процене ризика и основу за доношење одлука о управљању ризиком. Овај закон опасност дефинише као биолошки, хемијски или физички чинилац у храни или храни за животиње или стање хране или хране за животиње, који могу потенцијално да изазову штетно дејство на здравље.

Законом о безбедности хране је предвиђено да Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране обавља следеће послове: 1) припрема стручна и научна мишљења министарствима и другим органима државне управе, субјектима у пословању храном и храном за животиње, потрошачима, као и другим заинтересованим субјектима, о ризицима у вези са храном и храном за животиње; 2) унапређења и координације у примени метода за процену ризика; 3) пружања научне и техничке подршке на захтев министарстава и других органа државне управе у тумачењу и разматрању мишљења о процени ризика; 4) прикупљања, упоређивања и анализирања научно техничких података који се односе на дефинисање и праћење ризика који имају директан или индиректан утицај на безбедност хране и хране за животиње; 5) пружања научне и стручне помоћи на захтев министарстава која спроводе процедуре за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране и хране за животиње; 6) давања мишљења на мере које се предузимају ради унапређења система у области безбедности хране и хране за животиње; 7) обавештавања јавности и заинтересованих субјеката о релевантним информацијама из делокруга рада Стручног савета; 8) давања мишљења на програм за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране и хране за животиње; 9) припреме водича за добру пољопривредну, произвођачку и хигијенску праксу, као и примену принципа Анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР) за потребе министарстава; 10) давања препорука за стручно усавршавање и едукацију у области безбедности хране и хране за животиње; 11) друге послове у вези са проценом ризика у области безбедности хране. Овај стручни савет је дужан да у раду примењује и користи препоруке, смернице и информације доступне од стране Европске агенције за безбедност хране.

Закон о ветеринарству је дефинисао ризик као одређени ниво вероватноће појављивања заразне болести или присуства штетних материја, који директно или индиректно у одређеном степену могу да угрозе здравље животиња или људи, те дефинисао да анализа ризика обухвата научну процену ризика, управљање и обавештавање о ризику ради обезбеђивања прихватљивог нивоа заштите здравља животиња и заштите здравља људи. Закон о добробити животиња утврђује да се инспекцијски надзор над спровођењем овог закона, који врши ветеринарска инспекција, обавља на основу анализе ризика, случајним одабиром места контроле и по сазнању о поступању супротно одредбама овог закона. Закон о ветеринарству предвиђа оснивање Савета за ветеринарство, који даје стручна мишљења министру о свим питањима везаним за заштиту и унапређење здравља

добробити животиња и јавног ветеринарског здравства. Овај савет даје стручна мишљења у вези са: 1) проценом анализе ризика уношења, појаве и ширења заразних болести и процена могућих негативних ефеката по здравље животиња и људи; 2) дугорочном стратегијом здравствене заштите животиња; 3) програмом мера здравствене заштите животиња; 4) предложеном листом нарочито опасних заразних болести животиња; 5) посебним плановима и програмима за спречавање појаве, ширења, сузбијања и искорењивања нарочито опасних заразних болести, ензоотских и егзотичних болести; 6) ветеринарско-санитарним мерама које треба донети или изменити ради унапређења ветеринарског јавног здравства; 7) обављањем других неопходних задатака у вези са заштитом и унапређењем здравља и добробити животиња.

Прописима из области безбедности хране и повезаних области уређени су одређени посебни критеријуми за анализу ризика. Тако је, на основу Закона о ветеринарству, министар надлежан за послове пољопривреде донео Правилник о начину обележавања и регистрације копитара, као и о службеној контроли идентификације, обележавања и регистрације копитара („Службени гласник РС“, број 72/10), Правилник о начину обележавања и регистрације оваца и коза, као и о службеној контроли идентификације, обележавања и регистрације оваца и коза („Службени гласник РС“, бр. 6/11 и 57/11), Правилник о начину обележавања и регистрације свиња, као и о службеној контроли идентификације, обележавања и регистрације свиња („Службени гласник РС“, број 94/10) и Правилник о начину обележавања и регистрације говеда, као и о службеној контроли обележавања и регистрације говеда („Службени гласник РС“, број 102/14). Тако, на пример, Правилником о начину обележавања и регистрације говеда, као и о службеној контроли обележавања и регистрације говеда у члану 27. уређени су критеријуми за анализу ризика обележавања и регистрације говеда, прописивањем да министарство надлежно за послове пољопривреде врши избор газдинстава на којима ће се извршити контрола уз примену анализе ризика за обележавање и регистрацију говеда, а према следећим критеријумима: 1) број говеда на газдинству, укључујући и детаље о свим животињама, као и обележеним животињама на том газдинству; 2) постојање претходних жаришта заразних болести на том газдинству или у истој епизоотиолошкој јединици; 3) исплаћени подстицаји и премије за то газдинство, као и подстицаји исплаћени претходних година; 4) значајније промене у броју говеда на газдинству у поређењу са претходном годином; 5) резултате претходних контрола на газдинству које се пре свега односе на контролу Регистра на газдинству и контролу пасоша за говеда; 6) благовремено обавештавање овлашћеног обележивача и надлежних служби о насталим променама на газдинству; 7) другим критеријумима.

Према Закону о здрављу биља, мере и поступци за заштиту здравља биља обухватају и праћење присуства и процену ризика од штетних организама и њихово сузбијање. Тај закон у члану 40. уређује анализу ризика прописујући да она обухвата процену биолошких и других научних и економских података о томе да ли неки штетни организам треба да буде регулисан и да ли за њега треба да се примени посебна фитосанитарна мера или поступак. Регулисаним штетним организмом сматра се сваки штетни организам са Листе IА део I, Листе IА део II,

Листе IIA део I, Листе IIA део II, Листе IB и Листе IIB или штетни организам који својим присуством на биљкама намењеним за садњу проузрокује неприхватљиве економске штете. Анализа ризика се врши у складу са Програмом мера заштите здравља биља. Поступак анализе ризика, према Закону о здрављу биља, обухвата процену могућности уношења, одомаћивања или ширења регулисаних штетних организама, у складу са међународно прихваћеним стандардима, смерницама и препорукама, а управљање ризиком је одређивање и спровођење фитосанитарних мера. Министар надлежан за послове пољопривреде, на основу овлашћења из овог закона, донео је Правилник о условима и начину спровођења поступка анализе ризика и управљања ризиком („Службени гласник РС“, број 53/10). Према овом правилнику, поступак анализе ризика спроводи се под условом да: 1) постоји намера да се увезу биље, биљни производи и прописани објекти или унесе штетни организам на начин и у облику који до сада није постојао, а који би могао да захтева предузимање фитосанитарних мера; 2) је идентификован штетни организам за који може бити оправдано одређивање и спровођење фитосанитарних мера; 3) постоји потреба да се поново размотри или измени постојећа фитосанитарна мера; 4) постоји потреба да се утврди да ли је неки организам штетан или не. Поступак анализе ризика спроводи се на начин одређен међународним стандардима, и то: 1) Међународним стандардом за фитосанитарне мере бр. 2 - Оквир за анализу ризика од штетног организма (*ISPM No. 2 -2007 - Framework for pest risk analysis*); 2) Међународним стандардом за фитосанитарне мере бр. 3 - Водич за извоз, провоз и увоз агенаса за биолошку контролу и других корисних организама (*ISPM No. 3-2005 - Guidelines for the export, shipment, import and release of biological control agents and other beneficial organisms*); 3) Међународним стандардом за фитосанитарне мере бр. 11 - Анализа ризика за карантински штетне организме, укључујући анализу ризика по животну средину и од генетски модификованих организама (*ISPM No. 11-2004 - Pest risk analysis for quarantine pests, including analysis of environmental risks and living modified organisms*); 4)

Међународним стандардом за фитосанитарне мере бр. 21 - Анализа ризика за регулисане не-карантински штетне организме (*ISPM No. 21-2004 - Pest risk analysis for regulated non-quarantine pests*); 5) ЕППО стандардом - Водич за анализу ризика од штетног организма, Листа информација која се захтева приликом израде анализе ризика (*EPPO Standards/ PM 5/1(1) - Guidelines on pest risk analysis - Check-list of information required for pest risk analysis (PRA)*); 6) ЕППО стандардом - Водич за анализу ризика од штетног организма, Анализа ризика у циљу детекције штетног организма на увозној пошиљци (*EPPO Standards/ PM 5/2 - Guidelines on pest risk analysis-Pest risk analysis on detection of a pest in an imported consignment*); 7) ЕППО стандардом - Водич за анализу ризика од штетног организма, Помоћна шема за доношење одлуке да ли је штетни организам карантински (*EPPO Standards/ PM 5/3 (4) Guidelines on pest risk analysis - Decision-support scheme for quarantine pests*).

Поступак анализе ризика обухвата следеће фазе: 1) иницирање поступка анализе ризика; 2) процену ризика; 3) процену и одабир могућности за смањење ризика од уношења и ширења штетног организма. После завршетка сваке фазе поступка анализе ризика, Стручни савет за заштиту здравља биља, у складу са Законом о здрављу биља, даје министарству надлежном за послове пољопривреде стручно

мишљење, у зависности од захтева наведених стандарда, о томе да ли је неки организам штетан, да ли штетни организам треба да се регулише, односно да ли треба да се одреди нова или промени или укине постојећа фитосанитарна мера, као и о поузданости података који су коришћени у поступку анализе ризика и њиховој оцени. У поступку анализе ризике Дирекција за националне референтне лабораторије израђује програм анализе ризика и обавља прикупљање и анализу података релевантних за спровођење поступка анализе ризика. Подаци релевантни за спровођење поступка анализе ризика обухватају препоруке стручних међународних организација из области здравља биља, податке о појави штетних организама у окружењу и Републици Србији, научне податке, као и податке о спроведеним мерама и поступцима за заштиту здравља биља. Субјекти који обезбеђују заштиту здравља биља, у складу са Законом о здрављу биља, наведене податке достављају Дирекцији за националне референтне лабораторије једном месечно. Управљање ризиком, којим се одређују и спроводе фитосанитарне мере, спроводи се под условом да је претходно спроведен поступак анализе ризика у складу са овим правилником. Управљање ризиком спроводи се на начин који је у складу са процењеним и одабраним могућностима за смањење ризика од уношења и ширења штетног организма.

Закон о здрављу биља у члану 68, којим се уређују процена ризика и смањена учесталост прегледа у оквиру фитосанитарне контроле у међународном промету, прописује да се фитосанитарни преглед пошиљака биља, биљних производа и прописаних објеката може обављати са смањеном учесталосту: ако је на основу договора са надлежним органом за заштиту здравља биља земље извознице фитосанитарни преглед већ обављен у земљи из које се пошиљка увози, од стране надлежног органа земље увознице; на основу процене ризика; на основу споразума закљученим са земљом из које се пошиљка увози, а који се заснива на истовестности фитосанитарних мера и поступања у Републици Србији и земљи извозници, односно у земљи провоза на спречавању уношења, ширења и сузбијања штетних организама. Ова питања се ближе уређују Правилником о условима и начину вршења процене ризика ради обављања фитосанитарних прегледа пошиљака биља, биљних производа и прописаних објеката са смањеном учесталосту („Службени гласник РС“, бр. 67/2011). Законом о здрављу биља предвиђено је и да Стручни савет за заштиту здравља биља разматра стручна питања, даје стручна мишљења и учествује у реализацији пројектних задатака у вези са: 1) анализом ризика од уношења и ширења штетних организама и проценом могућих негативних последица по здравље биља; 2) дугорочном стратегијом заштите здравља биља; 3) штетним организмима за које се доноси Програм мера заштите здравља биља; 4) предложеним листама штетних организама и листама биља, биљних производа и прописаних објеката; 5) плановима и посебним програмима заштите здравља биља; 6) фитосанитарним мерама које треба донети или изменити ради унапређења заштите здравља биља; 7) давањем препорука за стручна усавршавања; 8) обављањем других неопходних задатака у погледу заштите и унапређења заштите здравља биља.

Правилник о хигијенској исправности воде за пиће („Службени лист СРЈ“, бр. 42/98 и 44/99), на пример, прописује учесталост редовног санитарног надзора

у погледу хигијенске исправности воде за пиће, према утврђеним критеријумима. Тако, преглед воде из артешких бунара и других објеката за јавно снабдевање становништва водом за пиће, уколико не постоје водоводни системи врши се годишње, према броју становника који се снабдевају из сваког таквог објекта и према врсти објекта, и то на следећи начин:

Број становника	Основни прегледи		Периодични прегледи		Укупно	
	артешки бунари	остали објекти	арт. бун.	ост. обј.	арт. бун.	ост. обј.
До 1.000	4	4	2	2	6	6
1.001-5.000	5	6	2	2	7	8

Закон о тржишном надзору („Службени гласник РС“, број 92/11) уређује на системски начин ризике у области тржишног надзора, прописујући, између осталог, у члану 13. став 3. да се мера тржишног надзора коју органи тржишног надзора одређују у случају када производ представља озбиљан ризик заснива на одговарајућој процени ризика која узима у обзир природу потенцијалне опасности и вероватноћу да ће до ње доћи.

Законом о планирању и изградњу („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14) утврђено је да класа (објекта) у смислу овог закона представља групу грађевинских објеката, односно радова, сврстаних према заједничким карактеристикама у погледу структурне и технолошке сложености, утицаја на животну средину и намене, односно ризика који прати њихово извођење односно коришћење. Класификација објекта према намени, функционалним и структуралним карактеристикама и степену утицаја на окружење, с обзиром на ризике везане за изградњу и експлоатацију прописана је Правилником о класификацији објекта („Службени гласник РС“, број 22/15). Објекти различитих класа су разврстани у четири категорије: А зграде - незахтевни објекти, Б зграде - мање захтевни објекти, В зграде - захтевни објекти

Г инжењерски објекти. За надзор над применом ових прописа и процену ризика у области грађевинарства надлежна је грађевинска инспекција, која врши инспекцијски надзор примерен класи објекта, односно ризику.

Законом о заштити од пожара („Службени гласник РС“, бр. 111/09 и 20/15) је у члану 23. прописано да у циљу утврђивања одговарајуће организације

предузимања мера потребних за успешно функционисање и спровођење заштите од пожара, министарство надлежно за унутрашње послове врши категоризацију објекта, делатности и земљишта према угрожености од пожара у зависности од технолошког процеса који се у њима одвија; врсте и количине материјала који се производи, прерађује или складишти; врсте материјала употребљеног за изградњу објекта; значаја и величине објекта и врсте биљног покривача. Објекти, делатности и земљишта разврставају се у следеће категорије: 1) са високим ризиком од избијања пожара - прва категорија угрожености од пожара; 2) са повећаним ризиком од избијања пожара - друга категорија

угрожености од пожара; 3) са извесним ризиком од избијања пожара - трећа категорија угрожености од пожара. Следствено, услови за категоризацију објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара дефинисани су Уредбом о категоризацији објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара („Службени гласник РС“, број 76/10), на основу које се одређује периодичност вршења инспекцијског надзора на основу процењеног ризика, док је начин вршења периодичних прегледа за субјекте у првој и другој категорији угрожености од пожара утврђен Правилником о периодичним прегледима субјеката у првој и другој категорији угрожености од пожара („Службени гласник РС“, број 87/12).

Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14 и 105/14) у члану 118. став 1. прописано је да се пореска контрола врши на основу годишњег плана, односно ванредног плана, који доноси директор Пореске управе, а који је заснован на оцени пореског значаја и пореског ризика пореског обвезника.

Закон о хемикалијама („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 92/11, 93/12 и 25/15) прописује да за хемикалије које представљају неприхватљив ризик по здравље људи и животну средину министарство надлежно за заштиту животне средине прописује ограничења односно забране њихове производње, стављања у промет и коришћења. Тај пропис садржи забрањене односно дозвољене начине коришћења, као и друге услове за производњу, стављање у промет и коришћење супстанце, смеше или производа. Уколико се из техничких, социјалних и економских разлога за одређену супстанцу, смешу или производ не могу одмах да примене ограничења и забране, министарство надлежно за заштиту животне средине истим прописом одређује рокове од када ограничења и забране постају обавезни за примену. Произвођач, увозник, дистрибутер и даљи корисник супстанце, смеше и производа дужан је да се придржава ограничења и забрана прописаних овим законом и прописима донетим на основу њега. Чланом 74. тог закона прописано је да произвођач детергента подноси захтев министарству надлежном за заштиту животне средине за добијање одобрења пре стављања детергента са тим сурфактантом у промет, уз који доставља, поред осталог, и предлог процене ризика који представља сурфактант, који кореспондира са извештајем о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика из члана 14. став 5. Закона о инспекцијском надзору.

Закон о биоцидним производима („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 92/11 и 25/15) утврђује да је биоцидни производ мањег ризика - биоцидни производ који садржи једну или више активних супстанци уписаних у Листу Ia - Листа активних супстанци садржаних у биоцидном производу мањег ризика и друге супстанце које нису супстанце које изазивају забринутост, а користи се под условима који представљају мали ризик на здравље људи и животиња и животну средину. Министарство надлежно за заштиту животне средине, у случају оправдане сумње да активна супстанца, односно биоцидни производ представља неприхватљив ризик на здравље људи и животиња и животну средину, прописује

забрану стављања у промет односно коришћења или ограничење стављања у промет односно коришћења активне супстанце односно биоцидног производа, у складу са прописима којима се уређују хемикалије.

Закон о заштити животне средине дефинише ризик као одређени ниво вероватноће да нека активност, директно или индиректно, изазове опасност по животну средину, живот и здравље људи.

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине прописује да се врсте активности и постројења за које се издаје интегрисана дозвола класификују према нивоу загађивања и ризику који те активности могу имати по здравље људи и животну средину, укључујући и друге технички сродне активности које могу произвести емисије и загађење животне средине. Влада Републике Србије прописује врсте активности и постројења за које се издаје дозвола.

Закон о заштити од нејонизујућих зрачења („Службени гласник РС“, број 36/09) утврђује да се уређивање заштите од нејонизујућих зрачења заснива, поред осталог, на начелу сразмерности - услови и дозвољеност коришћења извора нејонизујућих зрачења од посебног интереса се одређују и цене према користи коју њихово коришћење пружа друштву у односу на потенцијалне ризике наступања штетног дејства услед њиховог коришћења, узимајући у обзир ниво и трајање изложености становништва у конкретном случају, старосну и здравствену структуру потенцијално изложеног становништва, начин, време и место коришћења таквог извора, присуство других извора са различитим фреквенцијама, као и друге релевантне околности конкретног случаја.

Закон о јавном здрављу („Службени гласник РС“, број 72/09) дефинише ризик као одређени ниво вероватноће да нека активност, директно или индиректно, изазове опасност по животну средину, живот и здравље људи, а фактор ризика као аспект индивидуалног понашања или животног стила, излагање утицајима животне средине, урођена или наслеђена карактеристика, за које се на основу епидемиолошких доказа зна да су удружени са стањима везаним за здравље чије се спречавање сматра важним.

Закон о жичарама за транспорт лица („Службени гласник РС“, број 38/15) дефинише ризик као вероватноћу да ће се ванредни догађај појавити у одређеном временском раздобљу, околностима и са одређеним негативним последицама.

Следом изложеном, треба још рећи да уређењем посебних критеријума за процену ризика, односно посебних елемената процене ризика и учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, као и посебних критеријума за поједина територијална подручја и друге територијалне и сличне целине (нпр. територијалне јединице, области и подобласти, деонице и др), објекте и групе објеката, у посебним законима и подзаконским прописима (напред су наведени примери Закона о планирању и изградњи и Закона о заштити од пожара и подзаконских прописа донетих на основу тих закона), суштински се испуњава захтев из Закона о инспекцијском надзору и у таквим случајевима није потребно дуплирање прописа.

План инспекцијског надзора Члан 10.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају.

Инспекција је дужна да сачини стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Годишњи план инспекцијског надзора спроводи се кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.

План инспекцијског надзора, поред обавезних елемената који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе, обавезно садржи и: учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима и сваком од степена ризика; преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати, ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор; територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор; процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката; период у коме ће се вршити инспекцијски надзор; информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити; податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора.

План инспекцијског надзора садржи и: планиране мере и активности превентивног деловања инспекције и планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката, очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима, као и друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.

Инспекција, зависно од организационог положаја у систему органа државне управе, припрема, односно утврђује предлог плана инспекцијског надзора у вези са којим прибавља мишљење надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, и мишљење, односно смернице и упутства Координационе комисије. Инспекција доставља Координационој комисији предлог годишњег плана инспекцијског надзора за наредну годину, који је усаглашен са мишљењима надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, најкасније до 15. октобра текуће године. По прибављеном мишљењу, односно смерницама и упутствима Координационе комисије, годишњи план инспекцијског надзора се усваја.

Инспекција објављује план инспекцијског надзора на својој интернет страници.

Министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора.

Надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Прописани су обавезни елементи које садржи план и он се објављује на интернет страници инспекције, чиме се чини доступним заинтересованим субјектима. Планирањем се омогућава оптимална расподела и употреба инспекцијских ресурса, који су (слободно речено - без изузетка) поприлично лимитирани, односно скромни.

Инспекција сачињава стратешки (вишегодишњи) и годишњи план инспекцијског надзора. Стратешки план се доноси се за дужи, вишегодишњи, обично петогодишњи, четворогодишњи или трогодишњи период, и у овом плану се утврђују дугорочни приоритети, циљеви и показатељи, те на основу њих развојне, организационе, кадровске, материјалне, финансијске и друге смернице. Стратешки план се спроводи кроз годишње планове, који се спровode кроз оперативне (полугодишње, тромесечне и месечне) планове инспекцијског надзора.

Временски распон стратешког (вишегодишњег) плана зависи и варира од природе и величине области у питању, кретања у тој области, сложености и броја прописа чија примена се надзире, броја надзираних субјеката и других специфичних чинилаца. На пример, пореска инспекција надзире примену 149 прописа, а један порески инспектор у просеку покрива 180 субјеката пореске контроле; тржишна инспекција надзире примену 113 прописа, а један тржишни инспектор у просеку покрива веома велики (практично неутврђен) број контролисаних субјеката; инспекција рада надзире примену 75 прописа, а један инспектор рада у просеку покрива 1.308 надзираних субјеката; урбанистичка инспекција надзире примену 85 прописа, а један урбанистички инспектор у просеку покрива 20 надзираних субјеката; туристичка инспекција надзире примену 36 прописа, а један туристички инспектор у просеку покрива 250 до 300 надзираних субјеката итд.

Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају (нпр. одређена природна непогода). Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.

Како би се непредвиђене, непланиране околности и појаве што више сузиле, Законом је предвиђено да план инспекцијског надзора садржи очекивани

обим ванредних надзора. Но, будући да није могуће предвидети све околности, а како би се остварила „животност“ и усредсређеност плана, Законом је прописано да у случају промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план са тим новонасталим околностима.

Приручник за инспекторе рада, кога је припремила Међународна организација рада (МОР) у сарадњи са Инспекторатом за рад (2006),⁴² као извор „меког“ инспекцијског права, у оквиру дела о планирању инспекцијског надзора, истиче следеће: „Планирање значи припремање за будућност. Оно укључује припремање за акцију у некој датој тачки следећег дана, следеће недеље, следећег месеца, следеће године. Планирање је супротност хаосу и кризи. Оно покушава да претвори хаос у ред и да смањи несигурност на меру у којој се она много лакше савладава. Планирање захтева разматрање приоритета. Планирање је оруђе за претварање онога што је могуће у стварност. Ресурси су скромни - добрим планирањем је могуће успоставити приоритете да би се они најефикасније искористили. Оно што је важно јесте да свако мора да планира: виши руководиоци у седишту инспекције, начелници окружних канцеларија, инспектори понаособ. Наравно, овај процес треба да се добро координира.

Планирање обухвата:

преглед постојеће ситуације; успостављање једне широке визије будућности;

постављање циљева да би се та визија постигла; одређивање циљева који одражавају резултате које треба постићи;

постављање стандарда који одређују квалитет резултата које треба постићи;

довођење циљева и сврхе у одређени временски оквир; поређење очекиваних трошкова и користи пре спровођења плана;

узимање у обзир организације праћења при спровођењу плана; узимање у обзир организације процене која је потребна на крају планираног периода.“

Закон прописује да план инспекцијског надзора обавезно садржи:

обавезне елементе који чине садржину годишњег плана рада органа државне управе;

учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора по областима и сваком од степена ризика;

преглед надзираних субјеката код којих ће се вршити инспекцијски надзор, односно делатности или активности које ће се надзирати, ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик, са одговарајућим информацијама од значаја за вршење инспекцијског надзора и одређење субјеката код којих ће се вршити надзор;

⁴² Доступно преко: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_110153.pdf

територијално подручје на коме ће се вршити инспекцијски надзор;
процењени ризик за надзиране субјекте, односно делатности или активности које ће се надзирати или територијално подручје и другу територијалну и сличну целину, објекат и групе објеката;
период у коме ће се вршити инспекцијски надзор; информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити;
податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора;
планиране мере и активности превентивног деловања инспекције;
планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се
вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима;
друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора.

Одређени подаци из плана инспекцијског надзора могу бити тајни, када испуњавају услове из Закона о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09), и, самим тим, недоступни јавности. Законом о тајности података у члану 8. став 1. прописано је да се као тајни податак може одредити податак од интереса за Републику Србију чијим би откривањем неовлашћеном лицу настала штета, ако је потреба заштите интереса Републике Србије претежнија од интереса за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Закон о тајности података одређује податак од интереса за Републику Србију као сваки податак или документ којим располаже орган јавне власти, који се односи на територијални интегритет и сувереност, заштиту уставног поретка, људских и мањинских права и слобода, националну и јавну безбедност, одбрану, унутрашње послове и спољне послове, а тајни податак као податак од интереса за Републику Србију који је законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеном у складу са законом, одређен и означен одређеним степеном тајности.

Планирање инспекцијског надзора је у непосредној вези са финансијским планирањем инспекцијског органа, односно са програмским буџетом. Законом о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13 и 142/14) прописана је обавеза примене програмског модела буџета за све кориснике средстава буџета Републике Србије од доношења Закона о буџету Републике Србије и одлука о буџетима локалне власти за 2015. годину. Програмски буџет омогућава транспарентнију, рационалнију и правичнију потрошњу буџетских средстава дајући одговоре на следећа питања:

У које сврхе се средства троше?

На који начин је таква потрошња повезана са циљевима корисника буџета?

Који резултати се остварују (мерањем учинка)?

Програмску структуру корисника буџета чине програми, програмске активности и пројекти, за које се опредељују расходи и издаци издвојени за њихово спровођење. За сваки од програма, програмских активности и пројеката се успостављају циљеви које корисник буџета, према средњорочном плану и

стратегијама које се односе на његов делокруг, тежи да оствари. За ове циљеве утврђују се показатељи учинка, путем којих се прате постигнути резултати и степен остварења ових циљева. У оквиру сваке програмске активности и пројекта, поред организационе и програмске класификације, уносе се и остали елементи буџетске класификације: економска класификација, функционална класификација и извор финансирања. Републички инспекцијски органи су корисници буџетских средстава који се финансирају у оквиру раздела буџета надлежних министарстава.

циљу постизања једнообразности и упоредивости између програмских структура свих инспекцијских органа, препорука је да се за финансирање спровођења текућих (сталних) активности инспекцијских органа успостави програмска активност: „_____ инспекција (назив инспекције)“, са униформним циљем и показатељима делотворности инспекцијског надзора.

наставку се даје модел табеле за одређивање програмске активности.

ПРОГРАМСКА АКТИВНОСТ					
Назив	_____ инспекција (назив инспекције)				
Програм (коме припада)	_____ (назив програма надлежног министарства/буџетског корисника)				
Функција	_____ (шифра функционе класификације инспекције/инспектората)				
Правни основ	(навести законе и друге прописе)				
Одговорно лице	(име и презиме, функција коју обавља)				
Опис	(кратак опис кључних активности које инспекција обавља у свом делокругу)				
Циљ 1	Законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката у области _____				
Индикатор 1.1.	Назив: Ниво законитости /ниво законитости и безбедности у области _____	Базна вредност	2016	2017	2018
	Коментар: (1-потпуно неусклађено, 5-потпуно усклађено) Утврђује се путем контролних листи, процене ризика и налаза у извршеним инспекцијским надзорима				
Алтернатива: Индикатор 1.1.	Назив: Проценат надзора без утврђених неправилности	Базна вредност	2016	2017	2018
	Коментар:				
Индикатор 1.2.	Назив: Однос извршених редовних и ванредних надзора	Базна вредност	2015	2016	2017
	Коментар:				

У случају да постоји потреба за издвајањем финансијских средстава за спровођење пројекта, који представља временски ограничен пословни подухват који није део текућих активности инспекцијског органа, препорука је да се у финансијском плану, поред напред предложене програмске активности, успостави и пројекат са припадајућим циљевима и показатељима учинка.

Чланом 10. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано је да годишњи план инспекцијског надзора, поред осталог, обавезно садржи податке о ресурсима инспекције који ће бити опредељени за вршење инспекцијског надзора – редовног и ванредног (очекивани обим). Приликом буџетског - финансијског планирања потребно је узети у обзир и све мере и активности из годишњег плана инспекцијског надзора (број инспекцијских надзора и потребне ресурсе) чије се спровођење планира и очекује у периоду за који се израђује финансијски план.

Финансијска средства се исказују за све потребне ресурсе, по врсти расхода и издатака, почевши од расхода за запослене (плате, доприноси и пратећи расходи везани за запослене), опрему за рад, сталних административних расхода и издатака као и осталих расхода и издатака потребних за вршење послова инспекције.

С обзиром да је Закон о инспекцијском надзору у члану 44. прописао да годишњи извештај о раду инспекције садржи податке са објашњењима о материјалним, техничким и кадровским ресурсима које је инспекција користила у вршењу инспекцијског надзора и мерама предузетим у циљу делотворне употребе ресурса инспекције и резултатима предузетих мера, исте треба приказати у оквиру финансијског плана у секцијама за опис, сврху, циљеве и припадајуће показатеље, чиме се, поред сагледавања финансијске реализације, омогућава и праћење остварених учинака инспекције.

Закон прописује да се у плану инспекцијског надзора дефинише очекивани обим ванредних надзора и да је један од критеријума делотворности инспекцијског надзора - ваљаност планирања, посебно однос редовних и ванредних надзора. Очекивани обим ванредних надзора се дефинише на основу релевантних доказа и постојећег, дотадашњег искуства и праксе, као и основаног предвиђања будућих догађаја, како би се предупредила могућа непријатна изненађења и заштитила законом и другим прописом заштићена добра, а активности и реакције не би биле препуштене случају, те се спречило и зауставило ширење штете (нпр. избијање епидемије заразне болести, пораст недозвољене трговине итд).

Опредељивање људских ресурса се у одређеним плановима инспекцијског надзора врши тако што се планира број дана, па и сати, које ће инспектор провести у вршењу надзора у одређеном периоду.

Инспекција, зависно од организационог положаја у систему органа државне управе, припрема, односно утврђује предлог плана инспекцијског надзора у вези са којим прибавља мишљење надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, и мишљење, односно смернице и упутства Координационе комисије. Инспекција доставља Координационој комисији предлог годишњег плана инспекцијског надзора за наредну годину, који је усаглашен са мишљењима

надлежних органа државне управе, односно органа државне управе са чијим делокругом су повезана питања из плана инспекцијског надзора, најкасније до 15. октобра текуће године. По прибављеном мишљењу, односно смерницама и упутствима Координационе комисије, годишњи план инспекцијског надзора се усваја. Сагласно члану 47. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), сви којима је предлагач плана инспекцијског надзора доставио предлог плана на мишљење дужни су да мишљење писмено доставе предлагачу у року од 10 радних дана, а ако мишљење не буде достављено у року, сматра се да није било примедаба.

У одређеним областима планови надзора и контрола су уређени са одговарајућим посебностима.

Тако, на пример, Закон о безбедности хране, уређујући планове службене контроле и мониторинг безбедности хране и хране за животиње у члану 69, прописује да, ради заштите безбедности хране и хране за животиње, министар надлежан за послове пољопривреде, односно министар надлежан за послове здравља доноси плански документ који садржи структуру и организацију система контроле хране и хране за животиње, циљеве, приоритете контрола, начин, рокове и средства вршења службених контрола, координацију између надлежних органа одговорних за вршење службених контрола у области безбедности хране и хране за животиње. Мере системске контроле микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената у храни и храни за животиње у свим фазама производње, прераде и промета (мониторинг безбедности хране), услове и начин спровођења мониторинга, методе контроле, услове и начин узимања и чувања узорака, вођење евиденције о узорцима и методе лабораторијских анализа за одређене микробиолошке, хемијске и биолошке контаминенте ближе прописује министар, односно министар надлежан за послове здравља, у складу са поделом надлежности из члана 12. овог закона. Министар надлежан за послове пољопривреде, односно министар надлежан за послове здравља доноси програм мониторинга безбедности хране, односно хране за животиње, као и начин и поступак службене контроле, у складу са поделом надлежности из члана 12. овог закона. Програм мониторинга садржи нарочито: потребна средства за финансирање програма; мере које ће се предузети у случају присуства микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената; структуру органа и организација за спровођење програма и друге параметре од значаја за спровођење програма. Програм мониторинга се доноси до краја текуће за наредну годину, а средства за спровођење програма обезбеђују се у буџету Републике Србије.

Закон о здравственој исправности предмета опште употребе утврђује да је мониторинг - спровођење низа планираних активности које се односе на мерење, узимање узорака и праћење различитих параметара у одређеном временском интервалу, ради увида у здравствену исправност предмета опште употребе и њихов евентуално штетан утицај на здравље људи као и увид у правилну примену прописа из ове области. Министар надлежан за послове здравља, на предлог Института за јавно здравље Србије, доноси Програм мониторинга најкасније до 1. децембра текуће године за наредну годину. На основу Програма мониторинга,

институти и заводи за јавно здравље доносе планове за спровођење Програма мониторинга на територији за коју су основани, у сарадњи са министарством надлежним за послове здравља, најкасније до 31. децембра текуће године за наредну годину. Средства за спровођење Програма мониторинга обезбеђују се у буџету Републике Србије. Институт за јавно здравље Србије дужан је да, на основу спроведеног плана за спровођење мониторинга, достави министарству надлежном за послове здравља извештај о здравственој исправности предмета опште употребе на територији Републике Србије са стручном анализом и предлогом мера, најкасније до 31. јула текуће године за првих шест месеци и до 31. јануара наредне године за претходну годину.

Чланом 118. Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописано је да се пореска контрола врши на основу годишњег плана, односно ванредног плана, који доноси директор Пореске управе, а који је заснован на оцени пореског значаја и пореског ризика пореског обвезника. При утврђивању плана пореске контроле, обавезно се има у виду и процена утицаја пореске контроле на ефикасност наплате пореза у одређеним делатностима. У случајевима кад је дошло до поремећаја у промету на тржишту или постоји индиција да је повећан обим нелегалне трговине, пореска контрола врши се на основу ванредног плана контроле који доноси министар.

Чланом 90. став 2. Закона о буџетској инспекцији је прописано да програм и план рада буџетске инспекције и његове промене утврђује министар надлежан за послове финансија. Ове одредбе сходно се примењују и на службу за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службу за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе. Чланом 5. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС“, бр. 10/04 и 84/07) прописано је да послове контроле код органа и организација буџетски инспектори врше на основу планова рада које утврђује руководиоца буџетске инспекције.

Чланом 21. Закона о управној инспекцији уређено је планирање рада, прописивањем да управна инспекција спроводи инспекцијски надзор у складу са годишњим програмом рада. Годишњи програм рада управне инспекције - Управног инспектората предлаже главни управни инспектор до краја октобра текуће године за наредну годину, а усваја га Влада.

У одређеним областима је регулаторна обавеза, а у сваком случају је добра пракса, да инспекција, односно орган у оквиру кога је инспекција, има план за управљање кризним ситуацијама (кризни план). Тако, Законом о безбедности хране у члану 42. прописано је да када постоји директни или индиректни ризик по здравље људи, здравље животиња или животну средину, чији је узрочник храна и храна за животиње, а чије наступање није могуће предвидети, спречити, уклонити или смањити до прихватљивог нивоа прописаних мера, примењују се мере утврђене Програмом управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране. Програм управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране нарочито садржи: 1) врсту ситуације у којој постоји директни или индиректни ризик по здравље људи чији су узрок храна и храна за животиње; 2) мере које се морају спровести без одлагања, кад се утврди да храна или храна за животиње представља озбиљну опасност за људе или животиње било директно или

индиректно преко животне средине; 3) процедуре за управљање кризним ситуацијама које укључују и принцип транспарентности и комуникације; 4) план вежби и симулација за управљање кризним ситуацијама. Програм управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране доноси Влада. Сагласно члану 43. тог закона, на основу Програма управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране министар надлежан за послове пољопривреде, уз сагласност министра надлежног за послове здравља, доноси посебан план управљања кризном ситуацијом у зависности од врсте ризика и формира кризни штаб за спровођење посебног плана. На основу стечених искустава, укључујући искуства стечена у спроведеним вежбама и симулацијама, Програм управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране се ревидира.⁴³

Министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавног овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора, а надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује посебне елементе плана одређеног инспекцијског надзора из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Као пример компаративне праксе у погледу планова инспекцијског надзора могу се узети годишњи планови рада Службе ветеринарске инспекције Републике Хрватске (доступни на: <http://www.veterinarstvo.hr/default.aspx?id=14>).

Усклађивање инспекцијског надзора Члан 11.

Повећање свеобухватности и делотворности инспекцијског надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Сарадња у поступку вршења инспекцијског надзора остварује се нарочито: ако је одређена област или питање предмет инспекцијског надзора више инспекција; када је потребно да више инспекција истовремено врше инспекцијски надзор према истом субјекту (заједнички инспекцијски надзор); ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; када се оцени да се надзор на тај начин може извршити брже и са што мање трошкова и губитка времена за надзираног субјекта и инспекторе.

Заједнички инспекцијски надзор врши се: ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; због сложености инспекцијског надзора или

⁴³ Видети нпр. кризне планове Управе за ветерину (ветеринарска инспекција) у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине (доступно преко интернет странице: <http://www.vet.minpolj.gov.rs/srb/dokumenti/krizni-planovi>).

значаја спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних последица; када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција, и у другим случајевима када је то одређено.

Координација инспекцијског надзора Члан 12.

Обухватнији и делотворнији надзор и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, поред усклађивања у вршењу инспекцијског надзора који врше инспекције, обезбеђује и Координациона комисија, коју образује Влада, као координационо тело према закону којим се уређује државна управа.

Послови Координационе комисије јесу:

да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито:

за усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција,

за размену информација у вршењу инспекцијског надзора,

за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција,

за развој функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора;

да разматра и даје мишљење на нацрте закона и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора;

да разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове;

да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу и стручним усавршавањем инспектора, као и утврђивању програма стручног усавршавања инспектора, и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;

да даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна;

да објављује на својој интернет страници прописе, акте и документе који се односе на инспекцијски надзор;

да, на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција, најкасније у року од седам радних дана;

да, у складу са потребом, подноси извештаје Влади и даје предлоге за предузимање мера из њене надлежности;

да обавља друге послове утврђене овим законом и задатке утврђене одлуком о оснивању.

Инспекције су дужне да се придржавају смерница и упутстава из става 2. тачка 1) овог члана.

Члан Координационе комисије који није сагласан са овим смерницама и упутствима може да поднесе предлог Влади да заузме став поводом овог питања.

Послове из става 2. тачка 1) подтачка (4) овог члана Координациона комисија обавља у сарадњи са органом државне управе надлежним за послове електронске управе, који обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на успостављање и одржавање функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора.

Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе, у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији.

У оквиру Координационе комисије образују се радне групе и стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. Радном групом, односно стручним тимом руководи члан Координационе комисије, а у раду радне групе, односно стручног тима могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Координационе комисије, ималаца јавних овлашћења, удружења, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора.

Координациона комисија је овлашћена да захтева податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака од надлежних државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и других ималаца јавних овлашћења, који су дужни да јој их благовремено доставе.

Координациона комисија доноси пословник о свом раду.

Координациона комисија доставља смернице и упутства из става 2. тачка 1) овог члана начелнику управног округа ради вршења послова из свог делокруга у погледу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.

Координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа, врши републичка инспекција.

Одлуком надлежног органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе одређује се који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из њихове изворне надлежности.

Ради постизања циљева из става 1. овог члана, у складу са чланом 5. став 2. овог закона и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима, остварује се сарадња између Координационе комисије, органа, унутрашњих организационих јединица и тела из става 11. овог члана и органа државне управе, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и других субјеката са јавним овлашћењима који врше друге облике надзора и контроле у смислу члана 2. став 2. овог закона.

Повећање свеобухватности и делотворности инспекцијског надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Сарадња у поступку вршења инспекцијског надзора остварује се нарочито: ако је одређена област или питање предмет инспекцијског надзора више инспекција; када је потребно да више инспекција истовремено врше инспекцијски надзор према истом субјекту (заједнички инспекцијски надзор); ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, као виталне заштићене вредности; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; када се оцени да се надзор на тај начин може извршити брже и са што мање трошкова и губитка времена за субјекат инспекцијског надзора и инспекторе.

Заједнички инспекцијски надзор врши се када више инспекција истовремено треба да изврши надзор према истом надзираном субјекту, и то: ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; због сложености инспекцијског надзора или значаја отклањања незаконитости; када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција и у другим случајевима када је то одређено. У таквим случајевима сачињава се мешовити инспекцијски тим.

У вези са питањем која инспекција управља (руководи) заједничким инспекцијским надзором, односно која инспекција има улогу тзв. водеће (координирајуће, пилот) инспекције, ваља напоменути да је чланом 66. Закона о државној управи, којим се уређују послови из делокруга више органа државне управе, прописано да послом из делокруга два или више органа државне управе управља онај орган државне управе у чијем делокругу је претежни део посла.

Примери заједничких инспекцијских надзора:

заједнички надзор који врше санитарна инспекција и инспекција рада, у коме санитарна инспекција проверава санитарне књижице запослених, испуњеност хигијенских услова у погледу радне одеће и обуће и личне хигијене запослених, а инспекција рада контролу у погледу тога да ли су закључени уговори о раду, њихову правну ваљаност и поштовање;

заједнички надзор у погледу заштите вода, односно водних добара, који врше инспекција за заштиту животне средине и водна инспекција;

заједнички надзор бања од стране туристичке инспекције, тржишне инспекције, пореске инспекције, здравствене инспекције, санитарне инспекције и инспекције за заштиту животне средине;

заједнички инспекцијски надзор у погледу радних односа у просвети, који врше просветна, буџетска и инспекција рада;

заједнички надзор јединице локалне самоуправе од стране управне и буџетске инспекције;

заједнички надзор предшколских установа од стране просветне и санитарне инспекције;

заједнички надзор грађевинског објекта од стране грађевинске инспекције, инспекције рада, инспекције за превентивну заштиту (противпожарна инспекција) и санитарне инспекције;

заједнички надзор промета робе од стране тржишне инспекције, пореске инспекције, комуналне инспекције и инспекција надлежних за безбедност хране (пољопривредна, ветеринарска, санитарна);

заједнички надзор здравствених установа од стране здравствене инспекције и инспекције рада;

заједнички надзор фабричког постројења од стране инспекција за опрему под притиском и инспекције за заштиту животне средине;

заједнички надзор ради заштите пољопривредног земљишта, који врше пољопривредна инспекција и инспекције за заштиту животне средине;

заједнички надзор тржишне и санитарне инспекције у погледу здравствене исправности, опште безбедности и законитости промета предмета опште употребе.

Примери заједничког инспекцијског надзора ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција:

нерегистровани угоститељски објекат за исхрану и пиће – туристичка инспекција, инспекције надлежне за безбедност хране (пољопривредна, ветеринарска, санитарна), пореска инспекција;

нерегистровани субјекат који се бави производњом текстилних производа – тржишна инспекција, пореска инспекција;

производња и испорука хране потрошачима нерегистровано и без испуњавања санитарних, хигијенских, безбедносних и других стандарда - инспекције надлежне за безбедност хране (пољопривредна, ветеринарска, санитарна), тржишна инспекција, пореска инспекција;

нерегистроване кланице и месаре - инспекције надлежне за безбедност

хране (пољопривредна, ветеринарска, санитарна), пореска инспекција;
превоз путника без дозволе и регистрације – инспекција за друмски саобраћај, комунална инспекција;
продаја робе непрехрамбеног типа од стране нерегистрованих субјеката поред пијаца – тржишна инспекција, комунална инспекција, пореска инспекција;
сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање отпада без дозволе и регистрације;
домови за негу старих особа без издате лиценце и регистрације – инспекција социјалне заштите, здравствена инспекција, санитарна инспекција;
противзаконити лов дивљачи без дозволе за лов - шумарска и ловна инспекција и ветеринарска инспекција.

Законом о инспекцијском надзору је у члану 21, којим се уређују овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница, утврђено и овлашћење инспектора да узме изјаве од сведока. Овим законом нису детаљније уређена питања сведока и сведочења, тако да се на ова питања поступка инспекцијског надзора примењују одредбе Закона о општем управном поступку. Чланом 163. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да лице које у поступку учествује у својству службеног лица не може бити сведок. Такође, чланом 32. тачка 1. тог закона, поред осталог, прописано је да ће се службено лице које решава у управним стварима или обавља поједине радње у поступку изузети ако је у предмету у коме се води поступак – сведок. Члан 33. Закона о општем управном поступку прописује да је службено лице које треба да решава у одређеној управној ствари или које треба да обави одређену радњу у поступку, чим сазна да постоји неки од разлога за изузеће из члана 32. овог закона, дужно да прекине сваки даљи рад на предмету и да о томе обавести орган надлежан за решавање о изузећу. Заједнички инспекцијски надзор подразумева истовремено вођење више поступака инспекцијског надзора од стране више инспекција преко инспектора, као службених лица, а према истом надзираном субјекту. Подразумева и сарадњу инспекција које врше надзор, па је тако, поред осталог, чланом 20. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано да ако више инспекција врши заједнички надзор - надзирани субјекат има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном од инспектора у том надзору. Према томе, поступци у оквиру заједничког надзора нису одвојени, него, према нашем мишљењу, постоји стицај поступака у којима се могу користити исти докази ради утврђивања чињеница. Инспектори који воде поступке и изводе доказе чине то у својству службених лица и пожељно је да међусобно, по службеној дужности, размењују доказе, у циљу економичности и ефикасности поступка. Следствено, у овим ситуацијама, по природи ствари, чињенично стање утврђено у поступку заснива се на сличној, битно сличној или истој чињеничној грађи. С обзиром на наведено, мишљења смо да се у случају заједничког инспекцијског надзора примењује цитирана правна норма члана 163. став 2. Закона о општем управном поступку, тј. да инспектор из једне инспекције не може бити сведок у поступку који истовремено, у оквиру заједничког инспекцијског надзора, води инспектор из друге инспекције.

Заједничког инспекцијског надзора, а посебно инспекције која управља заједничким надзором, тичу се и одредбе о јединственом управном месту из Нацрта закона о општем управном поступку. Овим нацртом закона предвиђено је да ако је у некој управној ствари потребно поступање више органа, странка се обраћа једном од органа надлежних за поступање (јединствено управно место). На јединственом управном месту врши се: поучавање подносиоца захтева, онако како би га поучавао надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву; примање захтева за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и докумената и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима, и обавештавање подносиоца захтева о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео. Ове радње могу се вршити у просторијама јединственог управног места, електронским путем, путем поште, или на други погодан начин. Рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев на јединственом управном месту. Успостављањем јединственог управног места се не утиче на надлежност органа нити, ако друкчије није прописано, на право странке да се директно обраћа надлежном органу.

Обухватнији и делотворнији надзор и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, обезбеђује, поред усклађивања у вршењу инспекцијског надзора који врше инспекције, и Координациона комисија, коју образује Влада, као координационо тело према закону којим се уређује државна управа (хоризонтална координација).⁴⁴ С тим у вези, Закон о државној управи у члану 62. прописује да Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе. Влада одређује и задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања везана за рад координационог тела. Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе је у члану 25. прописано да Влада може одлуком основати координационо тело да би усмеравало поједине послове из делокруга више министарстава и посебних организација. Координационо тело састављено је од представника министарстава и посебних организација. Одлуком којом оснива координационо тело Влада одређује и његов састав, задатке, рок у коме оно подноси извештаје Влади и друга питања која су везана за његов рад. О питањима која не буду споразумно решена унутар координационог тела одлучује Влада, што ће се односити и на Координациону комисију.

Послови и задаци Координационе комисије, сагласно Закону о инспекцијском надзору и Одлуци о образовању Координационе комисије („Службени гласник РС“, број 66/15), су:

1) да разматра и даје мишљење на предлоге планова инспекцијског надзора, које достављају инспекције;

Видети више на интернет страници Координационе комисије: <http://www.inspektor.gov.rs>

да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито:

(1) за усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција,

(2) за размену информација у вршењу инспекцијског надзора,

(3) за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција,

(4) за развој функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора. Ове послове Координациона комисија обавља у сарадњи са органом државне управе надлежним за послове електронске управе (Дирекција за електронску управу у саставу Министарства државне управе

локалне самоуправе), који обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на успостављање и одржавање функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора;

да разматра и даје мишљење на нацрте закона и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора;

да разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове;

да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу и стручним усавршавањем инспектора, као и утврђивању програма стручног усавршавања инспектора, и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;

да даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна;

да објављује на својој интернет страници прописе, акте и документе који се односе на инспекцијски надзор;

да, на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на надлежности инспекција, најкасније у року од седам радних дана;⁴⁵

да, у складу са потребом, подноси извештаје Влади и даје предлоге за предузимање мера из њене надлежности; да образује стручну групу чији је задатак да, у сарадњи са Комисијом за спровођење испита за инспектора, сачини базе питања и студија случајева за испит за инспектора;

да објављује на својој интернет страници информације о свим носиоцима послова инспекцијског надзора, а нарочито податке о њиховим надлежностима, адресама, телефонима и адресама електронске поште, као и о њиховим руководиоцима;

да предузима одговарајуће активности у вези са обраћањем подносиоца притужбе који је незадовољан одлуком о притужби;

да разматра извештај о раду унутрашње контроле инспекције.

⁴⁵ У погледу овог посла и задатка Координациона комисија се, такође, може посматрати као јединствено управно место из Нацрта закона о општем управном поступку.

Инспекције су дужне да се придржавају смерница и упутстава које утврђује даје Координациона комисија, чиме ови акти имају обавезујуће дејство за инспекције, а члан Координационе комисије који није сагласан са овим смерницама и упутствима може да поднесе предлог Влади да заузме став поводом овог питања. Инспекцијски надзор над применом ових смерница и упутстава врши управна инспекција.

Послове развоја функционалног јединственог информационог система за инспекције Координациона комисија обавља у сарадњи са органом државне управе надлежним за послове електронске управе [Дирекција за електронску управу у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе, сагласно члану 10. став 5. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15 и 54/15) - бивша Управа за дигиталну агенду], који обавља стручне послове

послове државне управе који се односе на успостављање и одржавање овог функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора. Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе, у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији.

Координациона комисија се састоји од: Одбора за координацију инспекцијског надзора и Савета Координационе комисије.

Одбор за координацију инспекцијског надзора обавља послове и задатке Координационе комисије на аналитичком и стручно-оперативном нивоу. Овај одбор чини 15 чланова, и то председник, заменик председника и 13 осталих чланова из реда руководиоца инспекција и руководиоца у министарствима надлежним за послове финансија и привреде. Председник Одбора за координацију инспекцијског надзора је министар надлежан за послове управе, а заменик председника је државни секретар у министарству надлежном за послове управе задужен за послове система инспекцијског надзора.

Савет Координационе комисије: одобрава мишљења Одбора за координацију инспекцијског надзора на предлоге планова инспекцијског надзора, које Координационој комисији достављају инспекције; одобрава смернице и упутства Одбора за координацију инспекцијског надзора који се односе на усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција и на унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција; одобрава иницијативе Одбора за координацију инспекцијског надзора надлежним органима, које се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора; заузима, на захтев Одбора за координацију инспекцијског надзора, претходни или накнадни став поводом одређеног питања од значаја за инспекцијски надзор који се тиче више инспекција, а које је предмет разматрања од стране Одбора за координацију инспекцијског надзора; обавља друге послове и задатке утврђене овом одлуком. Савет Координационе комисије чине сви министри у чијем ресору су инспекције. Председник Савета Координационе комисије је министар надлежан за послове управе, а заменик председника је министар надлежан за послове финансија, које могу замењивати државни секретари.

Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе (Министарство државне управе и локалне самоуправе), у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији.

У оквиру Координационе комисије образују се радне групе и стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. Радном групом, односно стручним тимом руководи члан Координационе комисије, а у раду радне групе, односно стручног тима могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Координационе комисије, ималаца јавних овлашћења, удружења, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора. У оквиру Координационе комисије, тј. од стране Одбора за координацију инспекцијског надзора образују се следеће радне групе и стручни тимови:

Радне групе за: сузбијање недозвољене трговине; безбедност објеката; храну; заштиту природних ресурса; јавно здравље; угоститељство; унутрашњи надзор;

Стручни тимови за: сузбијање неформалног рада („рада на црно“); превоз путника и робе у друмском, водном и железничком саобраћају.⁴⁶

Велики део посла координације инспекцијског надзора треба да се одвија кроз радне групе и стручне тимове да се на тај начин оствари под-координација, односно секторска координација у областима које се тичу више инспекција, кроз дијалог и сарадњу јавног и приватног сектора. Задатак радних група и стручних тимова је усклађивање, координација и унапређење инспекцијског надзора у одређеној области и поводом одређених питања инспекцијског надзора у Републици Србији, која су у делокругу две или више инспекција или чија природа захтева учешће две или више инспекција, као и других органа и организација. Циљ је повећање свеобухватности и делотворности у постизању законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката и спречавању или отклањању штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, избегавање преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора и обезбеђење правне сигурности. Чланови радних група и стручних тимова свој задатак остварују кроз сарадњу у утврђивању планова инспекцијског надзора и програма рада, сарадњу у вршењу самосталног или заједничког инспекцијског надзора, међусобно обавештавање и размену података, уједначавање инспекцијске праксе, утврђивање потребе за заједничким обукама инспектора, међусобно пружање помоћи и предузимање других одговарајућих радњи и мера ради реализације задатка.

⁴⁶ С овим у вези, Одлуком Владе, која је објављена у „Службеном гласнику РС“ број 121/14 и 18/15, образовано је Координационо тело за ефикасну заштиту права интелектуалне својине у Републици Србији, кога чине представници надлежних државних органа, а на основу Закона о тржишном надзору, у циљу унапређења координације у области тржишног надзора, Одлуком Владе, која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 8/13, образован је Савет за безбедност производа, кога чине представници заинтересованих страна.

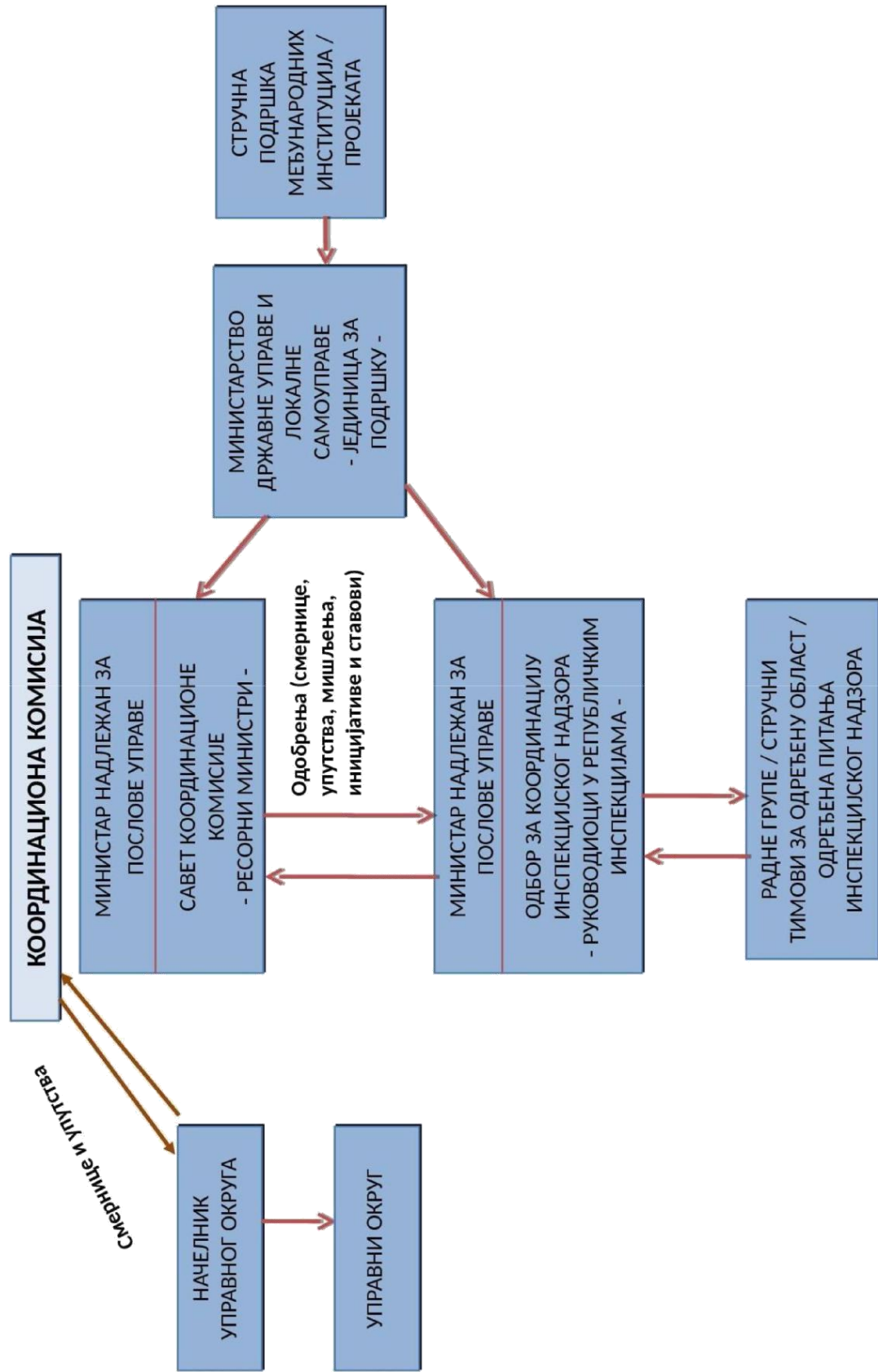
Помоћу рада у оквиру радних група и стручних тимова остварује се боља информисаност доносилаца одлука, дијалог и размена информација заинтересованих страна, чиме се стварају услови за бољи квалитет одлука, односно континуирано унапређење координације инспекцијског надзора.

Координациона комисија је овлашћена да захтева податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака од надлежних државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и других ималаца јавних овлашћења, који су дужни да јој их благовремено доставе.

Координациона комисија има пословник о свом раду, којим се ближе уређују питања од значаја за рад Координационе комисије. На питања која нису уређена овим пословником, сходно се примењује Пословник Владе.

У наставку се даје схематски приказ (дијаграм) координације инспекцијског надзора преко Координационе комисије.

КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ПРЕКО КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ



Координациона комисија доставља смернице и упутства које доноси начелнику управног округа ради вршења послова из свог делокруга у погледу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.

У члану 28. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014) прописано је да се управни округ образује ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе и да у управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше, између осталог, инспекцијски надзор, као посао државне управе.

Управни окрузи представљају облик деконцентрације власти, која се битно разликује од децентрализације власти, када се на одређену политичко-територијалну јединицу преноси део власти (овлашћења, односно послови). У случају деконцентрације власти, централна власт (државна управа) на управни округ не преноси део своје власти, већ се у управним окрузима врше послови државне управе, а те послове врше државни службеници (у конкретном случају, инспектори) који су запослени у органу државне управе (нпр. министарству), само што те послове врше изван седишта органа.

Сагласно члану 40. став 2. Закона о државној управи, начелник управног округа усклађује рад окружних подручних јединица и прати примену директива и инструкција које су им издате; прати остваривање планова рада окружних подручних јединица и стара се о условима за њихов рад; прати рад запослених у окружним подручним јединицама и предлаже покретање дисциплинског поступка против њих; сарађује са подручним јединицама органа државне управе које нису образоване за подручје округа; сарађује са општинама и градовима и врши друге послове одређене законом.

Чланом 7. Уредбе о управним окрузима („Службени гласник РС“, број 15/06), која је донета на основу Закона о државној управи, прописано је да начелник управног округа:

- усклађује рад окружних подручних јединица органа државне управе;
- прати примену директива и инструкција које су издате окружним подручним јединицама органа државне управе;
- прати остваривање планова рада окружних подручних јединица органа државне управе и стара се о условима за њихов рад;
- прати рад запослених у окружним подручним јединицама органа државне управе и предлаже руководиоцу државног органа покретање дисциплинског поступка против њих;
- сарађује с подручним јединицама органа државне управе које врше послове државне управе на подручју управног округа а образоване су за подручје шире или уже од подручја управног округа;
- сарађује са општинама и градовима ради побољшања рада окружних подручних јединица органа државне управе и подручних јединица органа државне управе које врше послове државне управе на подручју управног округа а образоване су за подручје шире или уже од подручја управног округа.

Орган државне управе доставља начелнику управног округа директиве и инструкције које су издате окружним подручним јединицама органа државне

управе и извод из плана рада органа државне управе који се односи на план рада окружне подручне јединице.

складу са чланом 42. Закона о државној управи, управни округ има Савет управног округа, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа и даје предлоге за побољшање рада управног округа и окружних и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа. Начелник управног округа дужан је да све предлоге Савета управног округа проследи министру надлежном за послове управе и руководиоцима органа државне управе који имају подручне јединице на подручју управног округа.

Добра пракса је да се у управним окрузима, ради усклађивања рада, одржавају редовни колегијуми републичких инспекција, као и проширени колегијуми републичких, покрајинских и локалних инспекција, и других надлежних органа и институција, укључујући полицију, тужилаштво, судство, Националну службу за запошљавање, институте за јавно здравље, школске управе др. Добра пракса је и одржавање редовних месечних конференција за медије, путем којих се јавност упознаје са резултатима рада инспекција.⁴⁷

наставку се даје схематски приказ (дијаграм) координације инспекцијског надзора у управном округу.



⁴⁷ Као пример може се видети репортажа о извештају о раду инспекцијских служби у Пиротском управном округу за септембар 2015, која је доступна преко интернет странице: <http://www.plusonline.rs/izvestaj-o-radu-inspekcijskih-sluzbi-u-septembru-video/>

Када је реч о вертикалној координацији инспекцијског надзора, предвиђено је да координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа, врши републичка инспекција. У ову координацију спада и организовање тзв. заједничких акција републичких инспектора, покрајинских инспектора и инспектора јединице локалне самоуправе. Републички инспектор чије је седиште у управном округу, запослен је у републичкој инспекцији, а његове радне налоге и планове рада утврђује руководилац републичке инспекције. На основу Закона о инспекцијском надзору, Координациона комисија врши координацију републичких инспекција (дакле, како оних у министарству, тако и оних у управном округу). Одговорност за извршавање радних налога, планова рада, њихово усаглашавање и поступање по смерницама и упутствима Координационе комисије сnose републичке инспекције. Начелник управног округа, у вршењу својих законом и другим прописом утврђених послова, у обавези је да поштује законом постављене оквире и унутар њих, вршењем послова из свог делокруга, унапређује усклађивање и координацију рада инспекција и делотворност инспекцијског надзора.

С овим у вези, Законом о државној управи у члану 46. став 1. прописано је да се надзор над радом састоји од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, а чланом 47. став 1. да је орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом: захтева извештаје и податке о раду (извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке); утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; издаје инструкције; наложи предузимање послова које сматра потребним; покрене поступак за утврђивање одговорности; непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

У наставку се даје схематски приказ (дијаграм) координације инспекцијског надзора коју врши републичка инспекција.



Што се тиче координације инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности локалних власти (аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе), овим законом је предвиђено да се одлуком надлежног органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе одређује тело које координира овај инспекцијски надзор.

Јединица локалне самоуправе (општина, град и град Београд) обавља изворне и поверене послове (изворни и поверени делокруг послова).

Чланом 190. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) утврђена је надлежност општине. Тим чланом је прописано да општина, преко својих органа, у складу са законом: уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта и физичке културе; стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; обавља и друге послове одређене законом. Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу. Општина се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини. Општина самостално управља општинском имовином, у складу са законом. Општина, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

Чланом 20. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон) утврђена је надлежност општине и конкретизована уставна норма. Тим чланом, којим је утврђен изворни делокруг послова општине, прописано је да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом:

- доноси програме развоја;

- доноси урбанистичке планове;

- доноси буџет и завршни рачун;

- утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада;

- уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлотом водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће

- градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање;

стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђује висину накнаде за одржавање стамбених зграда;

спроводи поступак исељења бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;

доноси програме уређења грађевинског земљишта, уређује и обезбеђује вршење послова уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђује висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;

доноси програме и спроводи пројекте локалног економског развоја и стара се о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе;

уређује и обезбеђује коришћење пословног простора којим управља, утврђује висину накнаде за коришћење пословног простора и врши надзор над коришћењем пословног простора;

стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;

уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;

уређује и обезбеђује посебне услове и организацију аутотакси превоза путника;

уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;

оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;

оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;

оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;

организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстиче развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђује средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и ствара услове за рад музеја и библиотека других установа културе чији је оснивач;

организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;

доноси основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и стара се о њиховом спровођењу, одређује ерозивна подручја, стара се коришћењу пашњака и одлучује о привођењу пашњака другој култури;

уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;

стара се и обезбеђује услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;

подстиче и стара се о развоју туризма на својој територији и утврђује висину боравишне таксе;

стара се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређује радно време, места на којима се могу обављати одређене делатности и друге услове за њихов рад;

управља имовином општине и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;

уређује и организује вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;

организује вршење послова правне заштите својих права и интереса;

образује органе, организације и службе за потребе општине и уређује њихову организацију и рад;

помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији;

подстиче и помаже развој заједнариштва;

организује службу правне помоћи грађанима;

стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група;

утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине;

стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права;

прописује прекршаје за повреде општинских прописа;

образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине;

уређује организацију и рад мировних већа;

уређује и обезбеђује употребу имена, грба и другог обележја општине;

39) обавља и друге послове од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.

Стручњаци из области локалне самоуправе⁴⁸ утврдили су ближе значење наведених овлашћења у вршењу надлежности јединице локалне самоуправе, како следи:

појам и овлашћење „стара се“ треба схватити у смислу бриге, труда, заузимања, настојања и предузимања практичних мера, у оквиру прописане надлежности, да се предвиђени послови локалне самоуправе успешно обаве, и овај појам претпоставља да су послови и мере већ прописани - уређени, да су субјекти обављања послова већ образовани и организовани и да надлежни орган општине треба, у оквиру овог овлашћења, да мерама оперативног и практичног усмеравања доведе до тога да се они и извршавају;

појам и овлашћење „уређује“ треба схватити тако да је надлежни орган општине овлашћен да уреди одређени друштвено-економски однос, тј. да пропише услове и начин како се поједини послови локалне самоуправе обављају, односно би требало да се обављају, а изван тога овлашћење овог органа се не простире, чиме се стварају регулаторне претпоставке за обављање одређеног посла или организовање органа или службе јединице локалне самоуправе;

појам и овлашћење „уређује и обезбеђује“, поред садржине и значења појма и овлашћења „уређује“, треба разумети тако да оно обухвата и дужност да се обезбеди, осигура, зајемчи, гарантује да ће се оно што је уређено, радњама и мерама истог органа који уређује одређени однос и посао, и остварити, реализовати, односно сачувати;

појам и овлашћење „утврђује“ треба схватити да орган општине, на основу услова, мерила и начина прописаних прописом вишег реда, по правилу – законом, а у неким случајевима прописом јединице локалне самоуправе, непосредно га примењујући, утврди (констатује) одређени однос или чињеницу;

појам и овлашћење „образује“ треба схватити као овлашћење органа општине да постави основе за одређену функцију, послове, у ужем смислу да оснује или унапреди рад одређеног органа или службе и слично;

појам и овлашћење „организује“ је сличан појму и овлашћењу „образује“, с тим што је овде нагласак више на устројству нечега што већ постоји као орган или служба, да споји, уједначи, окупи у једну/нову организацију, повеже на другачији начин у конзистентну целину и слично;

појам и овлашћење „оснива“ треба схватити у смислу услова, материјалних претпоставки и поступка оснивања органа и службе, чиме је овај појам и овлашћење шири од појма и овлашћења „образовања“ и „организовања“, који, пре свега, укључују стварање материјалноправних претпоставки и

⁴⁸ Видети: „Коментар Закона о локалној самоуправи“, Милан Влатковић и Братислав Ђокић, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 83 и 84, и „Систем локалне самоуправе у Србији“, Богољуб Милосављевић, Стална конференција градова и општина (СКГО), Београд, 2009, стр. 63 - 66.

потребне одлуке (нпр. скупштине, а мање саму правну процедуру да би одређени орган или служба били регистровани и почели да раде, односно обављају делатност или активност. Због тога се појам и овлашћење „оснива“ односи првенствено на оснивање установа локалних јавних служби за потребе грађана и привреде, док се појмови и овлашћења „образовања“ и „организовања“, пре свега, тичу органа и организација за потребе општине као територијалне јединице.

Град врши наведене изворне надлежности општине, а поред тога, у складу са законом, образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције.

Град Београд врши наведене надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом, а поред тих изворних надлежности, град Београд, на својој територији, у складу са Законом о главном граду („Службени гласник РС“, бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон) и другим законом:

уређује и обезбеђује, у складу са начелима интегралног управљања водама, заштиту вода, заштиту од штетног дејства вода и коришћење вода, као добра од општег интереса, укључујући и организовање и финансирање водопривредних делатности на водном подручју које је у надлежности града Београда, оснива јавно предузеће за обављање водопривредне делатности и управљање водопривредним објектима који су у надлежности града Београда, врши инспекцијски надзор у области водопривреде, уређује и обезбеђује услове и начин коришћења места за постављање пловних објеката на делу обале и воденог простора, укључујући и издавање одобрења за постављање пловних објеката, као врши надзор над коришћењем места за постављање пловних објеката;

уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање општинским и некатегорисаним путевима, улицама, као и државним путевима, осим аутопута и оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања државним путевима који су у надлежности града Београда;

стара се о заштити од пожара и обезбеђује услове за спровођење заштите од пожара, прописује мере заштите од пожара специфичне за подручје града Београда у циљу унапређења стања заштите од пожара и доноси акционе и санационе планове заштите од пожара.

Чланом 137. став 1. Устава Републике Србије, којим се уређују поверавање јавних овлашћења и јавне службе, утврђује се да се, у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Такође, Уставом је у члану 178. утврђено да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Средства за вршење поверених надлежности обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности. Права и обавезе аутономних покрајина и

јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују се законом.

Закон о државној управи у члану 4. уређује поверавање послова државне управе, прописујући да се поједини послови државне управе законом могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоци јавних овлашћења). Законом о локалној самоуправи у члану 4. утврђено је да Република Србија и аутономна покрајина могу законом поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. За вршење поверених надлежности средства обезбеђује Република Србија или аутономна покрајина, зависно од тога ко је поверио надлежности. Чланом 5. став 1. Закона о локалној самоуправи прописано је да, у вршењу своје надлежности, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом. Ставом 2. истог члана прописано је да се права и обавезе јединица локалне самоуправе у вршењу поверених надлежности и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују законом. Језичким и системским тумачењем утврђује се да је одредница „своја надлежност“ у члану 5. став 1, као и у другим одредбама Закона о локалној самоуправи, употребљена за означавање изворних послова у надлежности јединице локалне самоуправе.

Закон о локалној самоуправи у члану 6. предвиђа да је јединица локалне самоуправе одговорна за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности. У вршењу своје надлежности јединица локалне самоуправе може бити ограничена само у случајевима и под условима утврђеним законом, у складу с Уставом. Чланом 21. Закона о локалној самоуправи прописано је да се поједини послови државне управе законом могу поверити свим или појединим општинама,

интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Средства за обављање поверених послова обезбеђују се у буџету Републике Србије

складу са врстом и обимом послова.

Члан 22. Закон о локалној самоуправи предвиђа да општина обавља као поверене послове поједине послове инспекцијског надзора из области, просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.

Поверавање послова се врши посебним (секторским) законима, којима се уређују поједине делатности, послови, јавна овлашћења и друга законска материја. Премда је струка утврдила ближа значења овлашћења у вршењу изворних надлежности јединице локалне самоуправе, услед недовољно јасних критеријума за поверавање послова и различитих законодавних решења посебних закона, у пракси постоје недоумице, неуједначености и нејасноће око тачне садржине послова поверених јединицама локалне самоуправе, разграничења између изворног и повереног посла, те и око тога да ли одређени посао представља изворни или поверени посао јединице локалне самоуправе. Самим тим, нејасноће се одражавају и на финансирање тог посла и вршење инспекцијског

и другог надзора. Овде треба указати на то да је законодавна техника и методологија таква да се код поверених послова изричито наводи да се ради о повереном послу. Уколико се законом одређује да извесни посао обавља јединица локалне самоуправе, а није изричито наведено да се ради о повереном послу, нити се до тог закључка може поуздано доћи системским и циљним тумачењем правних норми, постоји правна претпоставка да се ради о послу из изворног делокруга јединице локалне самоуправе.

Закон о државној управи у члану 54. утврђује да послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда. Од овог правила постоје изузеци прописани посебним законима. При вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Када је реч о општим овлашћењима у вршењу надзора над радом, чланом 47. Закона о државној управи, како је речено, прописано је да је орган државне управе овлашћен да у вршењу надзора над радом: захтева извештаје и податке о раду. Извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке; утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; издаје инструкције; наложи предузимање послова које сматра потребним; покрене поступак за утврђивање одговорности; непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

У координирању, поучавању и усмеравању послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених органима аутономне покрајине (територијалне аутономије) или јединице локалне самоуправе, републичка инспекција издаје инструкције. Законом о државној управи предвиђено је да се инструкцијом усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Инструкцијом се не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари. Инструкција је стручно упутство републичког инспектора инспекцијским службама јединица локалне самоуправе, која садржи правила за организовање инспекцијске службе и стручни рад инспектора, као и упутства о методу вршења инспекцијског надзора. Инструкција се не може односити на конкретан предмет, него се односи на неодређен број (круг) случајева и производи дејство само унутар инспекцијске службе. Инструкција може да буде обавезна и необавезна (она има природу указивања, препоруке, савета и производи дејства ауторитетом републичке инспекције која ју је издала). Републичка инспекција је овлашћена да контролише извршење обавезних инструкција.

Овлашћење републичке инспекције да остварује увид и утврђује стање извршавања послова инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе омогућава јој да анализира и стекне сазнања и „праву слику“ о

појавама, отвореним и спорним питањима и проблемима у вршењу поверених послова инспекцијског надзора од стране инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. На основу тога, републичка инспекција је овлашћена да инспекцији аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе укаже на пропусте и недостатке, пружи потребна објашњења, савете и информације, пренесе искуства, упозори инспекцију на неизвршавање поверених послова, одреди рок за отклањање незаконитости и неправилности у раду и предузме друге мере и радње ради остварења законитог, правилног и складног надзора кога врши аутономне покрајине и инспекција јединице локалне самоуправе и ефективне комуникације између републичке инспекције и инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Сагледавајући значај инспекцијских послова, републичка инспекција је овлашћена да изврши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима које има инспекција аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, ако та инспекција не врши поверене послове или их не врши законито, правилно, делотворно и правовремено, чиме републичка инспекција ступа на место инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и предузима све неопходне активности како би се поверени послови инспекцијског надзора обављали на законит, ефикасан и економичан начин.

Орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује се законом (надзорни орган државне управе), при чему надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана. Када је реч о посебним овлашћењима надзорног органа, чланом 56. Закона о државној управи прописано је да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Органи Републике, територијалне аутономије и органи јединица локалне самоуправе, ради остваривања својих права и дужности, међусобно сарађују у складу с Уставом, законом и другим прописом. Органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом. Надлежан орган јединице локалне самоуправе је дужан да органу Републике, односно аутономне покрајине, који врши надзор над законитошћу рада и аката јединице локалне самоуправе, благовремено достави тражене податке, списе и исправе. За достављање тражених података, списа и исправа одговоран је председник општине, односно секретар скупштине општине ако се надзор врши над радом и актима скупштине општине. Органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу својих надлежности: дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;

подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије; траже мишљење од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе; учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе. Органи Републике и територијалне аутономије, у вршењу својих надлежности: обавештавају органе и службе јединице локалне самоуправе, по сопственој иницијативи или на њихов захтев, о мерама које предузимају или намеравају да предузму у извршавању закона и других прописа, о заштити уставности и законитости, појавама које их нарушавају и о мерама за њихово отклањање, о остваривању права грађана на локалну самоуправу, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа јединице локалне самоуправе; пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова, а нарочито у увођењу информационог система и информатизацији послова које врше органи и службе јединице локалне самоуправе; траже извештаје, податке и обавештења о обављању послова из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, као и о другим питањима која су од интереса за остваривање улоге и за рад органа Републике и територијалне аутономије у области локалне самоуправе; врше и друге послове у складу са законом и другим прописима.

Законом о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 - одлука УС) и посебним законима и другим прописима утврђују се надлежности Аутономне Покрајине Војводине, укључујући послове инспекцијског надзора. Инспекције у надлежности Аутономне Покрајине Војводине су организоване у оквиру покрајинских секретаријата. Сагласно члану 55. ст. 2. и 3. Статута Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине“, број 20/14), послове покрајинске управе обављају покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације. Назив и делокруг рада покрајинских органа управе одређује се покрајинском скупштинском одлуком.⁴⁹

Чланом 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору је прописано да се одлуком надлежног органа аутономне покрајине одређује који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из њихове изворне надлежности.

Закон о локалној самоуправи у члану 20. тачка 36) прописује да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом, образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине. Инспекцијски надзор над пословима из изворне

⁴⁹ Преглед секретаријата АП Војводине са линковима ка секретаријатима је доступан на: <http://www.vojvodina.gov.rs/sr/%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8#>

надлежности јединице локалне самоуправе, који су утврђени у члану 20. Закона о локалној самоуправи, врше инспекције јединице локалне самоуправе.

У складу са законом, у јединици локалне самоуправе могу се организовати следеће инспекцијске службе: комунална инспекција, урбанистичка инспекција, грађевинска инспекција, инспекција за заштиту животне средине, инспекција за јавне путеве, инспекција за друмски саобраћај, водна инспекција, санитарна инспекција, просветна инспекција, локална пореска инспекција, буџетска инспекција, управна инспекција и туристичка инспекција.

Међу овим инспекцијама, због обима и садржине инспекцијског надзора кога врши, нарочит значај за јединице локалне самоуправе има комунална инспекција, која врши надзор над изворним пословима, али и поверене послове инспекцијског надзора над трговином ван продајног објекта, осим даљинске трговине, као и у погледу истицања и придржавања радног времена и истицања пословног имена, у складу са чланом 54. Закона о трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/10 и 10/13).

Сходно законским и фактичким разлозима, наведене инспекцијске службе се не образују, односно нису образоване у свим јединицама локалне самоуправе. Примера ради, Законом о управној инспекцији у члану 14. уређено је поверавање послова, прописивањем да послове управне инспекције за органе града Београда, органе градских општина града Београда и установе чији је оснивач град Београд, као поверене, обавља управна инспекција Градске управе града Београда. О жалбама против решења управне инспекције Градске управе решава главни управни инспектор. Надзор над радом управне инспекције Градске управе, у обављању поверених послова државне управе утврђених овим законом, врши Управни инспекторат. Кад инспекцијски надзор врши управна инспекција Градске управе, главни управни инспектор има, поред права и дужности које главни управни инспектор има као руководилац органа државне управе који врши надзор над радом имаоца јавних овлашћења, право и дужност да непосредно: издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да надзире њихово извршавање; остварује непосредан надзор над њиховим радом; врши непосредан надзор у свим пословима и са свим овлашћењима ако их управна инспекција Градске управе не врше; предложи одузимање овлашћења за обављање одређеног посла управном инспектору и утврђивање одговорности у органу града, који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно; организује заједничке акције управне инспекције са управним инспекторима Градске управе у органима града Београда и органима градских општина града Београда, увек када то потребе захтевају; тражи извештаје, податке и обавештења о извршењу поверених послова надзора; по праву надзора поништи или укине њено решење.

Један број јединица локалне самоуправе објединио је послове инспекцијског надзора које обавља у једну службу, односно организациону целину. Прецизније речено, у питању је обједињавање већине послова инспекцијског надзора, будући да су пореска инспекција у саставу локалне пореске администрације и буџетска инспекција организоване ван ове организационе целине. Ове две инспекције су организоване у засебним

јединицама, али има примера да су организоване и у оквиру једне јединице (нпр. Одељење за финансије и сл). Организациона јединица која обједињава већину послова инспекцијског надзора у надлежности јединице локалне самоуправе, зависно од врсте и величине јединице локалне самоуправе, те од садржине и обима послова инспекцијског надзора које обавља, има форму секретаријата, управе, одељења или одсека. У одређеним градовима организована је организациона јединица која има шира надзорна и контролна овлашћења од инспекцијских, будући да је у оквиру исте јединице организована и комунална полиција, а у одређеним случајевима и послови у области ванредних ситуација, као и одређени други послови надзорно-контролне природе.

Пример 1: Одлуком о Градској управи града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 8/13 - пречишћен текст, 9/13 - испр., 61/13, 15/14, 34/14, 37/14, 44/14, 75/14, 89/14 и 11/15) образован је Секретаријат за инспекцијске послове.⁵⁰ Чланом 65. став 1. ове одлуке прописано је да Секретаријат за инспекцијске послове врши послове инспекцијског надзора над извршавањем закона и прописа града који се односе на: обављање комуналних делатности, коришћење, чување и одржавање комуналних објеката и друге послове комуналне инспекције утврђене законом и прописима града; одлучује по жалбама и врши друге послове другостепеног органа на територији града у односу на послове комуналне инспекције управе градске општине. Чланом 65. став 1. ове одлуке прописано је да овај секретаријат, као послове државне управе поверене законом, врши инспекцијски надзор над: извршавањем прописа којима је уређена заштита и одржавање државних путева (осим ауто-пута) на територији града; обављањем локалног превоза - ванлинијског превоза путника и ствари, линијског превоза ствари, превоза за сопствене потребе лица и ствари и ауто-такси превоза; трговином ван продајног објекта, осим даљинске трговине; истицањем и придржавањем радног времена и истицањем пословног имена; спровођењем одредаба Закона о водама и прописа донетих на основу тог закона, применом прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму; применом и спровођењем закона и других прописа у области заштите животне средине, заштите ваздуха, заштите од буке, заштите од нејонизујућих зрачења, заштите природе, процене утицаја на животну средину, интегрисаног спречавања и контроле загађивања животне средине, управљања хемикалијама, управљања отпадом и инспекцијски надзор који се односи на квалитет отпадних вода које се испуштају у реципијент; врши инспекцијски надзор који се односи на здравствену исправност воде за пиће, санитарно-хигијенске потребе и купање; врши инспекцијски надзор који се односи на здравствену исправност воде за пиће, санитарно-хигијенске потребе и купање; врши инспекцијски надзор над изградњом и реконструкцијом објеката за које одобрење издаје град; врши инспекцијски надзор у области просторног планирања и урбанизма на територији града, за изградњу и реконструкцију

Више информација доступно на: <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1982>

објеката до 800 м² бруто развијене грађевинске површине, као и друге послове државне управе, које, у овим областима, република повери граду.

Пример 2: Одлуком о градским управама Града Новог Сада („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 52/08, 55/09, 11/10, 39/10, 60/10 и 69/13) образована је Градска управа за инспекцијске послове.⁵¹ Чланом 20. ст. 1. и 2. ове одлуке прописано је да се у Градској управи за инспекцијске послове обављају се послови инспекцијског и другог надзора у комуналној области, у области изградње објеката за које одобрење за изградњу издаје Град, у области саобраћаја и путева, у области заштите животне средине, надзора над применом одредаба Закона о одржавању стамбених зграда и прописа донетих на основу овог закона, као и други послови надзора које Република повери Граду, те да се у овој управи обављају и послови принудног извршења решења градских управа. Чланом 20. ст. 1. и 2. ове одлуке прописано је да се у овој градској управи обављају и послови комуналне полиције. Образовање комуналне полиције и подручних организационих јединица комуналне полиције, облици и начин остваривања сарадње комуналне полиције и инспекција у областима из надлежности Града, као и друга питања од значаја за рад комуналне полиције уређује се одлуком Скупштине Града.

Имајући у виду територијалну организацију и врсту и обим послова инспекцијског надзора које обавља јединица локалне самоуправе, целисходним се указује пракса да јединица локалне самоуправе образује организациону јединицу (секретаријат, управа, одељење, одсек) која координира и усклађује већину послова инспекцијског надзора, како у погледу послова из изворне, тако и из поверене надлежности јединице локалне самоуправе.

Поред организационе јединице која координира и усклађује већину послова инспекцијског надзора из изворне и поверене надлежности јединице локалне самоуправе (секретаријат, управа, одељење, одсек), потребно је, у складу са чланом 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору, да јединица локалне самоуправе доноси акт којим одређује орган или унутрашњу организациону јединицу или тело које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе. Целисходно је да тај орган или унутрашња организациона јединица или тело које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе, сагласно чл. 11. и 5. у вези са чланом 4. став 8. Закона о инспекцијском надзору, усклађује инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности са повереним пословима инспекцијског надзора из надлежности јединице локалне самоуправе, обезбеђивањем координације и међусобне сарадње инспекција јединице локалне самоуправе у утврђивању планова инспекцијског надзора и рада инспекција и сарадње у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Орган надлежан за доношење акта о одређивању органа или унутрашње организационе јединице или тела које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе је скупштина

⁵¹ Више информација доступно на: <http://www.novisad.rs/lat/gradska-uprava-za-inspekcijske-poslove-0>

општине/града. Ова надлежност произлази из члана 32. тачка 6) Закона о локалној самоуправи, којим је прописано да скупштина општине, у складу са законом, доноси прописе и друге опште акте. Овакве одредбе за Скупштину града Београда садржи и члан 12. тачка 6) Закона о главном граду. Акт о одређивању тела које координира инспекцијски надзор из изворне надлежности јединице локалне самоуправе има правну форму решења, а може имати и форму одлуке.

Корисно је овим актом утврдити које инспекције јединице локалне самоуправе врше инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности, одредити послове и задатке овог органа или унутрашње организационе јединице или тела, његов састав и именовати председника, заменика председника, чланове и заменике чланова, утврдити које акте доноси, ко му пружа стручно-техничку и административну подршку, установити образовање радних група и стручних тимова за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора и друга питања од значаја за рад овог тела.

складу са чланом 44. тачка 4) Закона о локалној самоуправи, којим је прописано да председник општине усмерава и усклађује рад општинске управе, и чланом 24. тачка 5) Закона о главном граду, којим је прописано да градоначелник усмерава и усклађује рад Градске управе, законито је и целисходно да председник тела за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности јединице општине и града, односно града Београда, буде председник општине, односно градоначелник.

Такође, целисходно је да стручно-техничку и административну подршку телу које координира инспекцијски надзор из изворне надлежности пружа организациона јединица која координира и усклађује већину послова инспекцијског надзора из изворне и поверене надлежности јединице локалне самоуправе (секретаријат, управа, одељење, одсек).

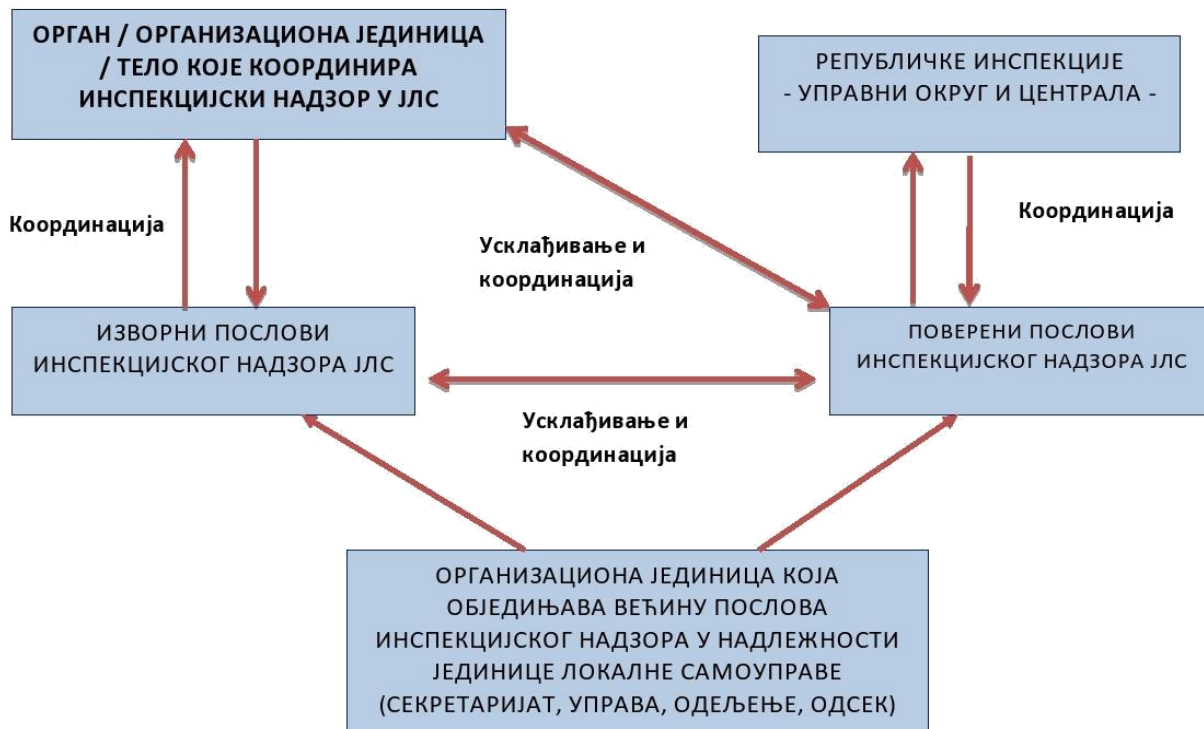
Када је јединица локалне самоуправе – град који има градске општине, актом којим се одређује орган или унутрашња организациона јединица или тело које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности тог града, ваља утврдити да тај орган или унутрашња организациона јединица или тело, применом овлашћења прописаних законом и статутом, обавља координацију инспекцијског надзора који врше инспекције градских општина којима је град пренео послове инспекцијског надзора.

За послове инспекцијског надзора који су у изворној надлежности јединица локалне самоуправе корисно је пронаћи институционални механизам преко кога ће се обављати размена информација, искустава и добрих регулаторних решења, те уједначавање инспекцијске праксе. Тај институционални механизам би могла да буде Стална конференција градова и општина (СКГО), као асоцијација (удружење) јединица локалне самоуправе.⁵²

наставку се даје схематски приказ (дијаграм) координације инспекцијског надзора у јединици локалне самоуправе.

Више о СКГО доступно преко: <http://www.skgo.org/>

КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА У ЈЕДИНИЦИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ (ЈЛС)



Ради постизања обухватнијег и делотворнијег надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања надзора, у складу са чланом 5. став 2. овог закона, којим је прописано да сарадња између инспекција и других органа, нарочито, обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор, и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима, остварује се сарадња између Координационе комисије, органа, унутрашњих организационих јединица и тела која координирају инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и органа државне управе, органа аутономне покрајине, органа јединица локалне самоуправе и других субјеката са јавним овлашћењима који врше друге облике надзора и контроле.

Питање које се у вези са координацијом инспекцијског надзора често јавља је сукоб надлежности. Решавање о сукобу надлежности уређено је чланом 58. Закона о државној управи, прописивањем да сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада.

IV. ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Превентивно деловање

Члан 13.

Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује.

Превентивно деловање инспекције остварује се јавношћу рада, а нарочито: објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора и контролних листа; обавештавањем јавности о променама прописа и правима и обавезама за надзиране субјекте који из њих произлазе; обавештавањем јавности о сазнањима инспекције о постојању озбиљног ризика по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, и предузетим мерама и радњама како би се тај ризик отклонио или умањено; пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, укључујући и издавање аката о примени прописа и службене саветодавне посете; предузимањем превентивних инспекцијских надзора и других активности усмерених ка подстицању и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, нарочито када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

Надзирани субјекат може да захтева превентивно деловање и када се не води поступак инспекцијског надзора и независно од његовог тока, а инспекција је дужна да најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева поступи по захтеву или обавести надзираног субјекта о разлозима за непоступање по захтеву.

Озбиљан ризик из става 2. овог члана је ризик који захтева хитно поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, укључујући и ризик код кога штетне последице нису тренутне или непосредне. Информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет су информације од јавног значаја, у складу са законом којим се уређују информације од јавног значаја, и не могу представљати пословну тајну. Информације о мерама и радњама предузетим од стране надзираног субјекта како би се ризик отклонио или умањено могу представљати пословну тајну у складу са одредбама закона којим се уређује заштита пословне тајне.

На службене саветодавне посете не примењују се одредбе овог закона које се односе на поступак инспекцијског надзора.

Инспекција о службеној саветодавној посети сачињава службену белешку у коју уноси битне чињенице и околности ове посете.

Ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недостатак или неправилност у пословању и поступању субјекта код кога се посета врши,

инспекција у року од осам дана након посете сачињава и доставља овом субјекту допис који садржи препоруке овом субјекту о томе како да тај пропуст, односно недостатак или неправилност исправи и обезбеди законито безбедно пословање и поступање, и у ком року то треба да учини. Допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа.

Субјекат из става 7. овог члана обавештава инспекцију о томе да ли је и како је поступио по овим препорукама, у року наведеном у допису. Непоступање по овим препорукама, као и необавештавање инспекције од стране овог субјекта о поступању по овим препорукама може, у складу са проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора.

случају из става 7. овог члана инспекција не изриче мере управљене према надзираном субјекту и, ако се за пропуст, недостатак или неправилност сматра да у складу са законом или другим прописом представља прекршај, не подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно не издаје прекршајни налог. Међутим, ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност такве природе да је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, као и када се процени висок или критичан ризик, инспекција покреће и води поступак ванредног инспекцијског надзора, са овлашћењима и дужностима у складу са законом, о чему без одлагања обавештава надзираног субјекта.

Службене саветодавне посете се не могу вршити код нерегистрованог субјекта. Ако у току ове посете инспекција утврди да је субјекат код кога се посета врши - субјекат из члана 33. ст. 2. и 3. овог закона, инспекција покреће

води посебан поступак према нерегистрованом субјекту из члана 33. овог закона, са овлашћењима и дужностима у складу са законом, о чему без одлагања обавештава овог субјекта.

Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује. Превентивно деловање је једно од средстава остварења циља инспекцијског надзора,⁵³ и он почиње од превентивног деловања инспекције. Као што у медицини постоје превентива (спречавање настанка, стицања и ширења болести) и куратива (лечење оболелих), тако и у инспекцијском надзору постоји превентива (спречавање настанка незаконитости и штете) и коректива (отклањање настале незаконитости и штете). Постоји „класично“ схватање инспекцијског надзора као надзора који се превасходно врши на реактиван начин – инспекција реагује када се деси штета, односно повреда прописа, изналази одговорне и санкционише. Инспекција ће увек у корпусу својих послова и овлашћења имати оне корективног и принудног (репресивног) карактера, али сврсисходније је да инспекција буде проактивна и тежиште премешта на

Видети објашњења уз члан 2, којим се уређују појам и циљ инспекцијског надзора.

превенцију, информисање, пружање стручне помоћи, праћење и анализу стања у области, планирање надзора, тако да спречи настанак штете и заштити тржиште и грађане, па и да подстакне пословање и привредни развој.

Праћење и анализа стања у области надзора и процена ризика у непосредној вези са превентивним деловањем чине претходни контролни механизам помоћу кога може да се битно смањи број и тежина акцидената (инцидент је околност или догађај који се односи на утврђивање директне или индиректне опасности која представља директан ризик за заштићено добро – нпр. здравље људи. Ако се инцидент оствари, у питању је акцидент). Регулатори, привредници и инспекција би нарочито требали да настоје да кроз целовито и унапређено превентивно деловање смање обим и вероватноћу могућих штетних последица и тако ефикасно управљају јавним ризицима и у пракси заштите законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Много је делотворније и јефтиније деловати унапред и предупредити настанак незаконитости и њених штетних последица, које нису настале а постоји вероватноћа, односно могућност њиховог настанка, него реаговати тек када оне настану („Боље је спречити него лечити“). Нарочито је делотворно предузети превентивне активности на самом почетку, када постоје рани знаци и најаве вероватноће настанка штетних последица и тада их предупредити и спречити. Ово важи и за саме надзиране субјекте, за које је јефтиније да уложи у превенцију, него да пошто штета настане плаћају високе одштете, санирају штету (нпр. хаварисане машине, уништен локал и сл.) и сnose друге трошкове узроковане штетним последицама.

Превентивно деловање инспекције остварује се правовременим информисањем јавности о инспекцијском раду, а нарочито:

објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора⁵⁴ и контролних листа;⁵⁵

обавештавањем јавности о променама прописа и правима и обавезама за надзиране субјекте који из њих произлазе. Наиме, тада постоји повишен ризик неусклађености поступања субјеката са прописима, будући да се ради о новим правним заповестима и захтевима и постоји њихово недовољно познавање међу надзираним субјектима (некада надзирани субјекти нису уопште упознати ни са чињеницом да је неки пропис донет, имајући ту у виду број прописа који се доносе и брзину њиховог доношења и мењања);

обавештавањем јавности о сазнањима инспекције о постојању озбиљног ризика по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, и предузетим мерама и радњама како би се тај ризик отклонио или умањено. Обавештавање се најчешће врши у форми саопштења. Сазнања инспекције могу да потичу од система брзог обавештавања и узбуњивања, „са терена“, из представки, друге службене комуникације и других извора;

Видети објашњења уз члан 10, којим се уређују планови инспекцијског надзора.

Видети објашњења уз члан 14, којим се уређују контролне листе.

пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, укључујући и издавање аката о примени прописа⁵⁶ и службене саветодавне посете;

предузимањем превентивних инспекцијских надзора, тј. инспекцијских надзора усредсређених на спречавање настанка вероватних штетних последица;

предузимањем других активности усмерених ка подстицању, промоцији и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, нарочито када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

Озбиљан ризик је ризик који захтева хитно поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, укључујући и ризик код кога штетне последице нису тренутне или непосредне. Информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет су информације од јавног значаја, обавештавање јавности о томе у складу је са законом којим се уређују информације од јавног значаја, и ове информације не могу представљати пословну тајну. Информације о мерама и радњама предузетим од стране надзираног субјекта како би се ризик отклонио или умањио могу представљати пословну тајну у складу са одредбама закона којим се уређује заштита пословне тајне.

Правовремено и потпуно обавештавање јавности о раду инспекцијских органа, резултатима и налазима тог рада је од велике важности. Јавност се, на тај начин, информисе о својим правима, обавезама и одговорностима, и упознаје са областима рада инспекција, чиме се олакшава разумевање проблема и начина за њихово решавање. Проактивно поступање и информисање јавности води ка већој правној сигурности и извесности и, у великој мери, отклања сумње о могућим несавесностима и неправилним поступањима. То даје подстицај законитом поступању и пословању и врши превентивну функцију у спречавању или битном умањењу вероватноће настанка или обима неправилности у пословању и поступању привредних и других надзираних субјеката и поступању инспекција. Правовременим и потпуним обавештавањем јавности о озбиљним ризицима утврђеним у оквиру рада инспекција, јавност се обавештава о озбиљној штети за коју постоји извеснија вероватноћа настанка, како би се тако информисани могли благовремено заштитити од могуће штете, односно предузети одговарајуће радње и мере или се уздржати од предузимања одређених радњи како не би дошло до штете. Ово је битна, а истовремено и врло осетљива област, која изискује поступање инспекције и инспектора са појачаном пажњом.

Одређени посебни закони, такође, садрже одредбе о обавештавању јавности о озбиљним ризицима. Тако, Закон о општој безбедности производа прописује да

Видети објашњења уз члан 31, којим се уређује акт о примени прописа.

су информације којима располаже надлежни орган у вези са ризиком који производ представља по здравље и безбедност потрошача и других корисника - информације од јавног значаја и доступне су јавности, без обзира да ли су прописом или другим актом одређене као пословна тајна. Надлежни орган је дужан да сваком лицу, на његов захтев, достави ове информације које садрже податке од значаја за идентификацију производа, категорију и врсту ризика који производ представља, као и податке о предузетим мерама и активностима надлежног органа, произвођача, односно дистрибутера, са циљем отклањања или смањења ризика на прихватљив ниво. Подаци о предузетим мерама и активностима произвођача односно дистрибутера, не могу бити доступни јавности ако се ти подаци односе на научно, техничко, односно технолошко решење које представља пословну тајну. На остваривање права на приступ овим информацијама сходно се примењује закон којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, ако овим законом није другачије одређено. Такође, Закон о општој безбедности производа утврђује да је озбиљан ризик - сваки ризик који захтева хитно поступање надлежних органа, укључујући и ризик чије последице нису тренутне, односно непосредне, а чија се озбиљност процењује нарочито на основу озбиљности могућих последица по здравље и безбедност потрошача и других корисника, као и на основу учесталости тих последица, и прописује специфично поступање надлежних органа у случају озбиљног ризика.

Закон о безбедности хране у члану 9. став 1. („Обавештавање јавности“) прописује да ако постоји основана сумња да би храна или храна за животиње могла представљати ризик по здравље људи или животиња, министарства надлежна за послове пољопривреде и здравља дужна су да обавесте јавност о природи ризика по здравље. У складу са чланом 9. став 6. тачка 1) Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 9. став 1. Закона о безбедности хране, утврђује да се под природом ризика производа, односно делатности или активности подразумева ризик који произлази из самих производа - прехранбених и непрехрамбених (у смислу Закона о безбедности хране – прехранбених, и то хране и хране за животиње), односно из делатности или активности, из њихових битних својстава и обележја, који им припада и који је уграђен, укореењен у производе, односно делатности или активности. Употпуњујућим одредбама Закон о безбедности хране прописује да обавештење мора да садржи податке о храни или храни за животиње, односно врсти хране или хране за животиње, ризику који она представља, као и мере које се предузимају или ће се предузети како би се спречио, смањено или елиминисао ризик.

Једно од кључних питања које се тиче објављивања информација везаних за ризике од производа је да ли и под којим условима објављивати пословна имена и друге релевантне пословне, односно личне податке произвођача и трговаца, прерађивача и извозника, који производе или тргују тим производима, прерађују их или извозе? Инспекцијска пракса показује да инспекције и министарства, по правилу, не објављују пословна имена и друге пословне, односно личне податке произвођача, трговаца и других пословних субјеката, него се, по правилу, ове информације објављују збирно, статистички и на општи информативни начин. Надлежна министарства наводе да објављују пословна имена произвођача или

трговаца, односно других пословних субјеката за које се у прописаном поступку утврди да крше прописе, истичући да би тежина евентуалног преступа, учесталост преступа и сви случајеви када је за јавност битно да добије праву информацију требало да буду мерила за објављивање пословног имена и других пословних, односно личних података. Од стране јавности, посебно организација потрошача, упућују се различите примедбе на овакво поступање и овакву праксу и траже се чешће контроле, чешће и потпуније узорковање и лабораторијске контроле, јасније одређење када се пословна имена и други пословни, односно лични подаци објављују и њихово чешће објављивање, и то не претежно када је одговорност утврђена, јер то значи да је штета већ наступила, него у ранијим фазама, када штета није наступила, а постоји прилична вероватноћа да ће до ње доћи. Поред тога, поједине организације потрошача отишле су и корак даље, па самостално објављују пословна имена и друге пословне, односно личне податке произвођача или трговаца за које сматрају да производе или стављају у промет небезбедне производе. Неретко, овакве активности имају свој епилог на суду у кривичним поступцима за нарушавање пословног угледа (репутације) и парничним поступцима за накнаду штете, често са веома високим одштетним захтевима које постављају произвођачи или трговци и тражењем јавног извињења. Евидентно је да овде постоји сукоб више начела и интереса - јавности, заштите здравља и заштите пословних (комерцијалних) интереса. Неопходно је пронаћи равнотежу у томе. Објављивање пословних имена произвођача и трговаца, као и других пословних субјеката у изузетним ситуацијама, када то налаже висока ризичност је европски стандард предвиђен актима Европске уније и у пракси институција ЕУ. Европска комисија, тако, објављује недељни преглед обавештења о опасностима са подацима о директном или индиректном ризику у храни, храни за животиње и материјалима који долазе у контакт са храном, пријава и других релевантних информација, не објављујући имена производних и трговинских компанија и субјеката, осим у изузетним случајевима када заштита здравља људи и животиња то захтева. Сматра се да овакво поступање и пракса не иду на штету потрошача, јер обавештења подразумевају да су потребне мере заштите од ризика предузете или да је њихово предузимање у току. Неко ће рећи да је то једино праведно у овако деликатним ситуацијама и да ово треба разумети и прихватити, други ће рећи да је ово неправедно и да је у питању дело јаким и финансијски моћних компанијских лобија, док трећи сматрају да је овакво поступање у реду, али да информисање треба да буде учесталије и потпуније.

У сваком случају, ризик се односи на будућност, будући штетни догађај за који постоји већа или мања извесност да ће наступити. Ако штета по здравље наступи, посебно када је у питању озбиљнија штета (штета веће тежине и/или обима), а да се претходно није превентивно, проактивно деловало како би се штета предупредила, поставиће се питање зашто се то није учинило и зашто се чекало да штета наступи, па да се тек онда реагује? Када се ради о могућој штети, далеко је целисходније поступити раније, унапред него касније, накнадно, тј. предузети превентивне мере и радње, које укључују и благовремено и потпуно обавештавање потрошача и друге јавности, који ће се онда у највећој мери уздржати од куповине и конзумирања или другог вида коришћења одређеног

производа, него реаговати након наступања штете њеним санирањем и кажњавањем одговорних лица. У случају оправданог објављивања предметних информација, постоји и подстицај за надзираног субјекта и превентивни утицај на њега да осигура законито и безбедно пословање и поступање, будући да постоји репутациони ризик и прети му настанак штете већих размера (нарушено поверење потрошача и пословних партнера, губитак тржишног учешћа, губитак профита, смањење производње и продаје итд.) ако не крене исправним путем. С друге стране, ако до штете по здравље не дође, односно ако опасност од штете није била озбиљна, а јавност је обавештена да је у питању озбиљна опасност, па потрошачи у највећем броју престану да купују и конзумирају, односно на други начин користе одређени производ, доћи ће до штете, често озбиљне, по произвођача хране или трговца, односно другог пословног субјекта. Њему ће у том случају бити смањен обим производње, продаје, прераде или извоза, чиме наступа имовинска (материјална) штета у виду стварне штете и изгубљене добити, и нарушен пословни углед, чиме наступа нематеријална штета правног лица, која је новчано изразива. Таква ситуација није нимало наивна, јер један овакав догађај може да доведе до престанка рада одређених погона или продајних објеката, а тиме и до отпуштања запослених и значајног погоршавања њихове материјалне ситуације и њихових породица. Неретко, цела једна локална заједница може да претрпи негативне последице. Нису ретке ситуације и нелојалне конкуренције, када тржишни ривал износи неистините податке и тврдње о свом тржишном такмацу, те преко тих нетачних информација или пријавама инструментализује инспекцију и надлежна министарства или удружења потрошача како би нарушио пословни углед и пословање другог произвођача или трговца, односно другог привредног субјекта (конкурента).

Постоји пракса и да надзирани субјекти ризике и информације за које јавност има оправдану потребу да зна проглашавају и штите као пословну тајну, чија повреда би водила до захтева за накнадом штете. Међутим, Закон о заштити пословне тајне („Службени гласник РС“, број 72/11) у члану 3. („Информације које се не сматрају пословном тајном“) прописује да се незаконитости - незаконити акт или поступање домаћег или страног физичког и правног лица, а ни информације за које је посебним законима прописано да не могу представљати пословну тајну - не сматрају пословном тајном и не штите као пословна тајна. На тој линији, Закон о инспекцијском надзору прописује да информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет су информације од јавног значаја, у складу са законом којим се уређују информације од јавног значаја, и не могу представљати пословну тајну. Следствено законским одредбама, ове информације немају карактер пословне тајне и, за објављивање таквих података не постоји одговорност за накнаду штете.

Надзирани субјекат има право да захтева превентивно деловање у поступку инспекцијског надзора, али и када се не води поступак инспекцијског надзора и независно од његовог тока, а инспекција је дужна да најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева поступи по захтеву или обавести надзираног субјекта о разлозима за непоступање по захтеву.

Превентивно деловање се планира и о њему се извештава. Закон прописује да план инспекцијског надзора, поред осталих елемената, садржи и планиране мере и активности превентивног деловања инспекције и планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката, очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду у коме ће се вршити редован инспекцијски надзор, са одговарајућим образложењима, као и друге елементе од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора, те да годишњи извештај о раду инспекције обавезно садржи информације и податке са објашњењима о броју спречених или битно умањених вероватних настанака штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе и о обавештавању јавности, пружању стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима или лицима која остварују одређена права у надзираним субјектима или у вези са надзираним субјектима, укључујући издавање аката о примени прописа и службене саветодавне посете, превентивним инспекцијским надзорима и другим активностима усмереним ка подстицању и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, са подацима о броју и облицима ових активности и кругу лица обухваћених тим активностима.

Када је реч о стручно-саветодавној подршци коју надзираним субјектима пружа инспекција, поставља се питање какве садржине треба да буду савети које пружа и одговори на питање које даје инспекција? Наиме, није тако редак случај да се одговор инспекције на постављено питање надзираног субјекта сведе на једноставно упућивање на члан закона или другог прописа или његово цитирање или кратко парафразирање. Овакав одговор и савет је „на свом месту“ ако је из самог члана јасан одговор на питање и дилему која постоји и ако тражилац одговора није имао у виду одредбе одређеног члана закона и другог прописа. Међутим, ако то није случај, зато што норма може да има више одговора, па субјекат није сигуран који је начин исправног поступања, онда овакав одговор не задовољава потребе и не остварује сврху. Истовремено, такав одговор и савет у овим ситуацијама ствара лошу слику о стручности инспекције и доводи до слабљења поверења у њен рад и познавање прописа. Субјекту који тражи савет и одговор, наиме, требало би објаснити шта је законито и безбедно пословање и поступање у одређеној ситуацији. Информације и савети о томе на који начин би требало пословати и поступати у складу са прописима и захтевима безбедности могу се дати неодређеном броју корисника – објављивањем приручника, водича,⁵⁷ методологија,⁵⁸ службених мишљења и других аката о примени прописа,

Видети нпр. Водич за порез на додату вредност (ПДВ), који је објавила Пореска управа у саставу Министарства финансија (доступан преко интернет странице: www.poreskauprava.gov.rs/sw4i/download/files/cms/attach?id=303).

Видети нпр. Методологију за вршење инспекцијског надзора у области радних односа и безбедности и здравља на раду, коју је објавио Инспекторат за рад у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (доступна на интернет страници: http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/METODOLOGIJA_INSPEKCIJSKOG_NADZORA1.pdf).

најчешћих питања и одговора,⁵⁹ инструкција, упутстава, информација, брошура и других докумената.⁶⁰ Инспекције могу објављивати и савете и препоруке других органа, институција и организација са којима остварују сарадњу.⁶¹ Поставља се и питање где је граница између савета које даје инспектор (као јавни саветодавац) и приватни саветодавац? Инспекција даје савете да подстакне и подржи законитост безбедност пословања и поступања (нпр. пореска инспекција ће надзираном субјекту пружити информације о томе када у складу са законом треба да плати порез, колико и томе слично) и тај савет остаје на нивоу усклађености пословања поступања са правном нормом, док, с друге стране, приватни саветник даје савете који су комплекснији, односе се, поред законитости и безбедности пословања и поступања, и на развој пословања, обухватају више детаља и сл. (нпр. порески саветник, поред савета који се односе на измирење пореских обавеза у складу са законом, информиса менаџмент компаније о релевантној компаративној пореској пракси, даје савете у погледу пореске оптимизације пословања – наравно, оне легалне – и, заједно са менаџментом компаније, разматра пореске алтернативе и помаже у избору оне која највише одговара компанији, прави њен дугорочнији порески план и прати његово извршење). Да би инспекција могла да пружи квалитетан савет и одговор на питање надзираном субјекту, он треба да инспекцију обавести о свим битним аспектима питања и дилеме. Зависно од обимности и сложености питања и дилеме, инспекција неке савете и одговоре на питања може да пружи сама, док ће јој за друге бити неопходна непосредна сарадња, стручна подршка, помоћ и комуникација са организационом јединицом задуженом за нормативне послове, која припрема нацрте закона и предлоге других прописа и тумачи их.

Службена саветодавна посета је облик превентивног деловања инспекције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту на лицу места, коју инспекција организује ван инспекцијског надзора. Сврха оваквих инспекцијских посета је давање стручних и практичних савета и препорука, односно пружање информативне, едукативне и стручно-саветодавне подршке привредним субјектима који легитимно послују, како би привредници били упознати са захтевима и условима чија испуњеност се тражи у погледу њиховог пословања и помогло им се да обављају делатност усклађено са законом и другим прописима, безбедно и одрживо. Ово се посебно односи на микро, мале и новоосноване привредне субјекте, а посебно у случајевима када је дошло до значајнијих измена прописа, доношења нових и укидања „стarih“ прописа од

Видети нпр. најчешћа питања и одговоре које је објавила Управа за ветерину у саставу Министарства пољопривреде и заштите животне средине (доступно на интернет страници: <http://www.vet.minpolj.gov.rs/srb/pitanja-odgovori/405>).

Видети нпр. документе из области безбедности и здравља на раду које је објавила Управа за безбедност и здравље на раду у саставу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (доступно на страници: <http://www.minrzs.gov.rs/cir/dokumenti/bezbednost-i-zdravlje-na-radu/dokumenta-informacije-misljenja-i-drugo>).

Видети нпр. савете и препоруке Института за јавно здравље Војводине (доступно на: <http://www.izjzv.org.rs/>)

значаја за пословање, када постоји виши регулаторни ризик, тј. ризик неусклађености пословања са прописима.

Инспекција претходно са надзираним субјектом утврђује термин саветодавне посете, а пре саме посете прибавља информације о овом субјекту од значаја за његово пословање и вршење посете. У ту сврху, инспекција прибавља информације доступне у јавним регистрима и службеним евиденцијама, а може тражити и од самог субјекта да унапред попуни и инспекцији достави попуњене контролне листе, као и одређене упитнике и унутрашње правне акте. Ово инспекцији омогућава да стекне потпунији увид у пословање и поступање надзираног субјекта и добро се припреми за посету, како би посета у што већој мери остварила своју сврху, а инспекција пружила што корисније савете и препоруке. Ово посебно у односу на одређене специфичне области или питања у оквиру делатности коју привредни субјекат обавља, технологије коју користи, производе које производи или робу коју ставља у промет, односно услуге које пружа, простор у коме обавља делатност, стандарде које је увео и којих се придржава, квалификације запослених, евиденције које води, пријаве и извештаје које подноси надлежним органима и организацијама, као и друга питања од значаја, а сагласно делокругу инспекције.

У току саме посете, инспекција остварује непосредан увид у обављање делатности, пословни простор, производе, робу, односно услуге, документацију, постројења, опрему, уређаје, предмете итд., остварује комуникацију са директором односно заступником, односно предузетником, менаџментом, овлашћеним лицима, запосленима, правним, финансијским и техничким саветницима привредног субјекта, потврђује усклађеност пословања са законом и другим прописом, укључујући и стандарде, односно указује на неправилности, пропусте и недостатке и даје савете и препоруке субјекту за њихово исправљање и довођење „ствари у ред“. Ако се за уочени пропуст, недостатак или неправилност сматра да у складу са законом или другим прописом представља прекршај, инспекција по правилу не покреће прекршајни поступак, осим ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност озбиљне природе, односно када је неопходно да се предузму хитне мере. Да би савети и препоруке инспекције били јасни, разумљиви и примењиви, потребно је да инспектори поседују неопходно стручно знање и искуство, односно да имају приступ овом знању и искуству, као и да имају потребне комуникационе вештине.

Инспекција писмено документује посету, утврђено стање, чињенице и околности, савете и препоруке. Компаративна пракса оних система у којима постоје саветодавне инспекцијске посете показује да неке инспекције објављују резиме ове посете.

Закон прописује да се на службене саветодавне посете не примењују одредбе овог закона које се односе на поступак инспекцијског надзора. Тиме је законски препознато посебно место овог поступка, који није „класична инспекција“, односно његова дуалистичка природа (истовремено формална и неформална), усмерена на подршку и одрживост законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката. С обзиром да није у питању поступак инспекцијског надзора, инспекција о службеној саветодавној посети не

сачињава записник, али сачињава службену белешку у коју уноси битне чињенице околности ове посете, што је сагласно члану 65. Закона о општем управном поступку.

Ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недостатак или неправилност у пословању и поступању субјекта код кога се посета врши, инспекција у року од осам дана након посете сачињава и доставља овом субјекту допис који садржи препоруке овом субјекту о томе како да тај пропуст, односно недостатак или неправилност исправи и обезбеди законито и безбедно пословање

поступање, и у ком року то треба да учини. Допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа. Модел дописа са препорукама даје се делу са у прилозима овом водичу. Субјекат код кога је инспекција обавила службену саветодавну посету обавештава инспекцију о томе да ли је и како је поступио по овим препорукама, у року наведеном у допису. Када субјекат обавести инспекцију о томе да је поступио по препорукама и то документује, инспекција треба да дописом одговори овом субјекту да је примила обавештење и доказе о испуњењу препорука и да укаже надираном субјекту да је дужан да настави да послује и поступа законито и безбедно, чиме се поступак службене саветодавне посете окончава. Ако се субјекат не слаже са одређеном препорукама или њеним делом (нпр, сматра да је противна пропису или да није прилагођена конкретној ситуацији, да није спроводива и сл.), он на то треба да укаже инспекцији која је обавила службену саветодавну посету – усмено у посети или писмено након посете, како би инспекција на одговарајући начин кориговала препоруку, када је то оправдано. Непоступање по препорукама, као и необавештавање инспекције од стране овог субјекта о поступању по овим препорукама може, у складу са проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора. У том случају инспекција не изриче мере управљене према надзираном субјекту и, ако се за пропуст, недостатак или неправилност сматра да у складу са законом или другим прописом представља прекршај, не подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно не издаје прекршајни налог. Међутим, ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност такве природе да је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, као и када се процени висок или критичан ризик, инспекција покреће и води поступак ванредног инспекцијског надзора, са овлашћењима и дужностима у складу са законом, о чему без одлагања обавештава надзираног субјекта.

Службене саветодавне посете се не могу вршити код нерегистрованог субјекта, тј. код надзираног субјекта који обавља делатност или врши активност а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица или другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописани услов за обављање делатности или вршење активности. Ако у току ове посете инспекција утврди да је субјекат код кога се посета врши – субјекат који је уписан

у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење и други вид јавне сагласности) или без пријаве надлежном органу или организацији, када су овај упис, сагласност или пријава прописани услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција покреће и води посебан поступак према нерегистрованом субјекту прописан овим законом, са овлашћењима и дужностима у складу са законом, о чему без одлагања обавештава овог субјекта.

Да би се правилно вредновало место службених саветодавних посета инспекција, Законом је у члану 44. прописано да је један од показатеља делотворности инспекцијског надзора, који се приказују у годишњем извештају о раду инспекције - пружање стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима или лицима која остварују одређена права у надзираним субјектима или у вези са надзираним субјектима, укључујући и службене саветодавне посете.

Одређени посебни закони, као и стратешки и општи акти за примену закона, садрже - у већој или мањој мери - превентивно деловање инспекција, давање савета и одговора на питања, едукацију, информисање надзираних, као и других заинтересованих субјеката, укључујући помињање саветодавних посета инспекција, односно елементе оваквих посете и саветодавног поступања инспекција. Тако, Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС“, број 87/11) у члану 5, у оквиру уређења сврхе управне инспекције, прописује да управна инспекција предузима и превентивне мере ради подстицања надзираних органа да ефикасно и благовремено извршавају прописима утврђене обавезе.

Корпоративном стратегијом Пореске управе 2013-2018,⁶² као стратешким документом органа у саставу Министарства финансија, која обухвата визију, мисију и вредности овог органа, предвиђа се да ће ова петогодишња стратегија довести до повећања способности Пореске управе да управља ризиком и омогућити јој да се фокусира на пореске обвезнике који не испуњавају своје пореске обавезе, а да ће Пореска управа, истовремено, унапредити своје услуге поједностављивањем пословање, према врсти пореског обвезника с којим послује, што укључује и саветодавне посете новорегистрованим обвезницима и више образовних активности које ће указати на значај плаћања пореза и друштвену корист од истог. Предлог Националног програма и Акционог плана за сузбијање сиве економије, за чију припрему је задужена Стручна група у оквиру Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије, кога је основала Влада, предвиђа као једну од мера за сузбијање сиве економије - саветодавне посете Пореске управе микро, малим и средњим предузећима ради упознавања ових субјеката са пореским обавезама, чиме се едукативно, информативно и саветодавно спречава сива економија. Закон о здрављу биља у члану 3. тачка 12) прописује да у мере и поступке за заштиту здравља биља спадају едукација и давање савета и препорука о штетним организмима.

Стратегија доступна на: <http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/o-nama/strategija.html>

Поред општег превентивног деловања инспекције према неодређеном кругу субјеката, инспекција превентивно делује и према појединачном субјекту тако што инспектор решењем изриче одговарајуће превентивне мере.⁶³

Илустрација општег превентивног деловања: Памфлет о пет кључних ствари за безбеднију исхрану⁶⁴

Пет кључних ствари за безбеднију исхрану

Одржавајте чистоћу

- ✓ Оперите руке пре него што почнете да припремате храну и више пута током припреме obroka
- ✓ Оперите руке после употребе тоалета
- ✓ Оперите и дезинфикујте све површине и прибор који сте користили за припрему хране
- ✓ Заштитите кућину и храну од инсеката, гамаха и других животиња

Зашто?
За разлику од већине микроорганизама који нису уgroзени болести, опасни микроорганизми се налазе у земљи, води, животињама и људима. Ови микроорганизми се налазе на рукама, крилама за брисање, прибору за јело, нарочито на даскама за сечење, а најчешће контактом могу се пренети на храну и тако изазвати болести које се преносе храном.

Одвојите свеже и кувано

- ✓ Одвојите свеже месо, живину и морске плодове од друге хране
- ✓ За припрему свежег намирница користите различит прибор и опрему као што су ножеве и даске за сечење
- ✓ Чувајте храну у затвореним посудама да бисте избегли контакт између свеже и спремане хране

Зашто?
Свеже намирнице, а поготовито месо, живина и морски плодови, као и њихови сокови, могу да садрже опасне микроорганизме који се могу пренети на друге намирнице током припреме и чувања.

Кувајте темељно

- ✓ Кувајте храну темељно, а поготовито месо, живину, јаја и морске плодове
- ✓ Пустите да суми и чорбе варију да бисте били сигурни да је температура премашила 70°C. Уверите се да су сокови из термички обрађеног меса и живине бистри, а никако ружичасте боје. Идеално је да се користи термометар
- ✓ Спремљену храну загрејте темељно

Зашто?
Правилно кување уништава готово све опасне микроорганизме. Студије су показале да кување на температури испод 70°C чини храну безбеднијом за употребу. Храна која захтева посебну пажњу обухвата млевено и роловано месо, велике комаде меса и саву живину.

Чувајте храну на безбедним температурама

- ✓ Не остављајте кувану храну на собним температурама дуже од 2 часа
- ✓ Чувајте у фрижидеру сву кувану и храну која се брзо квари (пожељно је до 5°C)
- ✓ Пре него што сервираате кувану храну, пустите је да се крчи (изнад 60°C)
- ✓ Не чувајте храну предуго, чак ни у фрижидеру
- ✓ Не отапајте замрзнуту храну на собној температури

Зашто?
Микроорганизми могу да се размножавају веома брзо ако се храна чува на собној температури. Уколико се чува на температури испод 5°C и изнад 60°C, размножавање микроорганизама је успорено или заустављено. Неки опасни микроорганизми се ипак размножавају на температури испод 5°C.

Користите исправну воду и свеже намирнице

- ✓ Користите исправну воду или је филтрирајте да би била исправна за пиће
- ✓ Бирајте свеже и здрављиве намирнице
- ✓ Бирајте намирнице, као што је пастеризовано млеко, које су предвиђене да дуже трају
- ✓ Перите воће и поврће, поготовито ако се једе свеже
- ✓ Не користите намирнице после истека рока

Зашто?
Свеже намирнице, укључујући воду и млеко, могу да буду заражене опасним микроорганизмима и хемикалијама. Такве хране хемикалије могу да настану у оштећеној и плеснивој храни. Пажљиво одабирање свежих намирница и једноставних мера, као што су прање и лушћење, смањује ризик од заразе.

Знање = Превенција

World Health Organization

Видети објашњења уз члан 26, којим су уређене превентивне мере.

Памфлет преузет са интернет странице Завода за јавно здравље Лесковац:
<http://www.zzjzle.org.rs/index.php/2-uncategorised/226-pravilna-i-bezbedna-ishrana>

Илустрација општег превентивног деловања:
Плакат противпожарне заштите за високе објекте⁶⁵

ПРОТИВПОЖАРНА ЗАШТИТА ЗА ВИСОКЕ ОБЈЕКТЕ

Превентивне мере



1
Степеништа, ходници и посебно противпожарна степеништа морају бити проходни и без запалљивог материјала.



2
Простор око објекта мора бити слободан за приступ и постављање ватрогасних возила.



3
Унутрашњи контролери са прописаним пратећом опремом и противпожарни апарат морају бити испуњени у сваком тренутку.



4
Прилази електро опремама ради искључивања струје мора бити доступни.



1
Ако нисте у могућности да сами угасите почетни пожар, евакуишите се из стана где је настао пожар и за собом затворите врата.



2
Позовите ватрогасце на телефон 193 и дајте прецизне информације.



5
Предвидети могућност отварања прозора на највишој етажи за проветравање централног степеништа у објекту.



6
Направити план евакуације, упознати све станаре и видети га испуњеном на улазу у објект.



5
Ако остаете у стану, затворите врата и отворе за вентилацију и ставите мокре крпе испод врата.



6
Сачекајте ватрогасну екипу и дајте им све потребне информације.



Министарство
унутрашњих
послова
Сектор за
ванредне
ситуације



oebs

Организација за европску
безбедност и сарадњу
Мисија у Србији

Израду овог плаката омогућила је Мисија OEBS у Србији у финансијској подршку.
Штампане илустрације за међународну размену сарадње.



7
Не стварајте панику и останите припадни у сваком тренутку.

⁶⁵ Плакат преузет са интернет странице Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова: <http:// prezentacije.mup.gov.rs/svs/Propagandne%20kampanje%202.html>

Контролна листа

Члан 14.

Инспекција је дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора.

Инспектор, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи. Друге провере и радње на које је овлашћен, инспектор може да предузме ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог и безбедног пословања и поступања, и то када те провере и радње налажу разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Ако утврди да преко тога постоји незаконитост која захтева да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по друга законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе из члана 6. став 3. овог закона, односно процени да постоји ризик ван контролне листе који је висок или критичан - инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор.

Садржина контролне листе и чињенице констатоване у њој морају бити оверене потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица.

По потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава.

Надзирани субјекат може доставити инспекцији извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, које је спровео сагласно садржини контролне листе и правилима о процени ризика. Уз овај извештај, надзирани субјекат инспекцији прилаже и одговарајућу документацију, односно други материјал (фотографије и др) којим се поткрепљују налази из извештаја.

Закон, у складу са добром међународном праксом и савременим инспекцијским стандардима, дефинисао је контролну листу као документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика, и предмет и обим провере.

Како је то прописано чланом 9. став 6. Закона, тежина штетних последица, према којој се одређује списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена садржаних у контролној листи, процењује се полазећи од:

1) природе штетних последица, која произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта, односно карактеристика робе или производа кога надзирани субјекат ставља у промет или услуга које надзирани субјекат

пружа, или радњи које предузима, односно овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, и

2) обима штетних последица, пре свега круга лица који користе робу, производ или услуге, односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, односно опсега законом другим прописом заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче.

Тежина штетних последица, односно њихова природа и обим конкретизују се у областима инспекцијског надзора кроз природу и садржину тих области, посебне прописе и посебне критеријуме за процену ризика.

Закон прописује да је инспекција дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници (напомена: не објављују се попуњене контролне листе са подацима који се односе на конкретан извршени инспекцијски надзор и утврђено стање ризичности, законитости и безбедности код одређеног субјекта, него обрасци контролних листа) и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора.

Координациона комисија даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна. Координациона комисија, према садржини

природи својих послова и задатака, који се односе на унапређење делотворности инспекцијског надзора, превасходно ће у стручном мишљењу о предлогу контролне листе нагласак ставити на придржавање правила о томе како се прави функционална контролна листа и њену усклађеност са Законом, овим смерницама системом, него на њену саму специфичну секторску садржину, коју најбоље познаје инспекција која ју је сачинила.

Закон је утврдио да инспектор, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне провере

друге радње које су садржане у контролној листи. Друге провере и радње на које је овлашћен инспектор може да предузме ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог и безбедног пословања и поступања, и то када те провере и радње налажу разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Ако утврди да преко тога постоји незаконитост која захтева да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по друга законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе из члана 6. став 3. овог закона (живот или здравље људи, имовина, права

интереси запослених и радно ангажованих лица, привреда, животна средина, биљни или животињски свет, јавни приходи, несметан рад органа и организација, комунални ред, безбедност), односно процени да постоји ризик ван контролне листе који је висок или критичан - инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор. Према томе, контролна листа не садржи исцрпан списак свих ризика и опасности, незаконитости или недостатака који се могу јавити, тако да инспектор у изузетним, високоризичним ситуацијама када су угрожене виталне вредности, може и треба да поступи превентивно и/или корективно, у складу са прописаним

овлашћењима, тако да се заштите те вредности. Када су у питању такве хитне мере ради заштите виталних вредности, а у складу са чланом 14. став 2. Закона испуњени су услови да инспектор покрене ванредан инспекцијски надзор, тај надзор је, сагласно члану 16. став 8. Закона, могућ и без налога за инспекцијски надзор, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору, и тај надзор, у складу са чланом 18. став 9. Закона, почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Надзирани субјекат може доставити инспекцији извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика („самоинспекција“), које је спровео сагласно садржини контролне листе и правилима о процени ризика. Уз овај извештај, надзирани субјекат инспекцији прилаже и одговарајућу документацију, односно други материјал (фотографије и др.) којим се поткрепљују налази из извештаја. Надзирани субјекти сачињавају извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика према свом најбољем знању, умећу и правилима струке, поступајући са дужном пажњом, у доброј вери, савесно и поштено.

Извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, свакако, не замењује нити искључује поступање инспектора у складу са законом и другим прописом, нити налазе инспекцијског надзора, имајући у виду да се, у складу са начелом истине које је прописано чланом 8. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, број 30/2010), у управном поступку морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице). Међутим, овај извештај, када је правилно и стручно сачињен, може доста да помогне инспекцији у утврђивању чињеница, ризика и стања ствари и поступак учини економичнијим и ефикаснијим. С друге стране, лажно приказивање или прикривање чињеница у овом извештају, у циљу довођења инспекције у заблуду у погледу испуњености захтева из контролне листе и процене ризика код надзираног субјекта, подлеже правним последицама због састављања исправе неистините садржине ради довођења надлежног органа у заблуду и стављања надзираног субјекта у повољнији положај. Правне последице укључују повећање вероватноће настанка штетних последица у оквиру процене ризика код тог надзираног субјекта.

Закон, као правило, прописује да инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три радна дана пре почетка надзора, те да ово обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа. По завршетку инспекцијског надзора, контролна листа чини саставни део записника. Садржина контролне листе и чињенице констатоване у њој морају бити оверене потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица.

Помоћу контролних листи процењује се степен ризика и мери се ниво усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, што представља један од показатеља делотворности инспекцијског надзора.

Прелазним одредбама Закона је утврђено да ће инспекција сачинити обрасце контролних листа и објавити их на својој интернет страници у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Закон утврђује да, по потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава. Казненим одредбама Закона прописано је да ће се новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казнити за прекршај руководиоца инспекције ако инспекција не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, не примењује их и не објави их на својој интернет страници. У питању, свакако, нису попуњене контролне листе са подацима који се односе на конкретан извршени инспекцијски надзор и утврђено стање ризичности, законитости и безбедности код одређеног субјекта, него су у питању обрасци контролних листа.

Зашто контролне листе? Различите области привреде, науке и струке (индустрија, медицина, пољопривреда, технологија, инфраструктура итд.) се непрестано мењају и осавременују, долази до нових открића и сазнања, информација и иновација. Истовремено, регулаторни процес је сталан, закони и други прописи се мењају и допуњавају, доносе се нови прописи, а одређени важећи прописи се укидају. При томе, прописи су често обимни и сложени, а процес регулације се спроводи у кратком периоду. Правна и пословна пракса се такође континуирано мењају и прилагођавају новим околностима. Упоредо са овим процесима, поред постојећих, јављају се нови јавни ризици, а многи постојећи ризици добијају нова обележја.

У припреми закона и других прописа регулатори настоје да успоставе равнотежу између јавног и приватног интереса, захтева за већом сигурношћу и слободом пословања. Правила паметне регулације траже да регулатори воде рачуна о томе да се пронађе „права мера“, не остављајући превелику слободу и прешироке границе инспекторима, због оправдане бојазни од искривљене примене дискреционих овлашћења у пракси, али и да се та овлашћења превише не сузе, како би правне заповести биле примењиве и животне и како би постојао потребан простор за примену разумног закључивања, расуђивања и исправне правне логике у тумачењу правних норми. Инспекција, пак, надзире примену прописа у пракси и има сазнања о томе колико одређено правило јесте или није у примени и колико је животно и сврсисходно. Циљ Законодавца и инспекције је да се, превентивним деловањем или налагањем мера, обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања привредних и других надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, животна средина, биљни и животињски свет, тржиште, имовина, јавни приходи и др), односно да се делотворно управља јавним ризицима.

Надзирани привредни субјекти траже већу сигурност, предвидивост и извесност у правним односима и односима са инспекцијама и државом уопште, како би унапред знали како треба да поступе, која су њихова права, обавезе и одговорности, шта да очекују да ће инспекција од њих тражити и шта тачно у стварности значи слово закона. Истовремено, они траже и већу флексибилност и еластичност у тим односима, која омогућава регулаторно и контролно

прилагођавање посебностима одређеног случаја, примену смисленог уместо формалног тумачења закона од стране инспектора и уважавање различитости ситуација које се јављају и могу јавити у пракси.

Нарочит проблем представљају неуједначена тумачења закона и других прописа од стране инспекција, која доводе до правне несигурности и неизвесности, стварају непотребне финансијске издатке и компромитују законска решења.

Међународне и домаће студије и истраживања показују да већина привредних субјеката хоће да послује у складу са прописима, да они разумеју да пословање у складу са прописима значајно доприноси развоју бизниса, а пословање које је у супротности са прописима знатно ограничава могућности за раст и развој, прибављање финансијских средстава за те сврхе и инвестиције и да може довести до плаћања новчаних казни и одштета, што може уништити њихов бизнис. Студије и истраживања показују и да је пословање већине привредника усклађено, претежно усклађено или, у најмању руку, у ширем смислу усклађено са прописима и да се прекршаји у пракси углавном дешавају из незнања, недовољних стручних, техничких, финансијских, људских и материјалних капацитета и ресурса привредних субјеката или устаљене погрешне пословне праксе у одређеној индустрији, привредном сектору или грани. Прекршаји се дешавају и због тога што у одређеној индустрији, привредном сектору или грани постоји веома раширена сива економија, па практично, посебно услед неформалних утицаја, правила, пракси и подстицаја, раширене сиве економије и нелојалне конкуренције, у тежњи да очувају свој бизнис и ликвидност, опстану на тржишту и редовно испоручују робу или услуге и исплаћују зараде запосленима, а у садејству са недовољним знањима о прописима и ризицима, предузетницима и привредницима бива врло тешко да избегну додир са „сивом зоном“ пословања. Недовољно знање и недовољни стручни и технички капацитети су посебно изражени код предузетника и у микро и малим привредним друштвима, који чине доминантно највећи број привредних субјеката (око 98%) и представљају окосницу предузетништва, стварања нових послова и запошљавања у свакој економији. Они, по правилу, трпе повишен регулаторно-административни терет и имају битно ограничене могућности да испрате велики број прописа који се доносе, а који су често сложени и садрже велики број прописаних заповести и прекршаја у случају њиховог непоштовања, и битно ограничене могућности да ускладе пословање са новопрописаним заповестима, ограничењима и забранама. Врло често, ови субјекти имају само једног или свега неколико запослених који обављају разноврсне пословне задатке који припадају различитим струкама и занимањима. Притисак на предузетнике и микро и мала привредне друштва је нарочито актуелан у садејству са савременим условима пословања, који траже континуирано праћење стања на тржишту и брзину доношења пословних одлука

деловања, ради опстанка на тржишту и одржавања сопствене базе клијената и потрошача, односно корисника роба и услуга, као и са другим проблемима који посебно оптерећују привреду, попут широко заступљене неликвидности привреде

трошкова и других проблема које она ствара (нпр. отежана наплата потраживања, отежан приступ кредитима и др).

У оваквим околностима, посебно је важно прописе, односно захтеве који проистичу из прописа учинити разумљивим и приступачним за адресате закона и других прописа, посебно имајући у виду предузетнике и микро и мала друштва, а тумачење прописа и вршење овлашћења слободне оцене треба да буду правилно примењена и да омогуће прилагођавање прописа реалним околностима.

Објавом и доступношћу контролних листи делује се превентивно, едукативно и информативно, помаже надзираним субјектима да унапред тачно знају које су њихове обавезе и шта треба да ураде да би своје пословање и поступање ускладили са прописима и спречили штету, и шта ће конкретно инспектор да контролише.

Објавом и доступношћу контролних листи омогућава се привредним и другим надзираним субјектима да спроведу самопроверу испуњености захтева за законит и безбедан рад и самопроцену ризика („самоинспекцију“), отклоне ризике

правовремено ускладе своје пословање и поступање са законом и другим прописом. Они извештај о томе доставе инспекцији, којој се онда у великој мери олакшава надзор над тим субјектом. Свакако, овај извештај не може заменити налазе инспекцијског надзора, али може прилично да помогне инспекцији у утврђивању чињеница, ризика и стања ствари. С друге стране, како је то наведено, лажно приказивање или прикривање чињеница у овом извештају повлачи са собом одговарајуће правне последице због састављања исправе неистините садржине ради довођења надлежног органа у заблуду и стављања надзираног субјекта у повољнији положај.

Савремени инспекцијски надзор је заснован на процени ризика и управљању ризицима. Путем налаза добијених помоћу контролних листи процењује се ризик у току вршења инспекцијског надзора и омогућава управљање ризиком. Правила о процени ризика уређена су Законом, Уредбом о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору и посебним подзаконским прописима којима се уређују посебни елементи процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, као и посебни критеријуми за процену ризика за поједина територијална подручја и друге територијалне и сличне целине (нпр. територијалне јединице, области и подобласти, деонице и др), објекте и групе објеката, у складу са делокругом инспекције и потребама вршења инспекцијског надзора.

Уз помоћ контролних листи остварује се уједначавање инспекцијске праксе стандардизација инспекцијског надзора – стандардизација процедура, предмета налаза. Контролне листе су подсетник за инспектора шта да контролише, али нису само то, него далеко више од тога – оне су и инструмент процене ризика, утврђивања чињеничног стања и правилног вршења овлашћења слободне (дискреционе) оцене у инспекцијском надзору. У контролној листи треба да буде садржано колективно (институционално) знање и искуство инспекције.

Помоћу контролних листи мери се усклађеност субјеката са прописима и установљава стање законитости и безбедности у области, те добија ваљан основ из праксе за промену прописа чија решења нису добра или, пак, за промену саме инспекцијске праксе, тумачења прописа и вршења овлашћења слободне оцене.

Имајући у виду све наведено, Законодавац је поверио инспекцијама дискреционо овлашћење да, према процени ризика и свом специфичном знању и искуству, направе контролне листе на институционалном нивоу.

Како правилно припремити контролну листу? Контролне листе треба да буду структуриране у облику питања и одговора, односно захтева који је потребно испунити да би пословање и поступање било законито и безбедно, и подобне за практичну употребу. Питања – захтеви треба да буду концизни, језгровити, јасни и разумљиви („читљиви“) за кориснике.

Правилан пут за припрему контролних листи и постизање њихове пуне сврсисходности и употребне вредности је да се прво пође од знања и искустава стечених у раду инспекције и на терену, што даје одлучне смернице за процену ризика. На основу искуства инспекције, подржаног подацима одговарајућих извештаја и анализа, и процене ризика треба сачинити први нацрт контролне листе. Затим, ту садржину нацрта контролне листе треба упоредити и повезати са прописима и, по потреби, допунити и употпунити, узимајући ту у обзир и врсту и висину запрећених казни за поступања супротна прописаним.

Искуство инспекције пружа непосредно стечене информације и најбоље показује који степен ризика преовлађује у примени одређеног закона и другог прописа и која и каква штетна последица у пракси настаје или не настаје, односно колико често настаје, што се не може видети самим читањем прописа и о чему регулатор, по правилу, нема искуство, односно, у најмању руку, нема тако добро искуство као што има инспектор. Инспектор је у пракси више него регулатор. На становишту да приликом прављења контролне листе треба кренути од искуства стоји и међународни стандард *ISO/IEC FDIS 31010 Risk management - Risk assessment techniques* (овом стандарду идентичан је српски стандард СРПС ЕН 31010:2011 Менаџмент ризиком – Технике оцене ризика).

Поред искуства инспекције и прописа, у припреми контролне листе ваља користити и инструкције и упутства, стандарде и сродне документе, водиче и смернице добре праксе, стручну литературу, достигнућа и сазнања струке и науке, службена и стручна мишљења, практичне савете стручњака, компаративну праксу, приручнике и методологије, као и друге сродне документе и друге релевантне информације, сагласно области која је у питању. У припреми инспекцијске контролне листе могу се користити и контролне листе из сродних области, као што су нпр. за финансијску област контролне листе које користе ревизори.

Корисно је више пута (у више „кругова“) проверити и преиспитати нацрт контролне листе пре утврђивања њеног коначног предлога и слања Координационој комисији на мишљење. Након добијања позитивног мишљења Координационе комисије, контролна листа је утврђена као коначна и спремна је за објављивање.

Погрешно је одредбе прописа дословце и без изузетка преписивати у контролне листе, које на тај начин постају неразумљиве, прегломазне и, у великој мери, губе практичну употребљивост, што је њихово основно својство. Компаративна инспекцијска пракса је показала да узимање прописа за полазну тачку и преписивање одредаба закона и другог прописа у контролну листу, остављањем по страни инспекцијског искуства, води ка непотребно дугачким и

непродуктивним дискусијама које нормативно правило је битно а које није, које је колико битно, немогућности постизања консензуса, предугачким и слабо употребљивим листама и надзорима који неоправдано намећу висок административни терет надзираним субјектима.

Питања и одговоре из контролне листе треба груписати према сродности по одговарајућим целинама. Редослед целина и питања би ваљало да следи њихову битност и ризичност – од битнијег и ризичнијег ка мање битном и ризичном.

Правилном припремом контролне листе остварује се њена усредсређеност на озбиљније ризике, постиже њена практична вредност и употребљивост и омогућава да инспекција постигне боље резултате. Једна од замки у припреми контролних листи је да оне имају тенденцију да постану преобимне и преопширне, са великим бројем ставки, међу којима су и оне које не треба ту да стоје. Тиме се губи практична употребљивост контролне листе, што је њено основно својство. На тај начин се онемогућава или знатно отежава коришћење контролне листе, а тиме и утврђивање чињеничног стања и степена ризика, те последично правилно изрицање превентивних и корективних мера и предузимање других мера и радњи на које је инспектор овлашћен. У тим случајевима, препоручљиво је разделити материју и, уместо једне, боље је направити две или више контролних листи, те концизно и језгровито формулисати питања, тако да нема непотребних понављања и навода који се разумно подразумевају, а непотребне ставке треба избрисати.

Пожељно је имати на уму приликом припреме контролних листа да се оне не уводе да би замениле инспекцијско знање и искуство, разумну процену и расуђивање, него да их обједине и смислено помогну њихову употребу и вршење.

Контролне листе се могу припремити за област инспекцијског надзора, подобласти у оквиру те области, типове контрола, различите индустрије, производе, ризике и др. или за више сродних и повезаних области или подобласти, типова контрола, индустрија, производа, ризика и др. у делокругу инспекције. Ово зависи од сложености и природе области у питању.⁶⁶

Контролне листе се могу припремити и за инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима. Овде ваља водити рачуна о томе да се, у складу са чланом 16. став 3. и чланом 33. став 4. Закона, инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора. Чланом 33. ст. 5. и 6. Закона је прописано како је инспектор обавезан да поступа и које мере изриче нерегистрованом субјекту. Из овога следи да је инспектор у надзору над нерегистрованим субјектом мање везан садржином контролне листе него када је у питању инспекцијски надзор над регистрованим субјектом и да му у овим надзорима контролна листа, практично, више служи као подсетник и оријентир за вршење надзора.

Код једноставнијих, односно мање сложених питања, односно код питања где је одговор по природи ствари евидентан – одговор је: „да“ или „не“.

⁶⁶ Као компаративни пример за разврставање објеката службене контроле могу послужити контролне листе Ветеринарске инспекције Републике Хрватске, које су доступне преко интернет странице: <http://www.veterinarstvo.hr/default.aspx?id=1082>

Извод из контролне листе (чек листе) за пуштање у погон (технички пријем) и редовну инспекцију покретних уређаја у индустријској радиографији⁶⁷

II-7 Сигурносне операције			
а) Да ли РПО има адекватно знање и искуство?		☐ ДА	☐ НЕ
б) Да ли РПО има квалификованог стручњака?		☐ ДА	☐ НЕ
ц) Да ли је РПО упознат са обавезама према Регулаторном телу и правилима која стоје у Дозволи?		☐ ДА	☐ НЕ
д) Да ли РПО има довољно времена и ресурса да ради свој посао тј. није превише заузет другим обавезама, техничком помоћи осталима и сл.		☐ ДА	☐ НЕ
е) Да ли РПО има сазнања о активностима радника који раде са радиоактивним изворима?		☐ ДА	☐ НЕ
ф) Да ли РПО испитује рад радиографа на терену?		☐ ДА	☐ НЕ
г) Да ли РПО води почетне и периодичне тренинге за раднике?		☐ ДА	☐ НЕ
х) Да ли РПО води адекватне извештаје о сигурности радника и јавности?		☐ ДА	☐ НЕ
и) Да ли су правила за попис радиоактивних извора и одговорности	прописана?	☐ ДА	☐ НЕ
	спроведена?	☐ ДА	☐ НЕ
ј) Да ли извештаји о локацији и коришћењу радиоактивних извора укључују место, серијски број уређаја, датум, име радиографа?		☐ ДА	☐ НЕ
к) Да ли је одредба за испитивање и оцену програма о радијационој сигурности:	прописана?	☐ ДА	☐ НЕ
	спроведена?	☐ ДА	☐ НЕ
л) Да ли постоје правила за попис радиоактивних извора и одговорности?	прописана?	☐ ДА	☐ НЕ
	спроведена?	☐ ДА	☐ НЕ

Код сложенијих питања, контролном листом нуди се више одговора на питања, са описом који одговара одређеном чињеничном стању, уобличених према одговарајућим критеријумима и обележјима.

Премда контролна листа у напред датом примеру, који се односи на пуштање у погон (технички пријем) и редовну инспекцију покретних уређаја у индустријској радиографији, садржи понуђене одговоре на питања само као „да“ или „не“, ова листа, због своје сложености, тј. сложености појединих питања у њој садржаних, заслужује да има више понуђених одговора, како се то образлаже у наставку текста.

Поједине контролне листе се могу осмислити тако да одговори на претходна питања условљавају одговоре на потоња питања (исказано речима типа: „Ако је одговор на претходно питање потврдан / одричан“).

Када је то потребно ради појашњења, питања (захтеви) се могу везати за одређене одредбе (чланове, ставове, тачке) из закона и другог прописа или делове текста из приручника, стандарда, смерница, методолошких и других докумената

⁶⁷ Контролна листа садржана у „Упутству за инспекторе за заштиту животне средине техничке струке – II део“, Министарство науке и животне средине, Београд, 2007.

навођењем у питању или у напоменама у контролној листи, фусноти или стављањем линка који води до документа у питању. Исто се односи и на слике, табеле, схеме и друге видове визуелног представљања информација, које ће се, када је то потребно ради појашњења, приказати у контролној листи или ће се ставити линк који води до тог вида визуелног представљања информација или ће се слика и други вид визуелног представљања информација дати у прилогу.

Пример: У инспекцијском надзору којим се испитује да ли постоји повреда права интелектуалне својине прометом робе са кривотвореним жигом, у прилогу контролне листе даје се визуелни приказ заштићеног жига (робне марке), а могу се дати и визуелни примери повреда - кривотворења тог жига са одговарајућим описима.

Негативни одговори носе нула бодова, док се за потпуно потврђан одговор даје највећи утврђени број бодова. За одговоре на сложенија питања, где се нуди више одговора на питања, бодови се додељују у зависности од одговора у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова.

Пример: Извод из контролне листе за хигијену руку у здравственим установама, коју је сачинила Светска здравствена организација, а у коме су садржана оба описана типа одговора.⁶⁸

2. ТРЕНИНГ И ЕДУКАЦИЈА		
Питање	Одговор	Поени
2.1. Везано за обуку здравствених радника у вашој установи:		
2.1а Колико често здравствени радници у вашој установи имају обуку о хигијени руку?	Никад	0
	Најмање једанпут	5
	Редовни тренинзи за медицинско и особље задужено за негу или за све професионалне категорије (најмање једном годишње)	10
	Обавезна обука за све професионалне категорије приликом заснивања радног односа, а затим редовна обука (најмање једном годишње)	20
2.1б Да ли је установљена процедура која потврђује да су сви здравствени радници завршили обуку?	Не	0
	Да	20

На основу броја бодова одређује се степен ризика, према дефинисаним распонима у броју бодова, односно распонима процената за сваки степен.

Степен ризика се може одредити:

према укупном броју бодова за одређену целину у коју су груписана сродна питања, што је пожељно код обухватнијих и обимнијих контролних листи, или

⁶⁸ Документ је објављен на интернет страници Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут” Београд: www.batut.org.rs. Документ је директно доступан преко линка: www.batut.org.rs/download/uputstva/Upitnik%20za%20samoprocenu.doc

на основу свеукупног броја бодова, што је пожељно код контролних листи које су мање обухватне и обимне.

На крају обрасца контролне листе треба да стоји табела са дефинисаним распонима бодова, односно процената, према којима се одређује ком степену ризика припада надзирани субјекат. Ово је у складу са чланом 11. став 1. Уредбе о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору, којим је прописано да процену ризика у току инспекцијског надзора инспектор, односно службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора врши помоћу контролне листе. Бодови и проценти се могу користити алтернативно (једно или друго) или кумулативно (бодови и проценти заједно), зависно од сложености надзора и варијабли које се јављају у надзору (нпр. бодовање испуњености једног захтева условљено је позитивним одговором на претходно питање).

Модел табеле са распонем бодова/процената за одређивање степена ризика

Степен ризика	Распон бодова/процената
Незнатан	а – б
Низак	в – г
Средњи	д – ђ
Висок	е – ж
Критичан	х и мање (или: х и више) ⁶⁹

Када инспекција оцени да је то оправдано, степену ризика одређеном према броју бодова може се доделити пондер претходно утврђен у складу са значајем одређене целине, подобласти и области, како би процена ризика помоћу контролне листе у највећој могућој мери избегла замке статистике и одговарала стварном стању ризика.

Према утврђеном чињеничном стању и степену ризика инспектор изриче сразмерне превентивне и корективне мере, и предузима друге мере и радње на које је овлашћен, тако да се ризиком делотворно управља.

Треба напоменути и да регистрација у АПР-у (основном регистру) и поседовање одговарајућег вида сагласности за обављање делатности или вршење активности (дозвола, одобрење, лиценца и др.) јесу чиниоци који се наводе у контролној листи (по правилу, у одговарајућим почетним пољима), али не могу бити чиниоци који се бодују и који утичу на укупан број бодова и одређивање степена ризика помоћу контролне листе. Чланом 25. став 2. Закона о инспекцијском надзору, којим се уређују мере управљене према надзираном субјекту и њихова сразмерност, прописано је да инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха

⁶⁹ Ово зависи од начина на који су питања постављена – позитивно или негативно, односно да ли се питањем проверају обавезне и потребне или забрањене радње, што повлачи и одговарајућу доделу бодова за позитиван („да“) или негативан („не“) одговор.

закона и другог прописа. Наведено се односи на општи поступак инспекцијског надзора. С друге стране, Законом о инспекцијском надзору је прописан посебан поступак инспекцијског надзора према нерегистрованом субјекту, са посебним правилима поступка (члан 33).⁷⁰ За разлику од регистрованих субјеката, за нерегистроване субјекте, према овом закону, важи законска претпоставка и правно правило да они, самим тим што обављају делатност или врше активност за коју се захтева упис у регистар или евиденцију, дозвола или други вид сагласности или пријава надлежној институцији без испуњавања тих основних услова, спадају у високоризичну категорију, и да се, у складу с тим, изричу одговарајуће управне мере и предузимају друге законом предвиђене радње. Имајући наведено у виду, мишљења смо да чињенице о регистрацији и одговарајућем виду јавне сагласности за обављање делатности и вршење активности треба навести у обрасцу контролне листе, са понуђеним одговорима “да” и “не”, али да их не треба бодовати у оквиру поступања по контролној листи, јер су у питању предуслови који опредељују поступање инспектора (тзв. раскрсница за поступање инспекције).

Ако инспектор утврди да је у питању нерегистровани субјекат или субјекат из члана 33. став 2. Закона, он поступа сагласно члану 33. Закона и доноси решење којим се овом субјекту изричу мере прописане овим чланом. У том надзору, а с обзиром да се наведеним решењем нерегистрованом и са њим изједначеном субјекту, између осталог, налаже да отклони друге откривене незаконитости (нпр. опасност по здравље људи услед могућег избијања заразе и сл.), инспектор је овлашћен да у ту сврху користи контролну листу, при чему је инспектор у овом надзору мање везан садржином контролне листе него када је у питању инспекцијски надзор над регистрованим субјектом, па му у овим надзорима контролна листа, практично, више служи као одређени подсетник и оријентир за вршење надзора.

Ако инспектор утврди да је у питању регистровани надзирани субјекат, тј. да је субјекат уписан у АПР или други основни регистар и да има одговарајуће сагласности надлежног органа или организације за обављање делатности и вршење активности, када се оне захтевају, инспектор врши инспекцијски надзор користећи се контролном листом и бодујући одговарајуће ставке на основу којих се долази до збира бодова и установљава степен ризика, сразмерно коме изриче одговарајуће мере управљене према надзираном субјекту.

Ради потпуности и јасноће контролне листе и поступања инспектора, у обрасцима контролних листа се може унети напомена о описаном поступању инспектора када су одговори на питања о регистрацији и јавној сагласности за обављање делатности или вршење активности негативни, тј. када се утврди да је у питању нерегистровани субјекат или субјекат из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору.

Уколико су послови инспекцијског надзора поверени органима аутономне покрајине и/или јединице локалне самоуправе, предлоге образаца контролних листа за поверене послове припрема републичка инспекција. Ово је сагласно

⁷⁰ Видети објашњења уз тај члан.

правној норми члана 51. став 2. Закона о државној управи, којим је одређено да органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Ови обрасци се сачињавају као јединствени и једнообразни за територију Републике Србије, тј. за аутономне покрајине и све јединице локалне самоуправе које обављају поверене послове инспекцијског надзора. На тај начин се уједначава инспекцијска пракса и обезбеђује равноправност, односно једнакост субјеката пред законом. Корисно је и пожељно да републичке инспекције обрасце контролних листа саставе у непосредној сарадњи са покрајинским и локалним инспекцијама које обављају поверене послове инспекцијског надзора и имају непосредно практично знање и искуство у обављању тих послова. Контролне листе за поверене послове се могу саставити у фиксном облику, када је цео поверени посао инспекцијског надзора уређен законом којим се поверава (нпр. Закон о трговини), или да се састоје из фиксног и променљивог (варијабилног) дела, када је законом уређен један део повереног посла, и он је садржан у фиксном делу контролне листе, а уређење другог дела је препуштено аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, и он се уноси у променљиви део контролне листе. Републичка инспекција прибавља стручно мишљење Координационе комисије за контролне листе које се односе на поверене послове, у складу са чланом 12. став 2. тачка 5) Закона о инспекцијском надзору. Након прибављеног позитивног стручног мишљења Координационе комисије, контролне листе објављују се на интернет страници републичке инспекције, а пожељно је их објавити и на интернет страници органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Овај начин припреме образаца контролних листа сходно важи и када послове инспекцијског надзора из своје надлежности аутономна покрајина поверава градовима и општинама, као и када град повери (пренесе) послове инспекцијског надзора градским општинама.

С друге стране, ако је реч о изворним пословима инспекцијског надзора, стручно мишљење о предлозима контролних листа за инспекцијски надзор из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, сагласно члану 12. став 12. Закона и одлуци надлежног органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе којом се одређује који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности аутономне покрајине и града, односно општине, предлози образаца контролних листа достављају се том телу, односно органу или организационој јединици на стручно мишљење.

Контролне листе ће бити део јединственог информационог система за инспекције, чије успостављање је предвиђено Законом и Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину („Службени гласник РС“, број 142/14).

Утврђене контролне листе би требало преиспитивати и мењати по потреби, посебно када на потребу за тим укаже инспекцијска пракса, када се мењају друштвено-економске околности и односи, уводе нове технологије, методи и сл. и доносе нови прописи, односно мењају и допуњавају важећи прописи. Правилна примена контролних листи тражи правилну примену, обуку инспекторе и информисање привредних и других надзираних субјеката.

**Контролна листа за припрему контролних листа за
инспекцијски надзор**

Питање	Одговор		
	Да	Делимично (образложити)	Не
Да ли се у припреми контролне листе кренуло од знања и искустава инспекције и процене ризика?			
Да ли је на основу тога сачињен први нацрт контролне листе?			
Да ли је садржина нацрта контролне листе потом упоређена и повезана са прописима и, по потреби, допуњена и употпуњена?			
Да ли су у припреми контролне листе коришћене и инструкције и упутства, стандарди и сродни документи, водичи и смернице добре праксе, стручна литература, достигнућа и сазнања струке и науке, службена и стручна мишљења, практични савети стручњака, компаративна праксу, приручници и методологије, као и други сродни документи и друге релевантне информације, сагласно области која је у питању?			
Да ли је више пута (у више „кругова“) проверен и преиспитан нацрт контролне листе пре њеног коначног утврђивања?			
Да ли је контролна листа структурирана у облику питања и одговора?			
Да ли су питања концизна, језгровита, јасна и разумљива („читљива“) за кориснике?			
Да ли су питања груписана према сродности по одговарајућим целинама?			
Да ли редослед целина и питања следи њихову битност и ризичност – од битнијег и ризичнијег ка мање битном и ризичном?			
Да ли су код једноставнијих, односно мање сложених питања, где је по природи ствари одговор евидентан, понуђен одговор: „да“ или „не“?			
Да ли је код сложенијих питања понуђено више одговора на питања, са описом који одговара одређеном чињеничном стању, уобличених према одговарајућим критеријумима и обележјима?			
Да ли постоји потреба да се, ради појашњења, питања вежу за одређене одредбе из прописа или делове текста из приручника, смерница, методолошких и других докумената?			
Ако је одговор на претходно питање потврдан, да ли су одредбе или делови текста наведени у напоменама,			

фусноти или стављањем линка који води до документа у питању?			
Да ли постоји потреба да се, ради појашњења, питања вежу за одређене слике, табеле, схеме и друге видове визуелног представљања информација?			
Ако је одговор на претходно питање потврдан, да ли су слике, табеле, схеме и други видови визуелног представљања информација приказани у контролној листи или је стављен линк који води до тог вида визуелног представљања информација или су слика и други вид визуелног представљања информација дати у прилогу?			
Да ли су у контролној листи додељени бодови за одговоре на питања?			
Да ли негативни одговори носе нула бодова?			
Да ли се потпуно потврдан одговор бодује највећим утврђеним бројем бодова?			
Да ли се за одговоре на сложенија питања, где се нуди више одговора на питања, бодови додељују у зависности од одговора у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова?			
Ако је инспекција оценила да је то оправдано, да ли се степену ризика одређеном према броју бодова додељује пондер утврђен у складу са значајем одређене целине, подобласти и области?			
Да ли је утврђен предлог контролне листе и послат на стручно мишљење Координационој комисији?			
Да ли је прибављено позитивно мишљење Координационе комисије?			
Да ли је контролна листа утврђена као коначна и објављена на интернет страници инспекције?			

**Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над
одређеним субјектом надзора**

Члан 15.

Пре почетка инспекцијског надзора, инспектор прикупља податке о претходним инспекцијским надзорима над надзираним субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор, путем информационог система и других база података, као и путем непосредног сазнања и информисања и на други одговарајући начин.

Инспектор прибавља по службеној дужности јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења, који су неопходни за инспекцијски надзор. Ови органи и други имаоци јавних овлашћења су дужни да инспекцији благовремено доставе ове јавне исправе и податке.

Пре почетка инспекцијског надзора, инспектор прикупља податке о претходним инспекцијским надзорима над надзираним субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор - претежна делатност, економска снага, претходна кажњаваност и др. релевантни елементи, путем информационог система и других база података (Е-Инспектор и посебни информациони системи и посебне базе података), као и путем непосредног сазнања и информисања и на други одговарајући начин. Инспектор прибавља по службеној дужности јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења, који су неопходни за инспекцијски надзор. Ови органи и други имаоци јавних овлашћења су дужни да инспекцији благовремено доставе ове јавне исправе и податке. Супротно поступање представља прекршај одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења, који је кажњив према члану 61. овог закона новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара.

Циљ одредаба којима се уређује прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над одређеним надзираним субјектом је да се истовремено постигне најбоља могућа обавештеност инспектора о надзираном субјекту и предмету надзора и смањи административни терет надзираних субјеката. Терет прикупљања података и информација је првенствено на инспектору, који треба да се унапред добро припреми за вршење инспекцијског надзора, како би се смањило његово трајање и како би знао шта тачно тражи и надзире, па тек ако инспектор не може да прибави релевантне податке и информације по службеној дужности, онда треба да их тражи од надзираног субјекта, а не обрнуто, као што се дешавало у пракси.

Ове одредбе су у складу са чланом 126. став 3. Закона о општем управном поступку, којима је прописано да ће службено лице које води поступак прибавити по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари. На исти начин поступиће службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган.

Одредбе члана 15. Закона су у складу и са чланом 75а Закона о државној управи, којим се уређује међусобни однос органа државне управе и однос са другим органима и имаоцима јавних овлашћења у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима странака, прописивањем да орган државне управе, у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, што укључује и поступак инспекцијског надзора, по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке из евиденција, односно регистара које у складу са посебним прописима воде други органи државне управе, односно други државни органи, органи територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења. Вршење увида, прибављање и обрада података из евиденција, односно регистара који се воде у електронском облику у оваквом поступку врши се путем информационог система који обезбеђује сигурност и заштиту података о личности. У оваквом поступку орган државне управе може вршити увид, прибављати и обрађивати само оне податке који су законом или посебним прописом утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке.

Кључну практичну улогу за вршење ове функције треба да одигра јединствени инспекцијски информациони систем (е-Инспектор), уз помоћ засебних информационих система министарстава и других органа, повезаних у једну информациону целину.

Питања која су предмет уређења члана 15. Закона о инспекцијском надзору уређују се и одређеним посебним законима. Тако, на пример, Закон о безбедности хране у члану 67. прописује да министарство надлежно за послове пољопривреде може прослеђивати податке из својих регистара и база података другим државним органима, органима локалне самоуправе, ако је то неопходно за доношење правно дефинисаних циљева, као и имаоцима јавних овлашћења ако је то у сврху обезбеђивања безбедности хране и хране за животиње. Податке из база података везани за безбедност хране и хране за животиње могу користити правно заинтересована лица у складу с прописима о заштити личних података, морају бити коришћени за сврху за коју су дати и не смеју бити прослеђени другим лицима. Такође, Закон о здрављу биља, који поред осталог уређује инспекцијски надзор који у овој области врше фитосанитарна и шумарска инспекција, у члану 84, којим уређује прослеђивање података, прописује да министарство надлежно за послове пољопривреде може прослеђивати податке из својих регистара и база података другим државним органима и органима локалне самоуправе, ако је то неопходно за доношење правно дефинисаних циљева, као и носиоцима послова од јавног интереса, ако је то у сврху обезбеђивања заштите здравља биља.

Налог за инспекцијски надзор

Члан 16.

Руководилац инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор.

Налог за инспекцијски надзор садржи: податке о инспекцији; податке о инспектору или инспекторима који врше инспекцијски надзор са бројевима службених легитимација; податке о инспектору или инспекторима који их

заменеју у случају спречености; податке о надзираном субјекту ако су познати, а ако ти подаци нису познати - одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр. врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд); правни основ инспекцијског надзора; навођење и кратко објашњење врсте и облика инспекцијског надзора; процењени ризик; прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора; планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора); разлоге за изостављање обавештења, ако постоје; број, време и место издавања; потпис издаваоца налога; печат.

У вршењу инспекцијског надзора инспектор је везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом - када се инспекцијски надзор врши и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, али је у блиској вези са тим предметом, инспектор прибавља допуну тог налога за инспекцијски надзор (допунски налог), након чега наставља поступак. У захтеву за издавање допунског налога инспектор образлаже блиску везу са предметом надзора и потребу издавања допунског налога. Пре тражења допунског налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано.

Допунски налог из става 4. овог члана није потребан када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

Налог за инспекцијски надзор може да се допуни и када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, а није у блиској вези са тим предметом, при чему су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор у складу са чланом 6. став 3. овог закона, инспектор за вршење тог надзора који је изван граница утврђеног предмета прибавља засебан налог за ванредан инспекцијски надзор. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога. Пре тражења засебног налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано.

Налог се издаје за редован, ванредан и допунски инспекцијски надзор, с тим да је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога из ст. 4. и 7. овог члана, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или

биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

За контролни инспекцијски надзор не издаје се налог.

Законом је предвиђена обавеза издавања налога за инспекцијски надзор. Руководилац инспекције или лице које он овласти (нпр. начелник подручне јединице инспекције) издаје писани налог за инспекцијски надзор, а инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор. Уређени су и изузеци у случају одбијања уручења налога, када се сматра да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, као и када у складу са законом налог није издат, у ком случају инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Законом је утврђена писана форма налога за инспекцијски надзор. Овај захтев форме је, према нашем мишљењу, испуњен и када је у питању налог који је инспектору издат у електронском облику, односно када су, због специфичности одређених контрола, спречавања корупције и других основаних разлога, одређени битни елементи налога и контроле, какви су нпр. надзирани субјекат, адреса (локација) и сл., издати у електронском облику. Пример за ово је инспекцијски надзор над спровођењем Уредбе о обележавању (маркирању) деривата нафте („Службени гласник РС“, број 51/15), донете на основу члана 337. став 3. Закона о енергетици („Службени гласник РС“, број 145/14), који врши тржишна инспекција.

Илустрација електронских елемената налога за инспекцијски надзор⁷¹



Налог за инспекцијски надзор садржи податке неопходне за покретање инспекцијског надзора. Битна одредба овог закона којом се побољшава правна сигурност надзираног субјекта је да налог обавезно садржи планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора). Налог се у делу трајања

⁷¹ Илустрација преузета са интернет странице ревије САТ Плус: <http://www.satplus.rs/kako-inspekcija-proverava-benzinske-pumpe-brza-i-efikasna-kontrola/>

надзора, када оправдани разлози то захтевају, може допунити. С обзиром да ће надзирани привредни субјекат бити упознат са планираним трајањем инспекцијског надзора, он може сагласно том трајању да боље планира своје пословне обавезе и обавља своје послове. Битно је истаћи и да је обавезно да опис предмета инспекцијског надзора који се наводи у налогу, такође из разлога правне сигурности надзираног субјекта, буде прецизан и јасан, у складу са врстом, природом и конкретним циљем инспекцијског надзора, како би надзирани субјекат знао шта се тачно тражи од њега и шта се тачно контролише, а не да буде уопштен и нејасан, тако да се не може са сигурношћу утврдити шта се тражи и контролише. У вршењу инспекцијског надзора инспектор је везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом – када се надзор може вршити и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања надзора.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора, али је у блиској вези са тим предметом, инспектор прибавља допуну тог налога (допунски налог), након чега наставља поступак. У захтеву за издавање допунског налога инспектор образлаже блиску везу са предметом надзора и потребу издавања допунског налога. Законом је предвиђено да пре тражења допунског налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, што је у складу са чланом 189. Закона о општем управном поступку. Допунски налог није потребан када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Налог за инспекцијски надзор може да се допуни и када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, а није у блиској вези са тим предметом, инспектор за спровођење тог надзора који је изван граница утврђеног предмета прибавља засебан налог за ванредан инспекцијски надзор, с тим да је неопходно да су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор у складу са овим законом. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога. И у овом случају, пре тражења засебног налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано.

Налог се издаје за редован, ванредан и допунски инспекцијски надзор, с тим да је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору. У таквим ситуацијама може се издати усмени налог. За контролни инспекцијски надзор не издаје се налог, због природе овог надзора, кога инспектор врши ради утврђивања извршења мера које

су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Одређени посебни закони и други прописи који уређују инспекцијска материја предвидели су и налог за инспекцијски надзор. Тако, Закон о трговини у члану 67. став 3. прописује да се контрола врши на основу службеног налога овлашћеног лица, који нарочито садржи податке о поступајућем тржишном инспектору, време, односно период контроле, као и ближе подручје и предмет контроле. Исти закон у члану 56. став 1. тачка 4) прописује да је, у вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор дужан да пре почетка обављања радњи у контроли, предочи службену легитимацију, као и службени налог за предузимање контроле. Закон о пореском поступку и пореској администрацији предвиђа налог за пореску контролу. Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције у члану 5. прописује се да послове контроле код органа и организација буџетски инспектори врше на основу планова рада и налога за контролу које утврђује, односно издаје руководиоца буџетске инспекције. Овим налогом нарочито се одређују: буџетски инспектор за обављање контроле; орган или организација код које ће се обавити контрола; предмет контроле и рок у коме ће се контрола обавити. У складу са чланом 7. став 2. ове уредбе, изузетно, контрола неће бити најављена ако је то изричито наведено у налогу за обављање контроле. Законом о управној инспекцији предвиђен је налог за инспекцијски надзор, кога издаје главни управни инспектор.

Модел налога за инспекцијски надзор даје се у одељку са прилозима овом водичу.

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору Члан 17.

Инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три радна дана пре почетка надзора.

Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа.

Ако није у могућности да изврши теренски инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, инспектор о томе благовремено на подесан начин обавештава надзираног субјекта.

Изузетно од става 1. овог члана, инспекцијски надзор може да почне без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност, сагласно делокругу инспекције, с тим што се разлози за изостављање обавештења наводе у налогу за инспекцијски надзор.

Када налог за инспекцијски надзор није издат, разлози за изостављање обавештења уносе се у записник.

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору је Законом постављено као правило, према коме инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три радна дана пре почетка надзора. Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа. Ако није у могућности да изврши теренски инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, инспектор о томе благовремено на подесан начин обавештава надзираног субјекта. С друге стране, сагласно члану 20. став 5. овог закона, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију.

Отпочињање инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору је Законом утврђено као изузетак, и то када постоје разлози за неодложно поступање или бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, отклањање непосредне опасности по утврђена заштићена добра, права и интересе, који су ближе наведени у ставу 4. овог члана. Разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспекцијски надзор, кога издаје руководиоца инспекције или лице које он овласти. Када налог за инспекцијски надзор није издат, у складу са законом, разлоге за изостављање обавештења инспектор уноси у записник.

На ову тему, ваља напоменути да Закон о државној управи из 1992, кога овај закон ставља ван снаге, у члану 29. став 1. прописује да инспектор може о свом доласку ради вршења надзора у органу, предузећу, установи и организацији обавестити функционера који руководи тим органом, односно одговорно лице у предузећу или организацији. Одредбе члана 17. Закона о инспекцијском надзору су, према томе, суштински на истој линији као и одредбе претходног „крвног“ инспекцијског закона, који је обавештавање надзираног субјекта о предстојећем надзору утврдио као овлашћење и инструкцију за инспектора. С тим што нове одредбе разрађују, односно потпуније уређују овај институт, утврђујући обавештавање као правило, уз одступање од тог правила када то налажу оправдани разлози, а уз обавезу да се исто образложи.

Обавештење о предстојећем надзору омогућава надзираном субјекту да издвоји документацију у коју ће инспектор да изврши увид и друге предмете надзора, да је обезбеди да буде на месту контроле ако се одређена документација налази у другим пословним објектима или, на пример, код рачуновође, да на време ангажује запослене који ће бити „на услузи“ инспектору у вршењу надзора, одреди одговарајући радни простор који ће бити на располагању инспектору који врши теренски надзор и планира време, састанке и друге радне обавезе за тај дан, односно за планирано време надзора. Помоћу обавештавања о предстојећем надзору јача се поверење између инспекција и надзираних субјеката.

Питање обавештавања, најаве надзора је, иначе, контроверзно питање, јер насупрот наведеним разлозима стоје ставови и аргументи да се најавом надзора омогућава надзираним субјектима да „улепшају“ стање ствари (тзв. улепшавање излога) и да га, за потребе инспекцијског надзора, прикажу бољим него што оно

стварно јесте, тако да инспектор неће утврдити право стање ствари. И код овог питања, као и код других решења овог закона, неопходно је успоставити равнотежу између супротстављених разлога, ставова и аргумената. Компаративна инспекцијска пракса (нпр. Холандија) показује да су се, на почетку реформе инспекцијског надзора, инспекције махом противиле увођењу претходних обавештења о надзору, али је то ипак прописано и ова пракса је заживела и дала добре резултате. Инспекције у Холандији су се касније, када је дошло до иницијативе да се претходне најаве надзора укину, успротивиле томе, наводећи као основни разлог за противљење укидању обавештења то да ће се на тај начин битно нарушити успостављени однос поверења кога су инспекције изградиле са надзираним субјектима и кога уживају код њих, који их доживљавају као њихове помагаче, инструкторе и саветодавце на путу успостављања и одржавања што већег нивоа законитости и безбедности пословања и поступања. Извесно је да ће у неким случајевима код обавештавања о предстојећем надзору доћи до поменуте појаве „улепшавања излога“. Међутим, треба имати у виду да ако ће обавештење да произведе за последицу да надзирани субјектат пре надзора исправи неке неправилности и пропусти (нпр. донесе одређени правилник који није имао, набави и угради филтере на машини које треба да има итд.), то онда суштински иде у прилог циљу инспекцијског надзора, који се огледа у постизању законитости и безбедности пословања и поступања и који нема за првенствени циљ кажњавање, него усклађивање са прописима и захтевима безбедности. С друге стране, озбиљнији пропусти и незаконитости се не могу или се тешко могу сакрити без трагова у кратком року између пријема обавештења о надзору и надзора, поготову када надзор врше стручни и искусни инспектори или када више инспектора врши надзор. При томе, не треба заборавити да прикривање доказа кривичног дела чини отежавајућу околност при одмеравању казне.

Битно је даље истаћи да су Законом веома широко постављени разлози када је инспекција овлашћена да почне инспекцијски надзор без обавештења, у складу са начелом изненадности контроле, чиме инспекција има потребан маневарски простор, нарочито у случају очекиваног несавесног поступања надзираних субјектата, а посебно оних који имају историју таквог понашања, тако да се омогући потребна заштита добара и легитимних интереса и права. У питању су разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност.

Противтежа могућим злоупотребама ових овлашћења од стране инспектора садржана је у прекршајним одредбама члана 60. тачка 1) Закона, којим је прописан прекршај инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако не обавести надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору или га не обавести о томе на прописани начин и у прописаном року или започне инспекцијски надзор без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору, а за то не постоје разлози из члана 17. став 4. овог закона. Када постоје разлози за почињање инспекцијског надзора без обавештења - без најаве (нпр. заштита јавног интереса или неодложно поступање, а до чега може доћи и услед

несавесног понашања надзираног субјектата које се огледало у томе што је избегао да прими обавештење и сл.), овај прекршај не постоји. Писани доказ о разлозима за почињање инспекцијског надзора без обавештења налази се у налогу за инспекцијски надзор, а када налог није издат – у записнику о инспекцијском надзору, који је јавна исправа.

Битно је истаћи да је Законом у члану 33. став 4. изричито искључено претходно обавештење о надзору када су у питању нерегистровани и са њима изједначени субјекти – субјекти који нису уписани у основни или посебни регистар, који послују без дозволе или другог вида сагласности, или који радно ангажују раднике без уговора о раду или другог правног основа, као једна посебна и, по законском третману, високоризична категорија надзираних субјектата, а у стварности поприлично бројна групација надзираних субјектата.

Уколико се у погледу обавештавања и обавештења о предстојећем инспекцијском надзору појаве одређене правне празнине, по нашем мишљењу, ваља сходно применити одредбе Закона о општем управном поступку којима су уређени позивање и позив. Између осталог, тим законом у члану 61. став 1. је прописано да ће се у писменом позиву означити назив органа који је издао позив, име и презиме и адреса лица које се позива, место, дан, а кад је то могуће и час доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак итд.), и која помоћна средства и доказе позвани треба да прибави, односно поднесе. У позиву се мора навести да ли је позвано лице дужно да дође лично или може послати пуномоћника који ће га заступати и упозориће се да је, у случају спречености да се одазове позиву, дужно да извести орган који је издао позив. Позвани ће се исто тако упозорити на последице ако се не одазове позиву или не извести да је спречен да дође. Чланом 62. Закона о општем управном поступку утврђено је да ће приликом позивања орган водити рачуна о томе да лице чије је присуство потребно позове да дође у време које ће најмање ометати позваног у вршењу његовог редовног посла, те да нико не може бити позван да дође у току ноћи, осим ако се ради о хитним и неодложним мерама.

Када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјектат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију. Што се тиче правних последица у случају ако надзирани субјектат који је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје наведене околности, Законом је у члану 20. став 6. прописано да се тада инспекцијски надзор врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Када је реч о посебним инспекцијским прописима, Законом о енергетици је у члану 381. прописано да је инспектор дужан да о спровођењу инспекцијског надзора обавести одговорно лице у енергетском субјекту или другом правном лицу или предузетнику, над чијим објектом се обавља надзор, најкасније три дана пре почетка надзора. Овај инспекцијски надзор може се спровести и без обавештења, када постоје разлози за неодложно поступање, односно ако је такво поступање у циљу заштите безбедности или здравља људи и имовине. Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције у члану 7. прописано је да

је пре отпочињања контроле буџетски инспектор дужан да најави контролу функционеру који руководи органом или организацијом код које ће се вршити контрола. Изузетно, контрола неће бити најављена ако је то изричито наведено у налогу за обављање контроле. Закон о управној инспекцији у члану 25. уређује обавештење о надзору, прописујући да је управни инспектор дужан да о спровођењу инспекцијског надзора обавести руководиоца надзираног органа најкасније три дана пре почетка надзора. Инспекцијски надзор, који врши управна инспекција, сагласно овом члану, може се спровести и без овог обавештења на основу налога главног управног инспектора када постоје разлози за неодложно поступање, односно ако такво поступање налаже заштита интереса надзираног органа или заштита запослених од наступања неотклоњивих штетних правних последица по њихов радноправни статус, што се мора посебно образложити у записнику.

У неким областима инспекцијског надзора, због стања законитости и безбедности у области надзора и природе и сврхе самог надзора, те распрострањености несавесног понашања надзираних субјеката, већина надзора ће у пракси, по природи ствари, бити ненајављени. Иако је Законом на општем нивоу обавештавање постављено као правило а одсуство обавештења као изузетак, у неким областима, посебно када је у питању заштита виталних добара и права (нпр. здравље), за очекивати је да законски изузетак буде правило у пракси.

Ако је посебним прописом предвиђено да инспекцијски надзор, односно службена контрола почиње без претходног обавештења, односно најаве, ти надзори и контроле тако и започињу, што је сагласно члану 4. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

Обавештавање, свакако, није потребно чинити сваки дан када се ради о инспекцијском надзору и службеној контроли који трају дужи период (нпр. месец дана или дуже, некада кроз целу годину), а обављају се такоређи свакодневно. Пример за ово су тзв. радне инспекције које спроводи ветеринарска инспекција. Уредбом 882/2004, којом се на нивоу ЕУ уређују службене контроле у области безбедности хране и хране за животиње, здравља и добробити животиња, у члану 3. став 2. прописано је да се службене контроле спроводе без претходне најаве, осим у случајевима кад се врши ревизија (системско и независно испитивање ради потврде да ли су активности и резултати који произлазе из тих активности усаглашени са плановима и да ли је примена тих планова била ефикасна и одговарајућа за постизање планираних резултата), кад је потребно претходно обавестити субјекта у пословању храном и храном за животиње, те да се службене контроле могу вршити и методом случајног избора (*ad hoc*). У одредбе Закона о безбедности хране, Закона о ветеринарству, Закона о здрављу биља и др. закона којима се уређују службене контроле које спроводе инспекције надлежне за храну није пренето ово правило о одсуству најаве у службеним контролама. Међутим, на пример, у Правилнику о утврђивању програма систематског праћења резидуа фармаколошких, хормонских и других штетних материја код животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла и хране за животиње („Службени гласник РС“, бр. 91/09), који је донет на основу члана 83. став 1. Закона о ветеринарству, утврђено је одсуство обавештења о предстојећем надзору и њим је, у складу са Уредбом 882/2004, прописано да у било којој фази

производње, складиштења и промета животиња, производа животињског порекла и хране за животиње министарство надлежно за послове ветеринарства може да методом случајног избора и без претходне најаве спроводи мере службене контроле.

Покретање поступка инспекцијског надзора

Члан 18.

Поступак инспекцијског надзора покреће се и води по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир представке.

Представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе.

Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права.

Кад инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности у складу са ставом 4. овог члана, обавестиће о томе подносиоца представке што је пре могуће, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке.

На захтев подносиоца представке, инспектор обавештава подносиоца представке како је поступио са представком, најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, а о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзора - најкасније у року од 15 дана од дана окончања поступка.

Инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор.

Ако надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу.

Када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат, инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Поступак инспекцијског надзора покреће се и води по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку. Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир представке грађана и правних лица. Представка је пријава, петиција, предлог и акт другог назива кога заинтересовано физичко и правно лице подноси инспекцији у циљу иницирања покретања поступка инспекцијског надзора. Представка може бити поднета и анонимно.

Након успостављања јединственог информационог система за инспекције (е-Инспектор), представке ће бити могуће подносити и путем модула намењеног за представке.⁷²

Одредбе члана 18. Закона у складу су са одредбама Закона о општем управном поступку којима се уређује покретање поступка. Чланом 113. тог закона прописано је да се поступак покреће надлежни орган по службеној дужности или поводом захтева странке. Чланом 114. Закона о општем управном поступку прописано је да ће надлежни орган покренути поступак по службеној дужности кад то одређује закон или други пропис и кад утврди или сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба покренути поступак ради заштите јавног интереса.

Нацрт новог закона о општем управном поступку предвиђа да ако се поступак покреће по службеној дужности а то није у интересу странке, орган је дужан да донесе закључак о покретању поступка. Имајући у виду да поступак инспекцијског надзора представља посебан управни поступак, које га разликују од управних поступака које воде други органи и организације, те да је у Закону о инспекцијском надзору у члану 16. уређен налог за инспекцијски надзор а у члану 18. став 7. прописано правило да инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор, то у поступку инспекцијског надзора није потребно доносити посебан закључак о покретању поступка, јер се сврха, циљ, улога тог закључка остварује налогом за инспекцијски надзор. Тиме налог за инспекцијски надзор представља, у смислу Нацрта закона о општем управном поступку, посебан облик закључка о покретању поступка карактеристичан за поступак инспекцијског надзора.

Закон о општем управном поступку прописује да при покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорење надлежних органа. Чланом 116. тог закона прописано је да у управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан захтев странке, орган може покренути и водити поступак само ако постоји такав захтев.

С овим у вези, чланом 6. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору је прописано да се ванредан инспекцијски надзор врши када такав надзор захтева надзирани субјекат; када се поступа по представци правног или физичког лица и да ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

⁷² Одређени градови и општине су развили систем *on-line* подношења пријава инспекцијским службама, као и другим органима, јавним предузећима, установама и другим организацијама јединице локалне самоуправе – Систем 48. Видети више за нпр. системе 48 општине Инђија преко интернет странице: <http://www.indijia.net/Sistem48Cyr.aspx> - града Лесковца: <http://www.sistem48.gradleskovac.org/> - града Панчева: <http://www.pancevo.rs/Sistem48-243-1>

Представке грађана и правних лица имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. У овом односу је доминантно начело официјелности (поступања по службеној дужности). Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права. Овим одредбама замењује се решење члана 29. став 3. Закона о државној управи из 1992, према коме је инспектор дужан да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези са пословима из њихове надлежности. Одредбама члана 18. Закона омогућава се да се инспекције не оптерећују неоснованим представкама и да могу правилно да распоређују ресурсе у складу са планом инспекцијског надзора заснованом на процени ризика и анализи стања у области, уместо да непотребно троше време и друге ресурсе на бављење неоснованим представкама и тако долазе у ситуацију да не могу да спроведу планиране надзоре и управљају процењеним ризицима по законом заштићена добра, права и интересе. Представке инспекцији су честе и бројне, где велики број није основан, међу којима није тако ретко шиканозно понашање подносиоца представке према лицу против кога је представка уперена. Услед обавезног бављења неоснованим представкама инспекције долазе у ситуацију да не могу да спроведу планиране надзоре и да се посвете основаним представкама грађана, односно да управљају процењеним озбиљним ризицима по законом заштићена добра, права и интересе. Из ових разлога се неопходним указало постављање одређених законских граница

односу на поступање по представкама. У том смислу, инспектор није дужан да поступа по свакој представи и овим законом је утврђено његово дискреционо овлашћење да не покрене поступак по службеној дужности на основу представке, а границе тог овлашћења су овим законом омеђене процењеним незнатним ризиком⁷³ и злоупотребом права. У вези са овим инспекцијским овлашћењима дискреционе (слободне) оцене, ваља поново напоменути да је Законом о општем управном поступку уређено начело законитости, тако да органи (нпр. инспекција) који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа, а

управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени решење се мора донети у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Како је инспекцијски надзор сразмеран процењеном ризику, ток и брзина поступања инспектора по представи зависиће од процењеног степена ризика, тако да предност има виши степен ризика. Кад инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности, обавестиће о томе подносиоца представке у кратком року који је прописан овим законом (најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке), као и, на захтев подносиоца представке, о томе како је поступио са представком (најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева) и о исходу покренутог ванредног инспекцијског надзора (најкасније у року од 15 дана од дана окончања поступка). У случајевима када инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности, он не доноси закључак о одбацивању представке, као

За правила о процени ризика видети објашњења уз члан 9.

управни процесни акт, него сачињава обавештење (допис), које није управни акт и против кога се не може изјавити жалба.

Законом о управним споровима у члану 11. став 1. прописано је да тужилац управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Истовремено, чланом 26. став 1. тачка 4) Закона о управним споровима прописано је да ће судија појединац решењем одбацити тужбу ако утврди да се управним актом који се тужбом оспорава не дира **очигледно** у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес (члан 11. став 1). Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу из ових разлога, то ће учинити веће суда (члан 11. став 2). Према томе, Законом о управним споровима утврђено је право подносиоца представке на подношење тужбе против коначног управног акта донетог у поступку инспекцијског надзора (активна легитимација у управном спору) и покретање управног спора пред Управним судом под условима постављеним тим законом. Према лице које је подносилац представке није имало својство странке у поступку инспекцијског надзора, оно може да има правни интерес у тој посебној управној ствари у смислу Закона о управним споровима, када је у поступку инспекцијског надзора посредно решавано и о његовом праву или на закону заснованом интересу, и да буде тужилац у управном спору. Активна легитимација управном спору постављена је шире у односу на управни поступак и не захтева се да се ради о странци из управног поступка. Истовремено, активна легитимација управном спору ограничена је стручном дискреционом оценом Управног суда о томе да ли се управним актом који се тужбом оспорава очигледно дира или не у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес. Ако суд утврди да се управним актом донетим у поступку инспекцијског надзора који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес, решењем одбацује тужбу. Ако не одбаци тужбу, суд решава спор и пресудом ће тужбу уважити или је одбити као неосновану.

Наведено се односи и на правне претпоставке које замењују решење у случају „ћутање управе“ („ћутања инспекције“) из члана 38. Закона о инспекцијском надзору.

Одредбе Закона којима је регулисано обавештавање подносиоца представке о поступању са представком и о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзора омогућавају подносиоцу представке да буде у току са поступком и да поднесе тужбу против коначног управног акта донетог у том поступку, благовремено у складу са роковима из члана 18. Закона о управним споровима, уколико сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес.

Представку (најчешће пријаву) инспекцији којом се тражи покретање поступка инспекцијског надзора према неком лицу треба разликовати од прекршајне пријаве предвиђене чланом 180. Закона о прекршајима. Тим чланом је прописано да ће се прекршајна пријава оштећеног поднета надлежном органу (у нашем случају – инспекцији) под условима из овог закона сматрати захтевом за покретање прекршајног поступка ако овлашћени орган сам не иницира покретање прекршајног поступка. У случају из претходног става, овлашћени орган је дужан да

у року од осам дана од дана поднете прекршајне пријаве, писмено обавести оштећеног како је поступио са прекршајном пријавом.

Подношење представке инспекцији, зависно од њене садржине, може бити и узбуњивање у смислу Закона о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, број 128/14). Тим законом уређује се узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавеза државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача. Узбуњивање је одређено као откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера, а узбуњивач као физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву. Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако: изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом; открије информацију наведену у дефиницији узбуњивања у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње; би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач. Узбуњивање може бити и анонимно.⁷⁴

Код ситуација када инспектор не покреће поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права, ради правилног тумачења и примене, треба имати у виду, поред одредаба овог закона, одредбе других закона којима се уређују повезана и сродна питања. Тако, Кривични законик, уређујући дело малог значаја, прописује у члану 18. да није кривично дело оно дело које, иако садржи обележја кривичног дела, представља дело малог значаја, а оно је такво ако је степен кривице учиниоца низак, ако су штетне последице одсутне или незнатне и ако општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције. Ове одредбе могу се применити на кривична дела за која је прописана казна затвора до пет година или новчана казна. Закон о привредним преступима у члану 2. став 2. прописује да није привредни преступ она повреда прописа о привредном или финансијском пословању која, иако садржи обележја привредног преступа одређена прописом, представља незнатну друштвену штетност због малог значаја и због незнатности или одсутности штетних последица.

Када се ради о злоупотреби права, опште правно правило је да се право врши у складу са његовом природом и наменом и да је забрањено вршење права

⁷⁴ За више информација видети: „Приручник за узбуњиваче“, Јелена Стојановић, Драгана Матовић, Владимир Радомировић, Удружење „Еутопија“, Београд, 2015, доступно преко интернет странице: https://pistaljka.rs/public/banners/prirucnik_za_uzbunjivace.pdf

противно циљу због кога је оно законом установљено или признато.⁷⁵ Различити су видови злоупотребе субјективног права (овде права подносиоца представке), а симптоматични су у погледу намерног наношења штете пословној конкуренцији и у случају нарушених суседских односа. Нису ретке ситуације да буде поднета представка (пријава) па инспекција изврши надзор, изађе на терен и утврди да се пословање или поступање обавља, односно одвија у складу са законом и безбедно, а недуго затим исти подносилац опет поднесе представку (пријаву) против истог лица због наводне повреде закона или захтева безбедности. Ниједан правни и административни систем и пропис не оправдавају злоупотребу права, па тако ни злоупотребу права на представку. Ово је основно правило и правно начело, које познају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Устав и закони Републике Србије. Може се рећи да је Закон о инспекцијском надзору једноставно ово основно правило и правно начело изричито навео, како би се отклониле могуће недоумице и размимоилажења.

Злоупотреба субјективног права се, иначе, може огледати у следећим појавним облицима: при вршењу права ималац права се руководи намером да нашкоди, наштети другом (шिकанозно вршење права); ималац права га врши ради остваривања интереса који није у складу са циљем права (вршење права противно циљу – противциљно вршење права); ималац права врши право без оправданог или иоле значајнијег интереса (бескорисно вршење права); вршењем права се остварује интерес који је несразмерно мање вредан и значајан од интереса другог (несразмерно вршење права); ималац права врши право на начин које је за другог претерано тежобан, штетан, представља превелики терет (непримерено вршење права); када се право врши на начин противречан другом понашању имаоца права (противречно вршење права); ималац права врши право у супротности са јавним моралом (неморално вршење права).

У случају тежих облика злоупотребе права на представку, може доћи до извршења кривичног дела Лажно пријављивање из члана 334. Кривичног законика.

Као резиме можемо рећи да би приликом разматрања представки инспектор требало да узме у обзир заштиту јавног интереса, законска правила којима се уређују инспекцијски надзор и овлашћења инспектора, могуће видове злоупотребе права, процену ризика, да ли постоје штетне последице и, ако постоје, да ли су незнатне или одсутне, озбиљност и оправданост иницијативе, претходно понашање, пословање и поступање (историја понашања) лица према коме је представка уперена - да ли је било законито и безбедно или није, на основу чега, поступајући савесно и са дужном пажњом, доноси закониту, правилну и уравнотежену одлуку о томе да ли се покреће поступак инспекцијског надзора или не и, ако се покреће, који је приоритет у питању, да ли је потребно хитно поступање, односно о ком степену хитности и ажурности се ради, које ресурсе је потребно ангажовати (као по правилу, број инспектора је недовољан за укупан обим посла који треба обавити) и да ли и са којим другим инспекцијама и

⁷⁵ „Ни својим се правом служит не мош' тек другоме на штету ил' досаду.“ (члан 1000. Општер имовинског законика за Црну Гору, који је донет 1888. године)

органима је потребно организовати заједнички надзор, односно остварити сарадњу у обављању послова.

Модел представке даје се у одељку са прилозима овом водичу.

Чланом 115. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да је поступак покренут чим орган изврши ма коју радњу ради вођења поступка. Законом о инспекцијском надзору је прописан нешто другачији режим покретања поступка инспекцијског надзора, као посебног управног поступка. Инспекцијски надзор, наиме, почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Ако надзирани субјект, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, чиме је успостављен правни механизам помоћу кога инспектор може да превазиђе несавесност и злоупотребу процесних права која се може јавити на страни надзираног субјекта. Када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат (члан 16. ст. 8. и 9. Закона), инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Време инспекцијског надзора

Члан 19.

Инспекцијски надзор над надзираним субјектом који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, врши се у радно време тог надзираног субјекта.

Изузетно, инспекцијски надзор могућ је и ван радног времена надзираног субјекта из става 1. овог члана: када постоје разлози за неодложно поступање; када је ризик висок или критичан; када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспекцијски надзор над надзираним субјектом који је физичко лице врши се у време примерено сврси вршења инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор над надзираним субјектом који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, врши се у радно време тог надзираног субјекта, како би се остварила ефикасност инспекцијског надзора и правичан третман закона и послова инспекцијских органа према надзираним субјектима. Али, изузетно, инспекцијски надзор могућ је и ван радног времена поменутих надзираних субјеката у ситуацијама: када постоје разлози за неодложно поступање; када је ризик висок или критичан; када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспекцијски надзор над надзираним субјектом који је физичко лице врши се у време примерено сврси вршења инспекцијског надзора (по правилу, у току дана, али ако је у питању хитна ствар, која не трпи одлагање, и ноћу).

Права и дужности надзираног субјекта

Члан 20.

Надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, што укључује и право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима.

Надзирани субјекат у поступку инспекцијског надзора има право: да буде упознат са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку; да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором; да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима; да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор; да предлаже доказе и износи правне тврдње; да захтева превентивно деловање; да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступним; да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне; да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором.

Ако више инспекција врши заједнички надзор, надзирани субјекат има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном од инспектора у том надзору.

Надзирани субјекат има право да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету раније извршеног надзора, осим ако су се ти подаци у међувремену променили, као и када је давање података неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију.

Ако надзирани субјекат који је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје околности из става 5. овог члана, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Надзирани субјекат дужан је да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 8. и 9. овог закона, омогући несметан инспекцијски надзор, што подразумева нарочито да: стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор; обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува; омогући приступ

локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опреми, прибору, возилима и другим наменским превозним средствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима којима обавља делатност или врши активност, као и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор; благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може - да разлоге за то писано образложи инспектору.

Надзирани субјекат дужан је да се на захтев инспектора усмено или писано изјасни о предмету надзора.

Надзирани субјекат дужан је да поштује интегритет и службено својство инспектора.

Надзирани субјекат има и друга права и обавезе утврђене овим и другим законом.

Надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, што укључује и право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима (право на једнак третман). Ово је једна од мера уједначавања инспекцијске праксе. Инспекција је дужна да обезбеди уједначено и доследно поступање инспектора у истим правним ситуацијама. Користан практични инструмент за уједначавање инспекцијске праксе је интранет портал за инспекторе, помоћу кога могу да размењују информације и искуства и заузимају заједничке ставове за поступање у истим или сличним правним ситуацијама.

Надзирани субјекат у поступку инспекцијског надзора има право:

да буде упознат са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку;

да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором;

да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима;

да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор;

да предлаже доказе и износи правне тврдње;

да захтева превентивно деловање (што укључује право на стручну помоћ инспекције);

да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступним;

да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне;

да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором.

овим у вези, чланом 133. Закона о општем управном поступку је прописано да странка има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе. Странка има право да износи чињенице које могу бити од утицаја за решење управне ствари, да предлаже доказе ради утврђивања тих чињеница и да побија тачност навода који се не слажу с њеним наводима. Она има

право да све до доношења решења допуњује и објашњава своје наводе, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи. Службено лице које води поступак дужно је да пружи могућност странци: да се изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете

испитном поступку и о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а с његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни. Орган неће донети решење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

Ако више инспекција врши заједнички надзор, надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном инспектору, чиме се постиже његово административно растерећење и подстиче координација и сарадња међу инспекцијама, дељење информација, ефикасност и економичност поступања. Исто тако, надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету раније извршеног надзора, осим ако су се ти подаци

међувремену променили, као и када је неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Надзирани субјект дужан је да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу правилима прописаним за случај одбијања уручења налога, омогући несметан инспекцијски надзор, што подразумева, нарочито да: стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор; обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува; омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, превозним средствима и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор; благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не може – да разлоге за то писмено образложи инспектору. Надзирани субјект дужан је да поштује интегритет и службено својство инспектора и да се на захтев инспектора усмено или писмено изјасни о предмету надзора.

Надзирани субјекат је у обавези да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања, у ком циљу је нужно да се информише о решењима прописаним у законима и другим прописима. Као што је речено у претходним излагањима, за привредне субјекте није лако да буду у току са свим захтевима из прописа, имајући у виду бројност и сложеност прописа, учесталост и брзину њиховог доношења и мењања у садејству са, по правилу, недовољним стручним, техничким, финансијским, људским и материјалним капацитетима и ресурсима привредних субјеката. Управо је то један од разлога због којих се сачињавају и објављују обрасци контролних листа. Истина је да „непознавање закона шкоди“ или „непознавање закона не извињава“ надзираног субјекта, али, с друге стране, у постојећим условима, држава треба да са своје стране учини све што је могуће да

олакша адресатима закона и других прописа упознавање са правним решењима и њихово усвајање и примену у пракси.

У интересу је надзираног субјекта да буде активан током вршења инспекцијског надзора и да предочи и приближи инспекторима аспекте свог пословања и поступања, како би чињенично стање било правилно и потпуно утврђено, а надзирани субјекат избегао могуће непотребне трошкове и осигурао наставак законитог и безбедног пословања.

Овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница **Члан 21.**

Инспектор је овлашћен да ради утврђивања чињеница:

изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, и да их копира, у складу са законом;

изврши увид у личну или другу јавну исправу са фотографијом која је пододбна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора;

узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката - физичких лица заступника, односно овлашћених лица у надзираном субјекту - правном лицу и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор;

наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их надзирани субјекат поседује и чува;

врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор;

узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона;

фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор друге ствари које су предмет надзора;

предузме друге радње ради утврђивања чињеничног стања према овом и посебном закону.

Ако надзирани субјекат обавља делатност преко организационих јединица у свом саставу које се налазе на различитим адресама, инспекцијски надзор у погледу заједничких елемената пословања или

поступања и унутрашњих правила, општих аката и процеса надзираног субјекта врши инспекција надлежна према месту седишта тог надзираног субјекта.

вршењу инспекцијског надзора према организационој јединици надзираног субјекта из става 2. овог члана, инспекција надлежна за инспекцијски надзор над пословањем организационе јединице дужна је да прибави податке и информације о заједничким елементима пословања или поступања, унутрашњим правилима, општим актима и процесима овог субјекта од инспекције надлежне према месту седишта тог надзираног субјекта.

случају неуједначеног поступања инспекције или више инспекција у вршењу инспекцијског надзора према организационим јединицама надзираног субјекта из става 2. овог члана, овај субјекат, односно инспекција може да затражи акт о примени прописа од надлежног органа или организације.

Инспектор се стара о томе да вршењем својих овлашћења не омета редован процес рада, односно обављања делатности и вршења активности надзираног субјекта.

Истоветност копија и оригинала документације надзираног субјекта потврђује надзирани субјекат својим печатом и потписом.

Министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавних овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области, овлашћен је да ближе уреди услове и начин узимања и испитивања узорка.

Овим законом уређена су и овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница. Овлашћења ради утврђивања чињеница су процесног типа – односе се на поступак инспекцијског надзора, као посебан управни поступак, и примењују се сагласно са одредбама Закона о општем управном поступку којим се уређују овлашћења службеног лица у управном поступку.

Између осталог, прописано је да је инспектор овлашћен да ради утврђивања чињеница изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор,

није могао да их прибави по службеној дужности, које решење је на линији законског решења о прибављању релевантних података и информација по службеној дужности током припреме инспектора за инспекцијски надзор.

Такође, овим законом предвиђено је и овлашћење инспектора да изврши увид у личну карту или другу јавну исправу са фотографијом која је пододбна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица која су затечена на месту надзора. Ово овлашћење је врло корисно за вршење теренског инспекцијског надзора и у свему одговара статусу инспектора као службеног лица, а истовремено се избегава неоправдано трошење полицијских ресурса и ангажовање припадника полиције (нпр. саобраћајна полиција, комунална полиција), на тражење

инспекције, само ради вршења овлашћења утврђивања идентитета лица увидом у личну исправу, јер инспекције које су тражиле ангажовање полиције нису имале то овлашћење. Наиме, одређене инспекције су посебним законима овлашћене да идентификују лица увидом у личну карту или другу исправу (нпр. тржишна инспекција – чланом 55. став 1. тачка 4) Закона о трговини, инспекција рада – чланом 268а став 2. Закона о раду, грађевинска инспекција – чланом 175. став 4. Закона о планирању и изградњи), док друге то нису, из којих разлога је ово овлашћење општим законом утврђено као опште овлашћење свих инспектора.

Овим законом утврђена су и друга овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница у виду узимања изјава, прегледа документација (истоветност копија и оригинала документације надзираног субјекта потврђује надзирани субјекат својим печатом и потписом), прегледа и фотографисања простора, узимања узорака ради њиховог испитивања и предузимања других радњи ради утврђивања чињеничног стања према овом и посебном закону.

Прописано је и да ако надзирани субјекат обавља делатност преко организационих јединица у свом саставу које се налазе на различитим адресама, инспекцијски надзор у погледу заједничких елемената пословања или поступања

унутрашњих правила, општих аката и процеса надзираног субјекта врши инспекција надлежна према месту седишта тог надзираног субјекта. У вршењу инспекцијског надзора према организационој јединици овог надзираног субјекта, инспекција надлежна за инспекцијски надзор над пословањем организационе јединице дужна је да прибави податке и информације о заједничким елементима пословања или поступања, унутрашњим правилима, актима и процесима овог субјекта од инспекције надлежне према месту седишта тог надзираног субјекта. У случају неуједначеног поступања инспекције или више инспекција у вршењу инспекцијског надзора према организационим јединицама овог надзираног субјекта, овај субјекат, односно инспекција може да затражи акт о примени прописа од надлежног органа или организације. На овај начин уређује се инспекцијски надзор према, пре свега, већим привредним друштвима (нпр. трговински ланци) који обављају делатност у више општина, а и у истој општини на различитим адресама (нпр. продавнице и други продајни објекти). Наиме, нису ретке ситуације да се према једном привредном друштву, због његове величине и разгранатости, прилично често спроводе инспекцијски надзори из исте и различитих области, при чему се у тим надзорима траже и проверавају елементи пословања или поступања, унутрашња правила, акти и процеси који су заједнички

исти за све организационе јединице тог надзираног субјекта. Из тих разлога потребно је смањити административни терет за њих, а истовремено и правилно распоредити инспекцијске ресурсе, тако да се не прегледају поново исте ствари које су већ исконтролисане. С овим у вези, у вршењу инспекцијског надзора треба имати у виду да ови субјекти, будући да се ради о великим друштвима, са већим бројем објеката и радника, што логично захтева добру организацију како би се друштво одржало на тржишту, имају устројена сопствена правила прописана унутрашњим актима, те да се запослени и менаџери, по природи ствари, првенствено придржавају тих интерних правила и аката.

Имајући у виду да сваки инспекцијски надзор утиче на редовно пословање, а посебно они који дуже трају, Законом је утврђено и да се инспектор се стара о

томе да вршењем својих овлашћења не омета редован процес рада, односно обављања делатности и вршења активности надзираног субјекта. У оваквом поступању инспектора се, у ствари, огледа тзв. инспекцијска култура, као посебан скуп правила понашања инспекције, која постоји као што постоје и други специфични облици културе – правна култура (култура поштовања закона и других прописа), пореска култура (култура измиривања пореских обавеза), корпоративна култура (култура корпоративног управљања и вођења послова), управна култура (култура која се огледа у односу управе према грађанима и привреди, као корисницима јавних услуга) итд.

Да би инспектор успешно обављао послове надзора, као потребним се указује да овлада одређеним комуникационим и сличним вештинама. Потребно је да инспектор разуме комуникациони, друштвени и други значај првог контакта са надзираним субјектом (с тим у вези, један значајан број привредних субјеката се у току свог пословања, практично, први пут сусреће са „државом“ када му инспектор дође у преглед), првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта и ефективне комуникације у оквиру првог контакта, када надзирани субјекат, односно лица која га заступају и представљају стварају прву „слику“ и први утисак о инспектору, што је веома значајно за даљу комуникацију. Корисно је да инспектор овлада и техникама активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације, да разуме облике и значај невербалне комуникације, различите психолошке типове личности – како реагују у одређеним ситуацијама и како се поставити према ком типу личности. Такође, пожељно је да инспектор уме да препозна и превазиђе подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију, да зна како да успостави и гради однос поверења, како да комуницира у напетим и високо напетим ситуацијама и који су начини решавања nelaгодних и конфликтних ситуација, те који су методи за превазилажење стреса, који се неминовно јавља у обављању захтевног посла какав је инспекцијски.

Једно од овлашћења инспектора је да узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона, а министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно ималац јавних овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области, овлашћен је да ближе уреди услове и начин узимања и испитивања узорака. Генерална правила и добра пракса узимања и анализе узорака су такви да инспектор узима узорке робе и других предмета, односно друге материје подобне за узорковање, ради утврђивања исправности и безбедности, односно подударности прописаном или декларисаном саставу, прописаним својствима, спецификацији или квалитету, односно усаглашености са захтевима стандарда, односно техничких прописа, а уз узорак робе, када је то неопходно за вршење анализе, односно испитивања, узима се и техничка и друга пратећа документација која садржи податке о саставу и својствима робе и других предмета, односно друге материје која се узоркује. Инспектор који је оспособљен за узимање узорака узима узорке непосредно, а ако није оспособљен узима их уз

стручно ангажовање физичког лица које је оспособљено и овлашћено за узимање узорак или одговарајуће стручне институције, односно акредитованог тела за оцењивање усаглашености. Инспектор треба да узме узорак највише у количини потребној за анализу, односно за испитивање. Са узорцима се поступа и они се означавају на прописани начин тако да је осигурана њихова целovitost и подобност за предвиђену анализу, односно испитивање. Надзирани субјект је дужан да омогући узимање узорак и пратеће документације и да инспектору без накнаде стави на располагање количину узорак потребну ради спровођења испитивања, односно оцењивања усаглашености, и има право да присуствује узимању узорак и стави примедбе на узимање узорак, које се наводе у записнику. Ако узимање узорка може да угрози редован процес рада, односно обављања делатности и вршења активности надзираног субјекта или је у питању узорак који, према објективним мерилима, има значајну вредност, узорак надзираном субјекту треба вратити одмах после анализе, односно испитивања. Генерално, када је то прописано, као и када инспектор оцени да је то потребно или када то надзирани субјект тражи, инспектор при узимању узорка, у исто време, на исти начин и под истим условима, узима и други узорак (чувани узорак). Чувани узорак служи за анализу, односно испитивање када се посумња у резултате анализе, односно испитивања првог узетог узорка. Инспектор доставља без одлагања узети узорак одговарајућој стручној институцији, односно акредитованом телу ради анализе, односно испитивања, док се чувани узорак, када је узет, чува у условима који обезбеђују очување својстава тог узорка. Одговарајућа стручна институција, односно акредитовано тело коме је узорак достављен, врши анализу, односно испитивање и, по завршетку, доставља инспектору стручно мишљење и налаз са резултатима и образложењем резултата анализе, односно испитивања, односно исправу о усаглашености. Инспектор ће, сагласно доброј инспекцијској пракси, без одлагања писаним путем обавестити надзираног субјекта о овом стручном мишљењу и налазу, односно о исправи о усаглашености и доставити му примерак тог мишљења и налаза, односно исправе о усаглашености. Надзирани субјект који се не слаже са резултатима анализе, односно испитивања узорка може да, у одређеном року од пријема стручног мишљења и налаза, односно исправе о усаглашености, затражи да чувани узорак буде предмет нове анализе (суперанализе), односно новог испитивања. Ако надзирани субјект у овом року не затражи суперанализу, односно ново испитивање, треба сматрати да је сагласан са резултатима анализе, односно испитивања узорка. Такође, ако надзирани субјект при узимању узорка није тражио да се узме и чувани узорак, треба сматрати да нема право да тражи суперанализу, односно ново испитивање. На захтев надзираног субјекта који је затражио суперанализу, односно ново испитивање, инспектор треба да без одлагања достави чувани узорак на суперанализу, односно на ново испитивање. Супротно је правилима струке да суперанализу, односно испитивање чуваног узорка врши стручна институција, односно акредитовано тело које је анализирало, односно испитало први узети узорак. Чувани узорак се анализира, односно испитује истом методом која је коришћена у анализи, односно испитивању првог узетог узорка, или методом веће осетљивости. Када се резултати анализе, односно испитивања првог узетог и чуваног узорка не слажу, меродаван треба да буде резултат суперанализе, односно испитивања чуваног

узорка. Трошкове анализе, односно испитивања треба да сноси инспекција, која треба да наложи надзираном субјекту да у буџет Републике Србије, односно буџет аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, односно буџет имаоца јавних овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области, уплати износ у висини ових трошкова када узорак није исправан и безбедан, односно није подударан прописаном или декларисаном саставу, прописаним својствима, спецификацији или квалитету, односно није усаглашен са захтевима стандарда, односно техничких прописа. У супротном, ови трошкови падају на терет средстава предвиђених буџетом Републике Србије, односно буџетом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, односно буџетом имаоца јавних овлашћења који врши инспекцијски надзор у одређеној области.

Одређеним посебним законима и прописима, као што су Закон о безбедности хране и пратећи прописи и Закон о здравственој исправности предмета опште употребе, на посебан начин прописани су узорковање и анализа у поступку службене контроле, односно инспекцијско узорковање.

Увиђај у стамбеном простору

Члан 22.

Ради утврђивања чињеница инспекција мора да прибави писану наредбу надлежног суда ако намерава да изврши увиђај у стамбеном простору или другом простору који има исту, сличну или повезану намену (у даљем тексту: стамбени простор), осим када се увиђај врши на захтев или уз изричит писани пристанак власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, који се може дати и на лицу места. Пристанак може бити

усмени, када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику.

Изузетно од става 1. овог члана, када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, уколико постоји извор штете који потиче из стамбеног простора, а власник или корисник, односно држалац стамбеног простора је непознат, недоступан, дуже одсутан или је преминуо, а заоставштина није расподељена, инспекција без одлагања о томе обавештава друге органе и организације ради хитног предузимања радњи и мера из њиховог делокруга

предлаже суду да изда наредбу за вршење увиђаја у стамбеном простору, образлажући у предлогу и посебно у записнику разлоге за такво поступање.

Инспекција подноси писани предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору основном суду.

Предлог из става 3. овог члана обавезно садржи: означавање и опис стамбеног простора; означавање инспекције која би вршила увиђај; сврху вршења увиђаја; услове под којима треба извршити увиђај, укључујући помоћ полиције; чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја; радње које треба да се изведу током увиђаја; разлоге због којих се сматра да треба

извршити увиђај; очекивано трајање увиђаја. Предлогом може да се тражи и дозвола за вршење претресања стамбеног простора и ствари у њему.

Суд може да затражи од инспекције која је поднела предлог додатна објашњења и доказе, како би утврдио основаност и потпуност предлога.

Поступак за издавање наредбе је хитан. Суд о потпуном предлогу одлучује без одлагања, а најкасније у року од 48 часова од подношења потпуног предлога.

Суд о предлогу за издавање наредбе одлучује по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа.

Суд дозвољава увиђај у стамбеном простору када постоје основи сумње: да се у њему врше недозвољене делатности или активности или да се оне врше супротно прописима; да се у њему чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима; да нерегистровани субјекат обавља делатност у стамбеном простору; да ће приликом увиђаја бити откривене друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет.

Суд дозвољава претресање стамбеног простора и ствари у њему када постоји основана сумња да ће се претресом наћи предмет или трагови који могу бити значајни за поступак.

Наредба садржи: назив суда који је дозволио увиђај; означавање и опис стамбеног простора у коме се врши увиђај; означавање инспекције којој је дозвољено да изврши увиђај; сврху увиђаја; услове под којима ће увиђај бити извршен, укључујући помоћ полиције; чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја; радње које треба да се изведу током увиђаја; разлоге због којих се сматра да треба извршити увиђај; очекивано трајање увиђаја; дозволу за претресање стамбеног простора и ствари у њему - када је то дозвољено; друге податке од значаја за вршење увиђаја.

Инспекција је овлашћена да започне увиђај у стамбеном простору најкасније у року од осам дана од дана издавања наредбе.

Увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно држалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуномоћника присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору.

Изузетно, увиђај може започети и у одсуству лица из става 12. овог члана када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, што се посебно образлаже у записнику.

Одредбама члана 40. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) утврђена је и уређена неповредивост стана. Чланом 40. став 2. Устава предвиђено је да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Сагласно одредбама члана 40. став 2. Устава, којима је предвиђено да држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању и да ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока.

Одредбама члана 40. став 3. Устава је предвиђено да без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом.

Чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, која је потврђена Законом о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима („Службени лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 7/05 - испр. и „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 12/10), прописано је да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке, а јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других, тако да је Закон у свему у складу са овим одредбама.

Судска пракса Европског суда за људска права у Стразбуру за улазак службеног лица у стан захтева уређеност законом, писмену форму и утемељеност предлога и разлога, одобрење суда, потпуност и јасност судског налога, рокове за поступање и право да власник или корисник, односно држалац стамбеног простора, лично или преко пуномоћника, присуствује увиђају. Тако, у пресуди Смирнов против Русије, 71362/01, 7. јун 2007. године, Европски суд за људска права, утврђујући да је постојала повреда члана 8. Конвенције, истиче: “Налог за претресање је сачињен с изузетно широким опсегом услова, који су се односили на 'било који предмет или документ од интереса за истрагу кривичног предмета бр. 7806', без икаквих ограничења. Налог није садржао информације о текућој истрази, сврси претресања или разлозима уверења да би претресање стана подносиоца омогућило прибављање доказа ма ког дела ... Суд сматра да су домаће власти пропустиле да дају 'релевантан и довољан' разлог за издавање налога за претресање.”

Чланом 16. став 2. Устава утврђено је да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, при чему потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом. Законом о закључивању и извршавању међународних уговора уређен је поступак закључивања и извршавања међународних уговора, као и друга питања у вези са међународним уговорима. Према овом закону, међународни уговори извршавају се у доброј вери,

у складу са одредбама самог уговора, општеприхваћеним правилима међународног права и одредбама овог закона.

До доношења Закона о инспекцијском надзору, као системски законски основ инспекцијског надзора стајале су само одредбе Закона о државној управи из 1992. Чланом 23. став 1. тачка 3) тог закона одређено је да инспектор има право и дужност да у вршењу инспекцијског надзора, између осталог, прегледа пословне просторије и објекте. Овај члан у ставу 2. утврђује да се под пословном просторијом сматра свака просторија у којој се обавља пословна делатност. Премда је Закона о државној управи из 1992. утврдио да се под пословном просторијом сматра свака просторија у којој се обавља пословна делатност, будући да стамбени простор није изричито наведен и није јасно одређено да и стамбени простор спада у пословне просторије, а имајући у виду битне разлике између стамбеног и пословног простора, дошло је до суштинских недоумица и размимоилажења у тумачењима и примени ове правне норме.

Закон о општем управном поступку увиђај у управном поступку уређује у чл. 184 – 188. Увиђај је једно од доказних средстава, који се употребљава када је подесан за утврђивање стања ствари и одговара поједином случају, како би се правилно и потпуно утврдиле све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице). Закон о општем управном поступку одређује да се увиђај врши кад је за утврђивање неке чињенице или за разјашњење битних околности потребно непосредно опажање службеног лица које води поступак. Странке имају право да присуствују увиђају, а службено лице које води поступак одређује која ће лица, поред странака, присуствовати увиђају. Увиђај се може извршити и уз учешће вештака. Увиђај ствари која се без тешкоћа може донети на место где се поступак води извршиће се на том месту, а ако се ствар не може донети - на месту где се ствар налази.

Штета нанесена приликом вршења увиђаја спада у трошкове поступка и накнадиће се власнику или држаоцу. Закључак о томе доноси орган који води поступак. Против тог закључка допуштена је посебна жалба. Против решења донесеног по жалби не може се водити управни спор, а незадовољна странка може покренути спор за накнаду штете пред надлежним судом.

Службено лице које руководи увиђајем пазиће да увиђај не буде злоупотребљен и да не буде повређена нечија пословна, професионална, научна или уметничка тајна.

Одређени посебни закони којима се уређује инспекцијски надзор, као и сродни закони уређују и питања инспекцијског и другог контролно-надзорног увиђаја у стамбеном простору.

Тако, Закон о трговини је наведене појмове појаснио тако што је у члану 55. став 1. тачка 1) прописао да, у вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор има овлашћење да прегледа пословни простор, односно простор у којем се обавља трговинска делатност, објашњавајући у ставу да се под пословним простором из става 1. тачка 1) овог члана, сматра и стан, пратећа просторија или други простор стамбеног карактера, који је регистрован као седиште или као место у којем се обавља делатност, у складу са прописима о регистрацији привредних субјеката, односно другим прописима којима се уређују посебне делатности. Закон о трговини је у овом члану став 1. тачка 11) прописао и да, у

вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор има овлашћење да захтева судски налог за претрес стамбеног или пратећег простора у случају сазнања да се у том простору обавља недозвољена трговина. Иначе, недозвољена трговина, као кривично дело, прописана је чланом 243. Кривичног законик. Закон о трговини утврђује услове за обављање трговине, прописујући да трговину могу да обављају лица која имају својство трговца у складу са овим законом и да за обављање трговине морају бити испуњени услови прописани овим законом, као и посебним прописима (хигијенско-санитарни, услови безбедности и здравља на раду, услови заштите животне средине, прописани технички захтеви и др.).

Закон о пореском поступку и пореској администрацији уређује теренску пореску контролу у стамбеном простору у члану 125. Тим чланом прописано је да се теренска контрола врши у пословним просторијама пореског обвезника или на другом месту, у зависности од предмета контроле (став 1). Порески обвезник дужан је да, ако се теренска контрола врши у његовим пословним просторијама, обезбеди одговарајуће место за рад пореског инспектора. Ако не постоји одговарајући простор за вршење теренске контроле, уз пристанак пореског обвезника, контрола се може обавити у његовим стамбеним просторијама, односно на другом месту које одреди Пореска управа, у складу са ставом 1. овог члана. Ако се теренска контрола не обавља у пословним просторијама пореског обвезника, порески инспектор је дужан да прегледа просторије и о томе сачини белешку, која се уноси у записник из члана 128. овог закона. Изузетно од става 1. овог члана, по одобрењу суда порески инспектор има право да уђе и у стан пореског обвезника, ради вршења контроле. Пореском обвезнику или његовом пуномоћнику, односно заступнику мора се пружити могућност да присуствују прегледу стана. Ако ова лица не користе могућност да присуствују прегледу стана, а порески инспектор оцени да се на тај начин онемогућава или одлаже спровођење пореске контроле, обавиће контролу и без њиховог присуства, уз присуство два пунолетна сведока, а ове чињенице порески инспектор уноси у записник.

Законом о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09 и 95/13) уређују се, поред осталог, оснивање, положај, организација и овлашћења Комисије за заштиту конкуренције. Сагласно члану 34. овог закона, у поступку пред Комисијом за заштиту конкуренције примењују се правила општег управног поступка, ако овим законом није другачије прописано. Чланом 54. овог закона уређен је улазак у просторије. Прописано је да ако је потребно да се увиђај обави у просторијама странке или трећег лица, службено лице Комисије за заштиту конкуренције које спроводи увиђај дужно је да власнику, односно држаоцу тих просторија, предочи службену легитимацију и преда закључак о извођењу увиђаја у тој просторији, односно да захтева да се омогући улазак у те просторије. Ако се власник, односно држалац просторије неоправдано успротиви спровођењу увиђаја, може се спровести присилан улазак уз помоћ полиције. Тај закон дефинише да ако је потребно спровести увиђај у стану или другој просторији која има исту, сличну или повезану намену, а власник, односно држалац се томе успротиви, председник Комисије за заштиту конкуренције ће без одлагања писмено затражити издавање одговарајуће судске наредбе. Судску наредбу доноси суд надлежан за одлучивање по тужби против решења Комисије за заштиту

конкуренције по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа. Држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свог пуномоћника и уз још два пунолетна сведока присуствује увиђају. Ако држалац стана или његов пуномоћник нису присутни, увиђај је допуштен у присуству два пунолетна сведока.

Како би се разрешиле недоумице у погледу инспекцијског увиђаја у стамбеном простору и ова питања уредила на системски начин, Закон о инспекцијском надзору у члану 22. уређује увиђај у стамбеном простору.

Наиме, инспекцијска пракса је показала да лица, а посебно нерегистровани субјекти, као субјекти у сивој економији, злоупотребљавају права везана за стамбени простор користећи га фактички као пословни простор за нелегално обављање делатности или вршење недозвољених активности, међу којима су и оне са критичним степеном ризика. Примери злоупотребе стамбеног простора од стране нерегистрованих субјеката су: нерегистроване стоматолошке ординације у становима (надлежна здравствена инспекција), нерегистровани угоститељски објекти за смештај или за исхрану и пиће у становима (надлежна туристичка инспекција), организоване „мануфактуре“ које нерегистровано раде у становима, кућама, подрумима и помоћним и повезаним објектима и „на црно“ запошљавају по десет и више радника (надлежне пореска инспекција, тржишна инспекција, инспекција рада), производња хране у стамбеном простору – нерегистровано и без испуњавања санитарних, хигијенских, безбедносних и других стандарда (надлежне инспекције за безбедност хране) итд. Као одговор на злоупотребе и противправна понашања, Законом је регулисан инспекцијски увиђај у стамбеном простору или другом простору који има исту, сличну или повезану намену (заједнички назив: стамбени простор), по дозволи суда у случају када нема пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора за вршење увиђаја, односно постоје разлози хитности у складу са чланом 22. став 2. Закона.

Појам и обележја стамбеног простора одређују закони којима се уређују становање, одржавање стамбених зграда, планирање и изградња и др. прописи. Закон о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92 - испр., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - испр., 48/94, 44/95 - др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 - др. закон и 99/11) у члану 3. дефинисао је да се станом сматра једна или више просторија намењених и подобних за становање, које, по правилу, чине једну грађевинску целину и имају засебан улаз. Закон о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01 - одлука УСРС, 101/05 - др. закон, 27/11 - одлука УС и 88/11) утврђује да се стамбеном зградом сматра зграда намењена становању, као и зграда у којој је најмање један посебан део намењен становању и са њом чини грађевинску и функционалну целину. Закон о планирању и изградњи утврђује да је зграда - објекат са кровом и спољним зидовима, изграђена као самостална употребна целина која пружа заштиту од временских и спољних утицаја, а намењена је за становање, обављање неке делатности или за смештај и чување животиња, робе, опреме за различите производне и услужне делатности и др. Зградама се сматрају и објекти који имају кров, али немају (све) зидове (нпр. надстрешница), као и објекти који су претежно или потпуно смештени испод површине земље (склоништа, подземне гараже и

сл.), док је помоћни објекат - објекат који је у функцији главног објекта, а гради се на истој парцели на којој је саграђен или може бити саграђен главни стамбени, пословни или објекат јавне намене (гараже, оставе, септичке јаме, бунари, цистерне за воду и сл.).

Законом је прописано да се увиђај у стамбеном простору врши на захтев или уз изричит писани пристајак власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, који се може дати и на лицу места. Пристајак може бити и усмени, када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику. Законом је, дакле, прецизирано да је, осим на захтев, инспекцијски увиђај могуће извршити и уз изричит писани пристајак власника или корисника, односно држаоца простора, који се може дати на лицу места. Пристајак је, дакле, одређен у писаној форми, а може се дати у претходној комуникацији са инспекцијом (допис, ел. пошта), али и на лицу месту, тако што би инспекција припремила и понела образац изјаве коју би власник или корисник, односно држалац потписао. С обзиром да одређене животне ситуације захтевају хитност поступања ради заштите виталних вредности, одредбама Закона се предвиђа да у тим случајевима пристајак може бити и усмени, што се посебно образлаже у записнику, тако да о истом остаје писана евиденција. Како је то наведено, чланом 40. став 2. Устава утврђено је да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Пристајак држаоца стамбеног простора или одлука суда су неопходни услови за инспекцијски увиђај у овом простору. Када нема пристајка, инспекција мора да прибави писану наредбу надлежног суда ако намерава да изврши увиђај у стамбеном простору.

Држалац стана је лице које има државину на стану. Сагласно члану 70. Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, број 29/96 и „Службени гласник РС“, број 115/05 - др. закон), државину ствари има свако лице које непосредно врши фактичку власт на ствари (непосредна државина) и лице које фактичку власт на ствари врши преко другог лица, коме је по основу плодуживања, уговора о коришћењу стана, закупа, чувања, послуге или другог правног посла дало ствар у непосредну државину (посредна државина), а више лица могу имати државину ствари или права (судржавина). Према томе, осим надзираног субјекта, као корисника, односно непосредног држаоца простора, захтев може поднети и пристајак дати и власник простора, као његов посредни држалац, у случају када то није исто лице. Наиме, постоје ситуације када власник стамбеног простора да тај простор у закуп или по другом основу на коришћење одређеном физичком лицу ради становања, а ово лице почне да се бави нерегистрованим пословањем или другим противправним пословањем или поступањем у смислу Закона у том стамбеном простору, чиме повређује јавни интерес. Власнику стана (посредном држаоцу) се одредбама члана 22. Закона даје могућност да предузме одређене правне кораке и у инспекцијском управном поступку и додатна правна заштита од оваквих несавесних лица – непосредних држалаца, овде надзираних субјеката, а посебно нерегистрованих субјеката.

Како не би дошло до злоупотребе права у овом смислу од стране власника стамбеног простора (посредног држаоца) према кориснику стамбеног простора (непосредног држаоцу) и инструментализације инспекције за несавесне циљеве, инспекција треба да претходно брижљиво прикупи све релевантне информације и темељно проучи околности конкретног случаја. Исто тако, ако инспекција утврди да у конкретном случају нема повреде јавног интереса, да није у питању инспекцијска управна ствар и да је спорни однос између посредног и непосредног држаоца приватноправне природе, за чије решавање је надлежан суд, инспекција ће, будући да по службеној дужности у току целог поступка пази на своју стварну и месну надлежност, сагласно члану 24. став 2. Закона о општем управном поступку, поступити на начин прописан у члану 56. ст. 3. и 4. тог закона. Наиме, ако орган није надлежан за пријем поднеска, службено лице тог органа упозориће на то подносиоца и упутити га органу надлежном за пријем. Ако подносилац и поред тога захтева да се његов поднесак прими, службено лице је дужно да прими такав поднесак. Ако орган нађе да није надлежан за рад по таквом поднеску, донеће закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности. Кад орган поштом добије поднесак за чији пријем није надлежан, а несумњиво је који је орган надлежан за пријем, послаће поднесак без одлагања надлежном органу, односно суду и о томе ће обавестити странку. Ако орган који је добио поднесак не може да утврди који је орган надлежан за рад по поднеску, донеће без одлагања закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности и закључак одмах доставити странци. Инспекција ће, сагласно члану 5. Закона о становању, овако поступити и у односу на надлежност општинског органа надлежног за стамбене послове у погледу исељења бесправно усељеног лица у стан или заједничке просторије стамбене зграде (усељење без правног основа или коришћење стана без закљученог уговора или поништење правног основа по коме је закључен уговор), када власник стана, односно лице које има правни интерес може код општинског органа надлежног за стамбене послове да захтева његово исељење.

Тражење пристанка држаоца стамбеног простора за вршење увиђаја у њему је правило и први корак по логици и редоследу ствари за вршење инспекцијског увиђаја у стамбеном простору. Међутим, инспекција није дужна да увек прво тражи пристанак за увиђај, него се може директно предлогом обратити суду. Разлоге за овакво поступање ваља наћи у примени правила из члана 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору, којима је прописано да изузетно, инспекцијски надзор може да почне без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност, сагласно делокругу инспекције, с тим што се разлози за изостављање обавештења наводе у налогу за инспекцијски надзор. Такође, чланом 33. став 4. Закона прописано је, поред осталог, да се инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, одакле се види јасна интенција Законодавца и законски третман нерегистрованих субјеката. Када инспекција брижљивим, савесним и темељним

прикупљањем информација и расуђивањем дође до закључка да тражење пристанка у оваквим ситуацијама прети да обесмисли сврху надзора, образложиће ово у предлогу који подноси суду.

Поред тога, сагласно члану 22. став 2. Закона, инспекција не тражи претходни пристанак држаоца стамбеног простора када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, уколико постоји извор штете који потиче из стамбеног простора, а власник или корисник, односно држалац стамбеног простора је непознат, недоступан, дуже одсутан или је преминуо, а заоставштина није расподељена. Извор штете који потиче из стамбеног простора огледа се у штетним, односно недозвољеним и прекомерним имисијама у виду изливања пијаће воде, преношења дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл. Инспекција у наведеним ситуацијама без одлагања обавештава друге надлежне органе и организације (полиција, јавна комунална предузећа, председник скупштине зграде и др.) ради хитног предузимања радњи и мера из њиховог делокруга. Истовремено, инспекција предлаже суду да изда наредбу за вршење увиђаја у стамбеном простору. Она образлаже у предлогу и посебно у записнику разлоге за такво поступање.

С овим у вези, чланом 7. Закона о одржавању стамбених зграда прописано је да су радови на одржавању стамбене зграде којима се отклања непосредна опасност по живот и здравље људи или за околину (пожар, поплава, интервенције на електроинсталацији, заглављење у лифту и сл.) - радови хитних интервенција у смислу овог закона и изводе се без одлагања. Власник, односно корисник стана или другог посебног дела зграде, обавештава одмах по сазнању организацију којој су поверени послови одржавања, односно која одржава уређаје и инсталације, о потреби предузимања радова који се изводе као хитне интервенције и друге надлежне организације, односно службе.

Закон о полицији у члану 2. став 2. прописује да полиција предузима хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину, кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи, о чему одмах обавештава те органе. Полиција пружа помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима у случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања. Послови полиције који се односе на спровођење мера и извршавање задатака заштите и спасавања у склопу управљања ванредним ситуацијама уређени су Законом о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 111/09, 92/11 и 93/12).

Чланом 15. став 1. Закона о одржавању стамбених зграда прописано је да председник скупштине зграде: руководи радом скупштине; представља и заступа стамбену зграду пред трећим лицима; предлаже годишњи програм одржавања зграде; стара се о реализацији програма одржавања и о томе подноси извештај; врши друге послове за које га овласти скупштина зграде.

Ваља напоменути да у описаним хитним ситуацијама, у пракси лице коме су повређена добра и права често обезбеђује бравара и мајстора друге струке (нпр. водоинсталатер) и уз присуство два сведока, полиције и председника скупштине

зграде отвара стан из кога потиче извор штете и поправком квара или на други погодан начин га отклања. Након што стручно лице поправи квар или на други погодан начин отклони извор штете, бравар ставља нови цилиндар на врата, а кључ од стана се предаје председнику скупштине зграде. Полиција и председник скупштине зграде сачињавају записнике и на видно место (врата, огласна табла зграде) постављају обавештење о предузетим радњама. Дешава се у пракси, у хитним ситуацијама које не трпе одлагање, да угрожено лице самостално уђе у стан или самостално предузме неке друге радње (самопомоћ), како би спречило настајање даље штете.

Везано за члан 22. став 2. Закона, корисно је појаснити да се недозвољене емисије огледају у штетном и прекомерном у изливању пијаће воде, преношењу прашине и дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке и вибрација, односно потреса, отицању отпадних и атмосферских вода, штетним утицајима од смећа, ђубрива и отпадног материјала и сл. Оне потичу из једног објекта, односно непокретности, по правилу се дешавају у континуитету и њима се отежава коришћење другог објекта, односно непокретности и наноси знатнија штета по имовину, односно њено мирно уживање у складу са сврхом којој служи, здравље и друга заштићена добра, права и интересе. Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон и 43/11 - одлука УС) утврђује да је емисија - испуштање и истицање загађујућих материја у гасовитом, течном и чврстом агрегатном стању или емисије енергије из извора загађивања у животну средину. Закон о основама својинскоправних односа

члану 5. прописује да је власник непокретности дужан да се при коришћењу непокретности уздржава од радњи и да отклања узроке који потичу од његове непокретности, којима се отежава коришћење других непокретности (преношење дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл.) преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета. Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ“, број 31/93 и „Службени лист СЦГ“, број 1/03 - Уставна повеља) у члану 156. уређује захтев да се уклони опасност штете, прописивањем да свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама. Законом о становању је у члану 6. став 2. прописано да се у делу стана може обављати пословна делатност, на начин којим се не угрожава безбедност зграде и грађана, не наноси штета згради и не ометају други корисници у мирном коришћењу станова.

Инспекција подноси писани предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја стамбеном простору основном суду. Овај предлог обавезно садржи:

означење и опис стамбеног простора;

означење инспекције која би вршила увиђај;

сврху вршења увиђаја; услове под којима треба извршити увиђај, укључујући помоћ полиције;

чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја;

радње које треба да се изведу током увиђаја;
разлоге због којих се сматра да треба извршити увиђај;
очекивано трајање увиђаја.

Предлогом може да се тражи и дозвола за вршење претресања стамбеног простора и ствари у њему.

Суд може да затражи од инспекције која је поднела предлог додатна објашњења и доказе, како би утврдио основаност и потпуност предлога.

Модел предлога за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору (када постоје основи сумње да нерегистровани субјекат обавља делатност у стамбеном простору) даје се у делу са прилозима овом водичу.

Када је реч о стварној надлежности суда за издавање наредбе, Закон прописује да је у питању суд опште надлежности – основни суд. Поред правног утемељења, законски избор основног суда за суд који издаје наредбу и практично омогућава бољи приступ правди, с обзиром да основни судови имају најразгранатију мрежу на територији Републике Србије, односно најбројнији су и најзаступљенији.

Основни суд наредбу о вршењу увиђаја у стамбеном простору издаје у ванпарничном поступку. Наиме, чланом 22. став 2. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон, 101/11 и 101/13) прописано је да основни суд у првом степену, између осталог, води ванпарничне поступке за које није надлежан неки други суд. Законом о ванпарничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон, 85/12, 45/13 - др. закон, 55/14 и 6/15) у члану 1. прописано је да се овим законом одређују правила по којима судови поступају и одлучују о личним, породичним, имовинским и другим правним стварима које се по овоме или другом закону решавају у ванпарничном поступку и да се одредбе овог закона примењују и у другим правним стварима из надлежности судова за које законом није изричито одређено да се решавају у ванпарничном поступку, ако се не односе на заштиту повређеног или угроженог права нити се због учесника у поступку могу применити одредбе Закона о парничном поступку. У ванпарничном поступку, сагласно члану 30. став 2. Закона о ванпарничном поступку сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено. Чланом 2. став 1. Закона о ванпарничном поступку је прописано да се ванпарнични поступак покреће предлогом физичког или правног лица, као и предлогом органа одређеног овим или другим законом. Према члану 18. став 1. Закона о ванпарничном поступку, у ванпарничном поступку одлуке се доносе у облику решења. Закон о инспекцијском надзору прописује посебан ванпарнични поступак за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору од стране инспекције и посебну одлуку – наредбу уместо решења, са Законом одређеним садржајем, тако да акт којим се одлучује у овом посебном ванпарничном поступку носи назив „наредба“, који по форми и структури одговара решењу у ванпарничном поступку.

Када је реч о месној надлежности, Закон о ванпарничном поступку у члану став 3. одређује да кад се ванпарнична ствар односи на непокретности,

искључиво је надлежан суд на чијем подручју се налази непокретност, а ако се непокретност налази на подручју више судова надлежан је сваки од тих судова.

Поступак за издавање наредбе је хитан. Суд о потпуном предлогу одлучује без одлагања, а најкасније у року од 48 часова од подношења потпуног предлога.

Суд о предлогу за издавање наредбе одлучује у ванпарничном поступку по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа. Ово законско решење сагласно је одредбама члана 30. став 2. Закона о ванпарничном поступку, којима је прописано да се у ванпарничном поступку сходно примењују одредбе Закона о парничном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено. У вези са чланом 22. став 7. Закона, Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС и 55/2014) обезбеђење доказа уређује у чл. 284 – 288. Чланом 284. Закона о парничном поступку је одређено да ако постоји оправдана опасност да неки доказ неће моћи да се изведе или да ће његово касније извођење да буде отежано, може да се у току као и пре покретања парнице предложи да се овај доказ изведе. У поступку обезбеђења доказа пре покретања парнице, не може да се изводи доказ саслушањем странака. Обезбеђење доказа може да се предложи и након што одлука којом се поступак окончава постане правноснажна, ако је то потребно за поступак по ванредним правним лековима. Поступак за обезбеђење доказа је хитан. Члан 286. тог закона прописује да је у поднеску којим тражи обезбеђење доказа предлагач дужан да наведе чињенице које треба да се докажу, доказе који треба да се изведу и разлоге због којих сматра да касније доказ неће моћи да се изведе или да ће његово извођење да буде отежано. У поднеску по могућству треба да се наведе име и презиме противника и његово пребивалиште, односно боравиште. Чланом 287. Закона о парничном поступку је уређено да ће се поднесак у коме је предложено обезбеђење доказа доставити противнику, ако је познат. Ако постоји опасност због одлагања, суд ће о предлогу да одлучи и без претходног изјашњавања противника. У решењу којим се усваја предлог суд ће да закаже рочиште за извођење доказа, наведе чињенице о којима ће да се изводе докази, као и доказе који ће да се изведу, а ако је потребно именовати и вештаке. Ако противнику није раније био достављен поднесак у коме је предложено обезбеђење доказа, он ће да му се достави заједно са решењем суда којим се усваја предлог за обезбеђење доказа. Суд може у хитним случајевима да одреди да извођење доказа започне и пре него што се решење којим се усваја предлог за обезбеђење доказа достави противнику. Против решења суда којим се усваја предлог за обезбеђење доказа, као и против решења којим се одлучује да извођење доказа започне пре него што се решење достави противнику, није дозвољена жалба. Према члану 327. став 1. Закона о парничном поступку, суд може изван рочишта за главну расправу да донесе решење о обезбеђењу доказа.

Увиђај у стамбеном простору се врши у случајевима када постоје основи сумње - скуп чињеница које посредно указују на противправност - да се у овом простору врши Законом одређено противправно, недозвољено поступање или пословање. Суд дозвољава увиђај у стамбеном простору када постоје основи сумње: да се у њему врше недозвољене делатности или активности или да се оне врше супротно прописима; да се у њему чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима; да нерегистровани субјекат обавља делатност у

стамбеном простору; да ће приликом увиђаја бити откривене друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет.

Један од разлога за дозволу суда да се изврши инспекцијски увиђај у стамбеном простору је да постоје основи сумње да нерегистровани субјекат обавља делатност у стамбеном простору. Сагласно прелазним и завршним одредбама члана 70. овог закона, ове одредбе почеле су да се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу Закона, тј. од 30. јула 2015. године. Према томе, цео инспекцијски и судски механизам за вршење увиђаја у стамбеном простору када су у питању нерегистровани субјекти почиње тада да се примењује, док ће одредбе о преосталим разлозима почети са применом истеком 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, тј. после 29. априла 2016. године.

Пример за друге разлоге за дозвољавање увиђаја у стамбеном простору било би чување животиње у стамбеном простору супротно прописима - Закону о добробити животиња, којим се уређује добробит животиња, права, обавезе и одговорности правних и физичких лица, односно предузетника, за добробит животиња, поступање са животињама и заштита животиња од злостављања, заштита добробити животиња при држању, као и друга питања од значаја за заштиту добробити животиња, и одлучи јединице локалне самоуправе о држању домаћих животиња и кућних љубимаца.

Суд дозвољава претресање стамбеног простора и ствари у њему када постоји основана сумња - скуп чињеница које непосредно указују на противправност - да ће се претресом наћи предмет или трагови који могу бити значајни за поступак.

Наредба суда којом се дозвољава увиђај у стамбеном простору садржи:

назив суда који је дозволио увиђај;
означење и опис стамбеног простора у коме се врши увиђај;
означење инспекције којој је дозвољено да изврши увиђај;
сврху увиђаја;
услове под којима ће увиђај бити извршен, укључујући помоћ полиције;
чињенице које треба да се докажу вршењем увиђаја;
радње које треба да се изведу током увиђаја;
разлоге због којих се сматра да треба извршити увиђај;
очекивано трајање увиђаја;

дозволу за претресање стамбеног простора и ствари у њему – када је то дозвољено;

друге податке од значаја за вршење увиђаја.

Инспекција је овлашћена да започне увиђај у стамбеном простору најкасније у року од осам дана од дана издавања наредбе. Овај рок је преклузиван, што значи да ако инспекција не започне увиђај у стамбеном простору у назначеном року, она губи право да то учини по протеклу тог рока без нове наредбе суда, односно без захтева или пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора.

Увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или

корисник, односно држалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуномоћника присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору. Изузетно, увиђај може започети и у одсуству ових лица када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, што се посебно образлаже у записнику.

Ове одредбе Закона о започињању и вршењу увиђаја у стамбеном простору су у складу са цитираним одредбама члана 40. Устава и захтевима судске праксе Европског суда за људска права, с обзиром да Закон садржи све ове захтеве, прописујући писани облик и обавезну садржину предлога кога инспекција подноси суду, овлашћење суда да затражи од инспекције додатна објашњења и доказе, како би утврдио основаност и потпуност предлога, рокове за одлучивање суда и за започињање увиђаја, и право присуства вршењу увиђаја.

Ако је нешто нетачно или злонамерно учињено од стране инспекције у вези са увиђајем у стамбеном простору, надзирани субјекат има право да одбије да потпише записник, може да стави примедбе на записник, може да изјави жалбу на инспекцијско решење, може да покрене управни спор, да поднесе притужбу и има друга права утврђена Уставом и законом.

Као противтежа овлашћењима инспектора за вршење увиђаја у стамбеном простору, додатна законска гаранција и посебни инструмент спречавања могућих злоупотреба у члану 60. тачка 4) Закона прописан је прекршај инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако без прибављене писане наредбе надлежног суда врши увиђај у стамбеном простору, када за вршење увиђаја нема захтева или пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, датог у складу са чланом 22. став 1. овог закона, а не постоје околности из члана 22. став 2. овог закона, што се кажњава новчаном казном, која је запређена у висини од 50.000 до 150.000 динара.

Поред тога, Кривични законик је у чл. 139. и 140. прописао кривична дела Нарушавање неповредивости стана и Противзаконито претресање. Чланом 139. овог законика је прописано је да ће се ко неовлашћено продре у туђ стан или туђе затворене просторе или се на захтев овлашћеног лица из тог стана или простора не удаљи, казнити новчаном казном или затвором до једне године. Ако је ово дело учинило службено лице у вршењу службе, казниће се затвором до три године. Покушај ових дела је кажњив. Чланом 140. овог законика прописано је да ће се службено лице које у вршењу службе противзаконито врши претресање стана, просторија или лица казнити затвором до три године.

Схематски приказ (дијаграм) инспекцијског увиђаја у стамбеном простору даје се у наставку овог водича.

Схематски приказ инспекцијског увиђаја у стамбеном простору по наредби суда

- 1) Нема захтева или пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, или
- 2) Хитне мере и услови из члана 22. став 2. ЗоИН

Инспектор подноси предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору основном суду.
Предлог је писан и потпун.
Предлогом може да се тражи и дозвола за претресање простора и ствари

Суд дозвољава **претресање** простора и ствари када постоји **основана сумња** да ће се претресом наћи предмет или трагови који могу бити значајни за поступак

Основни суд издаје писану наредбу.
Ванпарнични поступак.
Правила парничног поступка за обезбеђење доказа.
Поступак је хитан (48 сати)

УВИЂАЈ ИНСПЕКЦИЈЕ У СТАМБЕНОМ ПРОСТОРУ
- започиње најкасније у року од 8 дана од издавања наредбе
- ограничен на део којим се остварује сврха надзора

У присуству два пунолета сведока. Власник или корисник, односно држалац простора може да присуствује лично или преко пуномоћника

Може без сведока и власника или корисника, односно држаоца простора када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину

Суд дозвољава **увиђај** када постоје **основи сумње**:

- 1) да се у стамбеном простору врше недозвољене делатности или активности или се врше супротно прописима
- 2) да се у стамбеном простору чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима
- 3) **да нерегистровани субјекат обавља делатност у стамбеном простору**
- 4) да ће приликом увиђаја бити откривене друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет

Злоупотреба

- 1) **Прекршај** (члан 60. тачка 4) ЗоИН)
Учинилац: инспектор или службено лице овлашћено за инспекцијски надзор
Казна: новчана казна од 50.000 до 150.000 динара
- 2) **Кривична дела** - Нарушавање неповредивости стана и Противзаконито претресање (чл. 139. и 140. Кривичног законика)
Учинилац: службено лице у вршењу службе
Казна: затвор до три године
Покушај првог кривичног дела је кажњив

Дужности трећих лица Члан 23.

Трећа лица дужна су да инспектору дозволе приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници или корисници, односно држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху. Ако трећа лица не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту.

Трећа лица која располажу доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор дужна су да их пруже инспектору и омогуће му саслушање сведока, у року од три дана од захтева инспектора.

Закон прописује да су трећа лица дужна да инспектору дозволе приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници или корисници, односно држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху. Ако трећа лица не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту. Трећа лица која располажу доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор дужна су да их пруже инспектору и омогуће му саслушање сведока, у року од три дана од захтева инспектора.

Ове одредбе Закона сагласне су одредбама члана 187. Закона о општем управном поступку, којима је прописано је власник или држалац ствари, просторија или земљишта које треба разгледати или у којима, односно на којима се налазе ствари увиђаја, или преко којих је потребно прећи дужан да допусти да се увиђај изврши. Ако власник или држалац не допусти да се увиђај изврши, сходно ће се применити одредбе овог закона о ускраћивању сведочења. Према власнику или држаоцу који без оправданог разлога не допусти да се увиђај изврши, могу се применити мере које се примењују према сведоку који одбије да сведочи (члан 171. ст. 2. до 4. Закона о општем управном поступку). Против закључка којим је изречена мера допуштена је посебна жалба. Штета нанесена приликом вршења увиђаја спада у трошкове поступка и накнадиће се власнику или држаоцу. Закључак о томе доноси орган који води поступак. Против тог закључка допуштена је посебна жалба. Против решења донесеног по жалби не може се водити управни спор, а незадовољна странка може покренути спор за накнаду штете пред надлежним судом.

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа Члан 24.

Инспектор у поступку инспекцијског надзора привремено одузима документацију, робу и друге предмете, односно њихов одговарајући део, ако је посебним законом прописано њихово одузимање ради обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај, односно у другом одговарајућем правном поступку, на начин, под условима и у року прописаним тим законом. Инспектор са одузетим предметима поступа у складу са посебним законом.

Када посебним законом није прописано привремено одузимање предмета, инспектор је овлашћен да их привремено одузме у поступку инспекцијског надзора ради обезбеђења доказа у овом поступку када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, под условом да је природа предмета таква да је за извођење доказа неопходно његово одузимање.

Инспектор издаје надзираном субјекту потврду о предмету у поступку инспекцијског надзора, која садржи податке о надзираном субјекту, времену и месту одузимања предмета, правном основу одузимања предмета, предмете тачно назначене по врсти, количини и другим својствима битним за идентификацију, потпис надзираног субјекта, односно овлашћеног лица надзираног субјекта, односно констатацију да је лице одбило да потпише потврду и име и презиме и потпис инспектора.

Инспекција обезбеђује чување привремено одузетих предмета.

Инспекција не сме да располаже привремено одузетим предметима, осим ако овим или другим законом другачије није прописано.

Ако су одузети предмети подложни кварењу, животиње угинућу или ако су трошкови чувања предмета знатни, инспектор ће одредити да се они продају, ако ови предмети испуњавају прописане услове за стављање у промет, и о томе обавештава орган, односно организацију надлежну за вођење одговарајућег поступка. Инспектор сачињава видео или фотографски запис ових предмета.

Новац добијен продајом депонује се до одлуке надлежног органа.

Предмети из става 6. овог члана који се не могу продати, односно ставити у промет или користити због здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигурносних или других разлога прописаних законом уништавају се под надзором, у складу са прописима.

Трошкове уништења сноси власник предмета, а ако је он непознат или недоступан, трошкове уништења сноси инспекција. Инспекција има право на накнаду ових трошкова од власника предмета, пошто се он утврди, односно постане доступан.

Овим законом уређено је и привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа, услови за одузимање, издавање потврде о одузетом предмету, чување одузетих предмета и услови под којима се њима може располагати и када се они уништавају и ко сноси те трошкове.

Инспектор у поступку инспекцијског надзора привремено одузима документацију, робу и друге предмете, односно њихов одговарајући део, ако је посебним законом прописано њихово одузимање ради обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај, односно у другом одговарајућем правном поступку, на начин, под условима и у року прописаним тим законом. Инспектор са одузетим предметима поступа у складу са посебним законом.

С овим у вези, Законик о кривичном поступку уређује привремено одузимање предмета у чл. 147 – 151. Тим одредбама уређени су предмети који се одузимају, дужност држаоца предмета, ослобођење од дужности предаје предмета, поступак привременог одузимања предмета и повраћај привремено одузетих предмета.

Предмете који се по Кривичном законiku морају одузети или који могу послужити као доказ у кривичном поступку, орган поступка (јавни тужилац, суд или други државни орган пред којим се води поступак – где спадају и инспекције) ће привремено одузети и обезбедити њихово чување. Лице које држи ове предмете дужно је да органу поступка омогући приступ предметима, пружи обавештења потребна за њихову употребу и да их на захтев органа преда. Пре одузимања предмета орган поступка ће по потреби у присуству стручног лица прегледати предмете. Лице које одбије да омогући приступ предметима, да пружи обавештења потребна за њихову употребу или да их преда, јавни тужилац или суд може казнити новчано до 150.000 динара, а ако и после тога одбије да испуни своју дужност, може га још једном казнити истом казном. На исти начин поступиће се према одговорном лицу у државном органу, војном објекту, предузећу или другом правном лицу. О жалби против решења којим је изречена новчана казна, одлучује судија за претходни поступак или веће. Жалба не задржава извршење решења. Лицу од кога су предмети одузети, издаје се потврда у којој ће се они описати, навести где су пронађени, подаци о лицу од кога се предмети одузимају, као и својство и потпис лица које радњу спроводи. Списи који могу да послуже као доказ ће се пописати, а ако то није могуће, списи ће се ставити у омот и запечатити. Власник списка може на омот ставити и свој печат. Лице од кога су списи одузети позваће се да присуствује отварању омота. Ако се оно не одазове позиву или је одсутно, орган поступка ће омот отворити и прегледати и пописати списе. При прегледању списка мора се водити рачуна да њихов садржај не сазнају неовлашћена лица. Предмети који су у току поступка привремено одузети, вратиће се држаоцу ако престану разлози због којих су предмети привремено одузети, а не постоје разлози за њихово трајно одузимање (члан 535.).

Закон о привредним преступима у члану 56. уређује да, ако одредбама овог закона није друкчије одређено, у поступку за привредне преступе сходно ће се примењивати одредбе Закона о кривичном поступку о привременом одузимању предмета.

Закон о прекршајима ова питања уређује у чл. 230 – 232. Овај закон прописује ако се приликом претресања нађу предмети који су употребљени за извршење прекршаја или су прибављени прекршајем, или су настали извршењем прекршаја, или предмети који могу послужити као доказ у прекршајном поступку, ти предмети ће се привремено одузети. Чланом 231. овог закона прописано је да се предмети који могу бити одузети по овом закону могу привремено одузети и пре доношења пресуде. Привремено одузимање предмета одређује суд писаном наредбом. Наредба садржи изреку и кратко образложење разлога за привремено одузимање предмета. Законом се могу овластити и службена лица инспекцијских органа да привремено одузму ове предмете кад у вршењу службене дужности сазнају за прекршај. Наведени органи дужни су да суд неодложно извести о привременом одузимању предмета и да се старају о чувању тих предмета, уколико законом није друкчије одређено. Лицу од кога се одузимају предмети уручује се наредба и издаје се потврда са тачним означањем одузетих предмета. Ако се ради о предметима који су подложни квару или ако њихово чување изискује несразмерне трошкове, суд ће одредити да се такви предмети продају, а добијени новац преда на чување банци или другој финансијској организацији. Привремено одузети предмети, односно новац

добијен продајом предмета вратиће се власнику кад се прекршајни поступак не заврши пресудом којом се окривљени оглашава одговорним, осим кад то захтевају интереси опште безбедности или разлози морала, о чему суд доноси посебно решење. Ако се не зна власник, па се ни у року од једне године од дана објављивања огласа нико не јави за предмет, односно за новац добијен продајом предмета, донеће се решење да предмет постаје јавна својина, или да се новац унесе у буџет Републике Србије. Овом одлуком не дира се у право власника да у парници остварује својинска права.

Други случај из Закона је када посебним законом није прописано привремено одузимање предмета, и тада је инспектор овлашћен да их привремено одузме у поступку инспекцијског надзора ради обезбеђења доказа у овом поступку када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, под условом да је природа предмета таква да је за извођење доказа неопходно његово одузимање.

С овим у вези, Закон о општем управном поступку уређује обезбеђење доказа у чл. 189 – 191. Ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, може се, ради обезбеђења доказа, у сваком стању поступка, па и пре него што је поступак покренут, тај доказ извести. Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности или по предлогу странке, односно лица које има правни интерес. За обезбеђење доказа у току поступка надлежан је орган који води поступак. За обезбеђење доказа пре покретања поступка надлежан је орган на чијем се подручју налазе ствари које треба разгледати, односно на чијем подручју бораве лица која треба саслушати. О обезбеђењу доказа доноси се посебан закључак. Против закључка којим се одбија предлог за обезбеђење доказа допуштена је посебна жалба која не прекида ток поступка.

Како би се уважила сва права коју има странка у поступку, Законом је прописано да инспектор издаје надзираном субјекту потврду о предмету у поступку инспекцијског надзора, која садржи податке о надзираном субјекту, времену и месту одузимања предмета, правном основу одузимања предмета, предмете тачно назначене по врсти, количини и другим својствима битним за идентификацију, потпис надзираног субјекта, односно овлашћеног лица надзираног субјекта, односно констатацију да је лице одбило да потпише потврду и име и презиме и потпис инспектора.

Инспекција обезбеђује чување привремено одузетих предмета и не сме да располаже привремено одузетим предметима, осим ако овим или другим законом друкчије није прописано. Ако су одузети предмети подложни кварењу, животиње угинућу или ако су трошкови чувања предмета знатни, инспектор ће одредити да се они продају, ако ови предмети испуњавају прописане услове за стављање у промет, и о томе обавештава орган, односно организацију надлежну за вођење одговарајућег поступка. Инспектор сачињава видео или фотографски запис ових предмета. Новац добијен продајом депонује се до одлуке надлежног органа. Наведени предмети подложни губљењу својстава и квалитета и пропасти, односно чији су трошкови чувања знатни, а који се не могу продати, односно ставити у промет или користити због здравствених, ветеринарских, фитосанитарних, сигурносних или других разлога прописаних законом уништавају се под надзором, у складу са прописима. Трошкове уништења сноси власник предмета, а ако је он непознат или недоступан, трошкове

уништења сноси инспекција. Инспекција има право на накнаду ових трошкова од власника предмета, пошто се он утврди, односно постане доступан.

Мере управљене према надзираном субјекту и њихова сразмерност Члан 25.

Надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру, и то превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране или заплене или меру за заштиту права трећих лица.

Инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа.

Инспектор се обавезно стара о томе да мере из става 2. овог члана буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

Овим чланом се уређују мере управљене према надзираном субјекту (инспекцијске мере), као посебна врста управних мера које се изричу решењем у управном поступку и којима се управља јавним ризицима, и њихова сразмерност. Начело сразмерности је једно од кључних начела у савременом управном и инспекцијском праву Европе. Европски судови, нарочито Европски суд правде, развили су богату судску праксу о правном и административном концепту сразмерности. Правна струка у Европи је дефинисала да се за сразмерност у праву Европске уније захтева одговор на три основна питања:

Да ли је мера погодна да се њом постигне легитиман циљ?

Да ли је мера нужна како би се постигао циљ или су доступна мање ограничавајућа средства?

Да ли мера узрокује прекомерне (непотребне, сувишне) негативне последице по интересе субјекта у питању?

Начело сразмерности, према томе, тражи да мера буде уједно и одговарајућа и неопходна (нужна), односно законита и смислена (сврсисходна, целисходна). Кроз правилну примену овог начела остварује се правилна примена овлашћења дискреционе (слободне) оцене у инспекцијском надзору и начела правне сигурности и предвидивости. Сразмерност значи правичност у односу јавне власти и регулисаног субјекта. Сразмерност у инспекцијском надзору се непосредно наслања на процену ризика и управљање ризиком. Мере које инспекција, у складу са овлашћењима садржаним у посебном закону, налаже или предлаже, односно изриче је потребно и неопходно да буду сразмерне циљу који се њима жели постићи, односно да буду сразмеран одговор на ризик - штетну последицу и вероватноћу њеног настанка - и да обезбеде одговарајући и неопходан ниво заштите. Истовремено, захтев је да ове мере буду сразмерне и економској снази привредног или другог субјекта према коме се изричу, како се он не би непотребно оптеретио и тако се неоправдано угрозили његов рад, пословање и обављање активности, а у перспективи и његов опстанак на тржишту, па и шире, битно утичући на

егзистенцију његове породице, запослених и добављача. Сврха је постизање равнотеже између регулаторне и инспекцијске интервенције, заштите јавног интереса и права која се ограничавају.

Нужно је, дакле, да инспекцијске мере буду сразмерне ризику и заштити која се жели постићи, али и да буду сразмерне економској снази субјекта. У вршењу инспекцијских дискреционих овлашћења (овлашћења слободне оцене) у одређивању мере према надзираном субјекту, инспектор је у сваком конкретном случају дужан да узме у обзир значај, важност одређеног добра, односно права или интереса и тежину штетне последице по једно и друго. Сасвим је јасно да су, на пример, живот и здравље људи важнији од имовине.

Инспекцијске мере се градирају тако да се, по правилу, крећу од најблаже ка строжијој, наравно, под условом да се у конкретном случају блажом мером постиже одговарајући ниво заштите грађана, привреде, животне средине и других добара, права и легитимних интереса. Изрицањем сразмерне инспекцијске мере постиже се циљ закона и смислена уместо формалне или формалистичке примене закона од стране инспектора. Ту се сврставају и оне ситуације када би дословном, формалном применом слова закона, без улажења у циљ који се одредбом жели постићи, дошло до исхода који не представља циљ закона.

Сразмерност у инспекцијском надзору се, према томе, изражава и остварује кроз градацију инспекцијских мера. Сходно томе, превентивне, корективне и репресивне мере које инспекција изриче, односно предузима су, по правилу, постепене („корак по корак“). Оне се крећу од указивања, упозоравања, опомене, преко налагања надзираном субјекту да нешто учини или не учини, до ограничења или забране располагања имовином, повлачења или опозивања производа са тржишта, уништавања предмета, одузимања (заплене) робе и забране рада, одузимања дозволе и подношења захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавања прекршајног налога када је за прекршај запређена новчана казна у фиксном износу, односно пријаве за привредни преступ и кривичне пријаве.

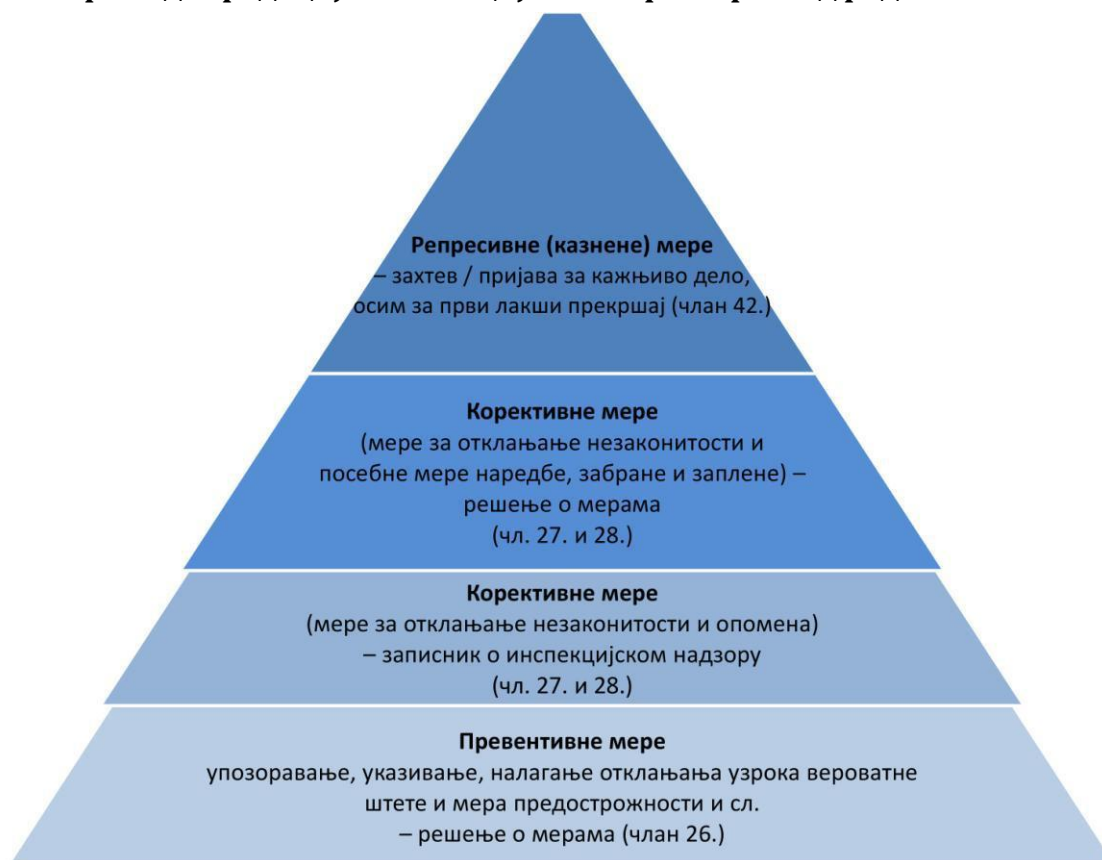
Превентивне и корективне инспекцијске мере су управне мере, док су репресивне инспекцијске мере - вануправне казнене мере, с тим што је мера забране обављања делатности и вршења активности (забране рада) мешовитог карактера.

Несразмерно наметање обавеза надзираном субјекту и коришћење несразмерних управних и принудних мера у поступку спадају у неправилан рад инспектора, што за собом повлачи одговарајуће правне последице.⁷⁶

Треба напоменути да правилно вршење инспекцијских овлашћења у складу са начелом сразмерности и градације инспекцијских мера не може бити узрок казнене одговорности инспектора, каквих је погрешних примера било у судској пракси (нпр. оглашавање инспектора одговорним за прекршај из члана 21. Закона о планирању и изградњи).

Видети објашњења уз члан 49, којим се уређује самосталност у раду и одговорност.

Пирамида градације инспекцијских мера – преглед редовног тока⁷⁷



Упозорење, указивање, налагање отклањања узрока вероватне штете и мера предострожности и сл. су мере које инспекција примењује када незаконитост и штетне последице нису настали, али постоји вероватноћа, односно могућност да ће настати. Њима се делује унапред, пре него што се деси штета, како би се надзираном субјекту указало на грешку, пропуст, неправилност, па да он предузме кораке како би се незаконитост и штета спречили, предупредили.

Код опомене је дошло до незаконитости и штетних последица и њом инспекција ставља до знања надзираном субјекту да је утврђена незаконитост и да је дошло до остварења ризика.

Мера отклањања незаконитости иде „у пару“ са опоменом и субјекту се оставља рок да отклони незаконитост и штетне последице, испуни прописане обавезе и успостави стање законитости и безбедности.

Корективне мере наредбе, забране и заплене представљају инструменте интервенције инспекције када је потребно отклонити незаконитост и штетне последице и успоставити стање усклађености са законом и другим прописом и безбедности. Ова овлашћења инспекције, као дела управне власти, врло су слична правној природи и дејствима мера које изричу судови. Но, ради се о традиционалним

⁷⁷ Упоредити са пирамидом ризика на стр. 59 овог водича.

инспекцијским овлашћењима, с обзиром да инспекције, које представљају „дугу руку закона“ или „државу на терену“, могу брзо и делотворно да реагују на појаву незаконитости, небезбедности и штете и спрече њену појаву или даље ширење, за разлику од судских поступака, који су често дуготрајни и у којима се утврђује нешто што се већ десило.

С друге стране, у ситуацији када су професионални и етички стандарди инспектора на недовољном нивоу, а планови интегритета (превенције и заштите од корупције) инспекције неразвијени, постоји изгледан ризик од злоупотребе ових дискреционих овлашћења и стицања користи која није спојива са службом инспектора, тако да мерама јачања тих стандарда и унутрашњег надзора треба радити на превенцији остварења ризика корупције, несавесности и злоупотребе.

У истраживању ставова привреде о инспекцијском надзору, које је УСАИД Пројекат за боље услове пословања спровео 2011. године, као и у истраживању ЕУ пројекта „Грађани за реформу инспекција“, привредници и грађани су као један од кључних проблема у вези са инспекцијским надзором истакли несразмеру учињене повреде прописа и мере, односно санкције коју је инспекција изрекла, односно предузела. Истицано је да се несразмерно кажњавају формалистички, тривијални пропусти, где је питање да ли прекршај уопште и постоји, а штетна последица је незнатна (занемарљива). Према последњем истраживању ставова 1.000 привредника пред доношење Закона (2014), које је спровео УСАИД Пројекат за боље услове пословања, скоро 40% привредника сматрало је да инспекције имају обавезу или наредбу да у надзору пронађу некакав разлог за кажњавање. Забрињавајући је био податак да се у 2014. просечан износ наплаћених казни повећао за око 2,3 пута (са 868 евра на 2.022 евра).

Устав Републике Србије у члану 20. став 3. утврђује да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Законом о државној управи начело сразмерности је утврђено као једно од основних начела деловања државне управе. Овим законом је прописано да су, кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе дужни да користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона.

Закон о општем управном поступку у члану 6. утврђује начело заштите права грађана и заштите јавног интереса. Према овом начелу, при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи су дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима. Ако се на основу закона странкама и другим учесницима у поступку налажу обавезе, према њима ће се примењивати мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона. Закон о општем управном поступку, такође, у члану 233. став 2. прописује да ако другостепени орган утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али

да се циљ због кога је донесено може постићи и другим средствима повољнијим за странку, измениће првостепено решење у том смислу.

Закони којима се уређују трговина и тржишни надзор солидно и целовито, а у складу са правним тековинама Европске уније, уређују начело сразмерности у инспекцијском надзору у овим областима. Закон о трговини утврђује начело сразмерности у члану 9, прописујући да су државни органи и организације које су законом и другим прописима овлашћени да доносе акте или предузимају радње ограничења трговине, као и у пословима тржишног надзора, дужни да у погледу обима, начина, услова и трајања тих ограничења, односно обављања надзора, поступају сразмерно разлозима за ограничење, односно са циљем тржишног надзора. Закон о тржишном надзору („Службени гласник РС“, број 92/11), у оквиру обавеза органа тржишног надзора, регулисаних чланом 9, прописује да органи тржишног надзора врше своја овлашћења у складу са начелом сразмерности. Чланом 14. овог закона, којим су уређене рестриктивне мере, прописано је да органи тржишног надзора одлучују о предузимању мере забране стављања производа на тржиште или ограничењу испоруке производа на тржиште и одређују предузимање мере повлачења производа са тржишта, односно опозив од корисника, применом начела сразмерности мере у складу са законом. Поред тога, чланом 20. овог закона, којим се регулишу националне мере, предвиђено је да орган тржишног надзора, односно царински орган може да одреди уништење или други начин на који ће се производ, који представља озбиљан ризик учинити неупотребљивим, ако је то потребно и ако се примењује у смислу начела сразмерности мере, у складу са законом. Законом о општој безбедности производа у члану 19. став 2. уређено је начело сразмерности, прописивањем да кад надлежни инспектор предузима инспекцијске мере, а нарочито корективне мере прописане тим законом (забрана нуђења, излагања, испоручивања и чињења доступним производа, повлачење производа, опозивање производа и др.), поступа са дужном пажњом, сразмерно категорији и врсти ризика.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији не садржи потпуна решења о сразмерности у пореској контроли, него одређене елементе, иако по значају и утицају пореске инспекције и пореске контроле правила о сразмерности у пореској контроли заслужују да буду више заступљена и потпуније уређена у том закону, тј. да системска правила из Закона о инспекцијском надзору, Закона о општем управном поступку и Закона о државној управи буду разрађена у Закону о пореском поступку и пореској администрацији. Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 4. утврђено је да је Пореска управа дужна да остварује сва права и обавезе из порескоправног односа у складу са законом, а у случајевима када је Пореска управа овлашћена да делује на основу дискреционих овлашћења, дужна је да делује у складу са сврхом тих овлашћења и у оквиру закона. Пореска управа је дужна да утврђује све чињенице које су битне за доношење законите и правилне одлуке, посвећујући једнаку пажњу чињеницама које иду у прилог и на штету пореском обвезнику. Сагласно члану 8. став 2. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, учесталост и трајање пореске контроле ограничавају се на нужну меру. Чланом 152. тог закона, којим је регулисано поништавање пореског управног акта, у ставу 7. прописано је да ако другостепени

порески орган утврди да је порески управни акт правилан у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због којег је акт донет може постићи и другим средствима повољнијим за пореског обвезника, он ће изменити првостепени порески управни акт у том смислу. Даље, чланом 154. овог закона, којим се уређује поништавање и измена пореског решења у вези с управним спором, у ставу 2. је предвиђено да се поништавање или измена решења против кога је благовремено покренут управни спор може извршити само ако се на тај начин отклања неправилност или незаконитост у поступку доношења решења и ако се тиме порески обвезник не доводи у неповољнији положај.

У пракси, привредници указују на појаве несразмере између мера обезбеђења пореског потраживања, изречених у пореској контроли, и висине пореског дуга, када мера обезбеђења по својој природи и тежини последица надвисује порески дуг и представља претерано, неоправдано оптерећење пореског обвезника (привредног субјекта), које неретко доводи у питање његов опстанак на тржишту.

Такође, карактеристично је и изрицање у пореској контроли забране вршења делатности (забране рада) предузетницима (предузетничким радњама), због проналаска вишка новца у каси у износу од пар стотина динара или чак мањем од 100 динара, применом овлашћења пореског инспектора из члана 131. став 1. тачка 4) Закона о пореском поступку и пореској администрацији Тим одредбама је прописано да у току пореске контроле порески инспектор може пореском обвезнику изрећи забрану вршења делатности у трајању до 60 дана ако утврди да се промет од продаје роба или пружања услуга не региструје преко фискалне касе или на други прописани начин. У случају када порески инспектор приликом пореске контроле, а посебно ако је у питању прва контрола, у каси предузетника пронађе вишак од око, рецимо, 150 динара, мера забране вршења делатности је несразмерна мера утврђеној неправилности, која је незнатног степена штетности, имајући у виду да је новчана вредност у питању ниска, па чак и багателна вредност. Истина је да се овде ради о неевидентираном промету, међутим, циљ прописивања мере забране вршења делатности није био да се та мера изриче увек када се у контроли нађе неки пропуст, ма како мала вредност утврђеног износа била, него је циљ ове правне норме да се ова мера изриче за озбиљније повреде закона и озбиљније пореске ризике (већи износи, поступање пореског обвезника које иде за тим да тежи да крши прописе и избегава плаћање пореза и других јавних прихода, чиме се наноси штета буџету итд). Циљ је и да се инспекцијским овлашћењем забране вршења делатности делује, пре свега, превентивно на пореске обвезнике да не изигравају одредбе пореских, рачуноводствених и трговинских прописа у циљу незаконитог избегавања плаћања пореза и да уредно измирују своје пореске обавезе. У случају да је у питању поновљена иста незаконитост и неправилност, и поред претходне корективне мере, опомена и упозорења изречених од стране пореске инспекције, те да контролисани предузетник није у остављеном року отклонио незаконитост и неправилност и ускладио пословање са прописима о евидентирању промета, било би места за изрицањем овакве мере, али опет сразмерно повреди прописа која је учињена и процењеном пореском ризику. У случају када инспектор нађе низак износ вишка новца у каси и под околностима које упућују на то да је у питању обичан пропуст, изречена мера забране обављања делатности је супротна цитираним законским одредбама и правилима, посебно управном правилу да се према надзираном субјекту

- пореском обвезнику примењује мера предвиђена прописом која је за њега повољнија, ако се таквом мером постиже циљ закона. Супротна је и уставном правилу да су, при ограничавању права, државни органи дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Порески инспектор, наиме, у овој ситуацији није изрекао меру која је сразмерна процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, односно пропусту, неправилности, нити економској снази надзираног субјекта - пореског обвезника (предузетника), како би се остварио циљ закона и стимулисало уредно измиривање пореских обавеза. Изречена мера је претерано строга тако да надзирани субјекат - порески обвезник (предузетник) због принудног затварања радње услед мањег пропуста трпи знатну економску штету у виду стварне штете и изгубљене добити, као и штету по пословни углед, која има и своје материјалне последице по предузетника. При томе, ова штета се одражава и на материјалну ситуацију запослених код предузетника и породице предузетника (обично је у питању породични бизнис), као и на његов будући порески потенцијал. Тиме се штетне последице не свде на најмању (или малу) меру и не помаже се наставак одрживог пословања и развоја надзираног субјекта, нити се доприноси повећању јавних прихода. Забрана обављања делатности и рада се у оваквој ситуацији показује као неправична, а и неделотворна у погледу управљања ризиком, имајући ту у виду и да неправично поступање државе доводи до губитка поверења грађана у државне институције и као реакцију (па и револт) изазива нове, креативне начине избегавања плаћања пореза и придржавања других прописаних обавеза у пословању

поступању, који се потом убрзано шире. Овај негативан ефекат се појачава у условима када код великих пореских обвезника постоје високи износи неплаћеног пореског дуга. Несразмерност је нарочито симптоматична када је у питању прва пореска контрола код одређеног предузетника, тј. да није у питању понављање незаконитог и неправилног понашања предузетника у ситуацији када му је у претходној контроли пореска инспекција утврдила вишак новца у каси и изрекла корективну меру (меру отклањања незаконитости). С друге стране, на пример, ако би инспекција надлежна за храну у првој контроли неког предузетника који послује храном открила ризик од тровања потрошача – конзументата хране коју овај предузетник производи и/или ставља у промет, односно утврдила да је дошло до тровања и да постоји ризик од новог тровања конзументата, забрана обављања делатности би била сразмерна и адекватна мера којом би се на делотворан начин управљало ризиком. Наведени примери говоре, између осталог, и у прилог могућем потпунијем уређењу правила о сразмерности у пореској контроли, као посебном облику инспекцијског надзора, а свакако о доследној примени правила сразмерности правичности у поступању инспекцијских органа утврђених у Уставу и закону.

Слично као Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о раду не садржи целовита решења у погледу принципа сразмерности у инспекцијском надзору, него одређене елементе, премда би по значају и утицају инспекције рада и овде правила о сразмерности могла да буду потпуније уређена. Законом о раду у члану 268а тачка 5) прописано је да је у поступку инспекцијског надзора инспектор

овлашћен да налаже предузимање превентивних и других мера за које је овлашћен у складу са законом ради спречавања повреда закона. Чланом 269. тог закона прописано је да је, у вршењу инспекцијског надзора, инспектор рада овлашћен да решењем наложи послодавцу да у одређеном року отклони утврђене повреде закона, подзаконског акта, општег акта и уговора о раду. Инспектор рада је овлашћен да решењем наложи послодавцу да са запосленим који је засновао радни однос у смислу члана 32. став 2. овог закона (законска претпоставка да је запослени засновао радни однос на неодређено време даном ступања на рад у ситуацијама када послодавац са запосленим не закључи уговор о раду пре ступања запосленог на рад, у писаном облику), закључи уговор о раду у писаном облику. С друге стране, мада правила о сразмерности и инспекцијском надзору који врши инспекција рада нису изричито прописана тзв. тврдим инспекцијским правом, Приручник за инспекторе рада, као документ тзв. меког инспекцијског права, као један од главних принципа деловања инспекције рада истиче пропорционалност (сразмерност), наводећи да „свака активност усмерена ка спровођењу закона мора се односити на и бити примерена ризику по здравље и безбедност и тежини очигледног кршења закона о раду. Инспектори рада морају да размотре могућности предузећа да своје активности усагласи са законом и да сагледају да ли је спровођење закона права мера коју треба предузети или постоји и мудрији, прикладнији начин да се постигне исти циљ - да се поштује закон.“

Свакако, правне празнине које у овом домену постоје у одређеним посебним законима којима се уређује инспекцијска материја попуњава Закон о инспекцијском надзору, у складу са својим местом у инспекцијском и правном систему. Закон о инспекцијском надзору прописао је да се инспекцијски надзор заснива на процени ризика и да је сразмеран процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. У оквиру уређења мера управљених према надзираном субјекту и њихове сразмерности (члан 25), Закон прописује да надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру, и то превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране или заплене или меру за заштиту права трећих лица. Ради се, у суштини, о превентивним и корективним мерама различитих појавних облика и видова. Инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа. Инспектор се обавезно стара о томе да ове мере буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта. Смисао норме лежи у успостављању равнотеже између спровођења закона, управљања ризицима и економског развоја.

У наредним члановима (од 26. до 29.) овог закона засебно су уређене инспекцијске управне мере (превентивне мере, мере за отклањање незаконитости, посебне мере наредбе, забране или заплене и мере за заштиту права трећих лица), са градацијом (поступношћу) мера које инспекција налаже или предлаже, односно изриче и предузима према надзираном субјекту.

Из ових одредаба проистиче да је за њихову примену и доношење информисане одлуке на основу слободне оцене потребно да инспектор познаје

основе пословања, да зна шта значи економска снага субјекта, разуме основне категорије и податке из финансијских извештаја и утицај инспекцијских управних мера на пословање и развој привредног субјекта, те да има знање о томе како одредити сразмерност инспекцијске управне мере економској снази и наставку одрживог пословања и развоја надзираног субјекта. С овим у вези, ваља напоменути да, у складу са чланом 10. Закона о општем управном поступку, инспектор по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка, одлучује које ће чињенице узети као доказане.

Економску снагу као категорију познају и други закони. Тако, на пример, Закон о привредним преступима у члану 20. став 1. прописује да ће суд правном лицу одмерити казну у границама прописаним за привредни преступ, узимајући у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања (отежавајуће и олакшавајуће околности), а нарочито, поред осталог, економску снагу правног лица.

Економска снага представља такво економско стање пословног субјекта које се односи на врсту, обим и количину средстава (ресурса) која су му на располагању за обављање делатности, што непосредно утиче на његову способност да донесе и спроведе економске одлуке, односно пословне планове, који подразумевају распоређивање средстава (алокацију ресурса), у циљу одрживог наставка и развоја пословања. Може се рећи и да је економска снага способност пословног субјекта да, коришћењем ресурса који су му на располагању, произведе или прибави робу и да је прода, тако да настави да послује на редован начин, без поремећаја.

Да би инспектор проценио економску снагу надзираног субјекта, превасходно привредног субјекта, као неопходним се указују увид у податке финансијског извештаја тог субјекта и разумевање основних категорија и основних података из финансијских извештаја. Садржина, форма и објављивање финансијских извештаја су уређени: Законом о рачуноводству („Службени гласник РС“, број 62/13), Правилником о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике („Службени гласник РС“, бр. 95/14 и 144/14), који садржи следеће обрасце као прилоге: Биланс стања, Биланс успеха, Извештај о осталом резултату, Извештај о токовима готовине и Извештај о променама на капиталу; Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14) и другим законима и прописима којима се уређује ова материја.

Следом реченог, прикладан и релативно једноставан начин за процену економске снаге надзираног субјекта од стране инспектора, посебно инспектора не-економске струке, је увид у основне податке из финансијских извештаја, који су јавно доступни преко интернет странице Агенције за привредне регистре - АПР (www.apr.gov.rs).

У наставку текста даје се приказ обрасца са подацима о регистрацији финансијских извештаја са интернет странице АПР, где инспектор може пронаћи основне податке о имовини, капиталу, приходима и броју запослених надзираног субјекта, као и о његовој величини, на основу којих може донети закључак о економској снази надзираног субјекта у питању и, сагласно томе, одредити сразмерну инспекцијску меру.

Образац са подацима о регистрацији финансијских извештаја (АПР)

Подаци о регистрацији финансијских извештаја		
Подаци о обвезнику*		
Матични број (ЈМБ)		
Пословно име		
Седиште		
Адреса		
Правна форма		
Делатност		
* стање на дан _____		
Основни подаци из годишњег финансијског извештаја за 201_. годину		
		Износи у 000 динара
		Запослени као ео број
Назив податка	Текућа година	Претходна година
Укупна актива (АОП 024)		
од тога Губитак изнад висине капитала (АОП 023)		
Укупни капитал (АОП 101)		
од тога: сновни капитал (АОП 102)		
Нераспоређени губитак (АОП 108)		
Губитак до висине капитала (АОП 109)		
Пословни приходи (АОП 201)		
Нето добитак (АОП 229)		
Нето губитак (АОП 230)		
Број запослених (АОП 605)		
Разврставање за 201_ годину*		
ПРЕМА ПОДАЦИМА ИЗ ФИНАНСИЈСКОГ ИЗВЕШТАЈА ОБВЕЗНИК ЈЕ РАЗВРСТА У _____ ПРАВНО ЛИЦЕ		

****Ради упоредивости података нумеричке ознаке за величину почев од 10.02.2014. године усаглашене су са Правилником о садржини и форми образаца финансијских извештаја за привредна друштва, задруге, друга правна лица и предузетнике и имају следеће значење: 1- икро правно лице, 2-мало правно лице, 3-средње правно лице и 4-велико правно лице.**

Велики допринос остварењу циља сразмерности у инспекцијском надзору даће јединствени информациони систем за инспекције (Е-инспектор). Истом циљу служиће и континуиране обуке и други облици стручног усавршавања инспектора и лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора, како је то предвиђено чланом 50. Закона.

Правило сразмерности је у овом предлогу закона присутно и у погледу треће врсте инспекцијских мера - репресивних мера (подношење захтева за покретање прекршајног поступка и издавање прекршајног налога).⁷⁸ Како је то наведено, за разлику од прве две врсте (превентивне и корективне мере), репресивне мере не спадају у управне мере.

За разлику од регистрованих субјеката, за нерегистроване субјекте, према овом закону, важи законска претпоставка и правно правило да они, самим тим што обављајући делатност или вршећи активност за коју се захтева упис у регистар или евиденцију, дозвола или други вид сагласности или пријава надлежној институцији без испуњавања тих основних услова, односно што послују у „сенци“ (сивој економији) и нису „видљиви“ за државу, спадају у високоризичну категорију. Ово становиште се заснива на чињеници да су активности нерегистрованих субјеката високо ризичне по здравље људи, здраву животну средину и здравље и добробит животиња, да код њих постоји потпуна нелегална пореска евазија, велике непознанице о томе шта раде и да директно представљају нелојалну конкуренцију легитимним привредним субјектима.⁷⁹

Превентивне мере

Члан 26.

Инспектор решењем изриче одговарајуће превентивне мере ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости и штетних последица.

Превентивне мере јесу:

упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из закона и других прописа, као и о прописаним радњама и мерама управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за поступања супротна тим обавезама; указивање надзираном субјекту на могућност наступања штетних последица његовог пословања или поступања; налагање надзираном субјекту предузимања или уздржавања од одређених радњи ради отклањања узрока вероватних штетних

Видети објашњења уз члан 42.

Видети објашњења уз чл. 33. и 34, којима се уређују нерегистровани субјекти и посебан поступак према њима.

последица, као и одговарајућих мера предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица;

4) друге мере којима се постиже превентивна улога инспекцијског надзора. Превентивне мере могу се изрећи и непознатом субјекту инспекцијског надзора.

Нерегистрованом субјекту се не може изрећи превентивна мера.

Поред општег превентивног деловања инспекције према неодређеном кругу субјеката,⁸⁰ инспекција превентивно делује и према конкретном, појединачном субјекту тако што инспектор решењем изриче одговарајуће превентивне мере ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости и штетних последица и тако квалитативно допринело бољем стању законитости и безбедности. Превентивним мерама подстиче се правилност, исправност, уредност, безбедност и редовност у испуњавању обавеза.

Превентивне мере јесу:

упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из закона и других прописа, као и о прописаним радњама и мерама управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за поступања супротна тим обавезама;

указивање надзираном субјекту на могућност наступања штетних последица његовог пословања или поступања;

налагање надзираном субјекту предузимања или уздржавања од одређених радњи ради отклањања узрока вероватних штетних последица, као и одговарајућих мера предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица;

друге мере којима се постиже превентивна улога инспекцијског надзора (предлози, иницијативе, помагање и подстицање на законито поступање, одвраћање од незаконитог поступања и др).

Превентивне мере могу се изрећи и непознатом субјекту инспекцијског надзора, али се не могу изрећи нерегистрованом субјекту. Међутим, у ситуацији када инспекција има сумњу да се ради о нерегистрованом субјекту, али нема довољно доказа или су докази такве доказне снаге да инспекција не може да до нивоа поузданости који не је неопходан за управни поступак утврди да је у питању нерегистровани субјекат (за утврђењем би следило изрицање корективних и принудних мера из члана 33. Закона), инспекција тада може изрећи једну или више превентивних мера (нпр. упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из закона и других прописа, као и о прописаним радњама и мерама управљеним према надзираном субјекту и санкцијама за поступања супротна тим обавезама). Надзирани субјекат коме се изриче превентивна мера није нерегистровани субјекат, јер то није доказано, и овде не постоји поступање које супротно члану 26. став 4. овог закона.

Поред ових непосредно превентивних мера, и корективне и репресивне инспекцијске мере имају посредну превентивну сврху, у погледу законитости и

Видети објашњења уз члан 13, којима се уређује превентивно деловање инспекције.

безбедности будућег пословања, поступања и понашања и спречавања будућих неодређених, али одредивих повреда и угрожавања заштићених добара.

Када је реч о посебном инспекцијском законодавству, Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14) у члану 268а тачка 5) прописује да је у поступку инспекцијског надзора инспектор овлашћен да налаже предузимање превентивних и других мера за које је овлашћен у складу са законом ради спречавања повреда закона.

Уредба о ратификацији Конвенције о инспекцији рада у индустрији и трговини („Службени лист ФНРЈ - Међународни уговори и други споразуми“, број 5/56), као важећи пропис, утврђује у члану 3. да ће систем инспекције рада имати за задатак да, поред осталог, пружа обавештења и техничке савете послодавцима и радницима о најефикаснијем начину за поштовање законских одредаба. Такође, чланом 17. ове ратификоване конвенције утврђује се да лица која буду прекршила или занемарила поштовање законских одредаба о чијој се примени старају инспектори рада биће подложна непосредном законском гоњењу без претходног обавештења. Међутим, национално законодавство ће моћи да предвиди изузетке за случајеве када претходно обавештење треба да буде дато у циљу да се поправи ситуација или да превентивне мере буду предузете. Инспекторима рада се оставља да слободно одлуче да ли ће дати опомене или савете уместо да започну или предложе гоњење.

Приручник за инспекторе рада, у оквиру дела о информисању и давању савета о закону, утврђује да инспектори рада саветују послодавце и раднике како да у најбољој мери поштују законски оквир и да дужности инспектора у информисању и давању савета послодавцима и радницима укључују: да објасне шта каже закон, да установе да ли се у предузећу законски захтеви поштују или не и да објасне шта је потребно да учине да би у потпуности поштовали закон. Овај приручник указује да се при давању савета и информација инспектори концентришу на оно што је услов да се учини у складу са прописима и стандардима на снази, а не како то технички да се учини. Приликом давања савета како да поштују закон, инспектори морају да доносе одлуке на основу свог најбољег просуђивања. Приручник за инспекторе рада истиче да у превентивном приступу инспекторати стичу легитимност кроз стручност и ефикасност. Превентиван приступ инспекцији рада захтева од инспектора да делује више као саветник, а не као онај који спроводи закон и да усвоји проактиван, а не реактиван приступ. Овај приручник препоручује да инспектор уравнотежи дуплу функцију у спровођењу закона и давању савета и информација. Инспектор треба јасно и објективно да наведе шта је потребно учинити и могуће реперкусије у случају да се не испоштују законске одредбе у једном јасно одређеном року. Међутим, уколико ситуација то дозвољава, о року за спровођење тражених мера или које предложи инспектор може се дискутовати или „преговарати“ у замену за чврсту обавезу послодавца да ће своје деловање усагласити са законом. Овај процес се назива „договорено усаглашавање са законом“. Оно мора у потпуности да се заснива на законским стандардима и захтевима који су на снази, али се на тај начин повећава ниво воље да се мере које налаже инспекторат за рад прихвате.

Говорећи о инспекцијским процедурама, Приручник за инспекторе рада дефинише да су главна правила поступања инспекције рада у вези са првом инспекцијском посетом предузећу следећа:

Приликом прве посете неком предузећу у датој години, инспектори ће извршити једну потпуну оцену стања у области поштовања радног законодавства, где ће бити укључене све релевантне одредбе по питању социјалних односа и социјалне заштите, а такође и оцену способности послодавца и његове очигледне жеље да поштује ове прописе;

Ако прекршаји нису очигледно тешки и ако инспектор има основа да верује да ће се послодавац усагласити са законом у датом року и да ће убудуће бити спреман на разумну сарадњу, залагање за структурно информисање и пружање савета како да се на најбољи начин усагласи са законом ће бити примарно средство интервенције, уз јасна писана упутства о томе како да се усагласи са законом и у ком року;

Уколико инспектор одлучи да покрене прекршајни поступак против послодавца, даће структурно објашњење разлога за покретање прекршајног поступка. Приликом овог поступка, инспектор ће послодавца обавестити о његовим законским обавезама, предочити му последице уколико и даље настави да крши закон и одредити рок у коме ће послодавац удовољити законским обавезама. Инспектор мора у писменом облику да наведе разлоге због којих се покрене прекршајни поступак против послодавца;

У оној мери у којој је то у моћи инспектора, приликом доношења одлуке о покретању прекршајног поступка, инспектор ће узети у обзир величину и економске околности у којима послује предузеће;

Иако се закон подједнако примењује према свима, инспектори могу бити флексибилнији када су у питању мала предузећа, нарочито у погледу рокова који се одређују за усаглашавање са законом када су у питању мањи прекршаји;

Инспектор ће се, уколико је то могуће, консултовати са неким од представника радника или синдиката у предузећу и обавестиће их о сваком кршењу прописа из радног законодавства које открије и о томе које даље мере има намеру да предузме;

У случају да инспектор открије прекршај, али одлучи да само пружи савет или информацију, увек уз писмена упутства како се усагласити са законом и да одреди рок за то, могуће је да уз то изда писмено упозорење (структурно залагање), а по правилу је обавезан да обави контролну посету најкасније месец дана по истеку наложеног временског рока за усаглашавање са законом, осим у случају да се због више силе рок не може испоштовати на време;

Уколико приликом такве контролне посете инспектор утврди да послодавац, упркос претходним уверавањима да ће то учинити, није предузео значајне кораке да се усагласи са законом и да раније уочене прекршаје исправи, инспектор ће, у складу са строгим политиком, предузети мере за покретање прекршајног поступка, опет дајући структурно објашњење, да би још једном обавестио послодавца о његовим законским обавезама и разлозима због којих сада покрене прекршајни поступак;

Само изузетно, у очигледно оправданим случајевима, када послодавац покаже валидне разлоге и документоване доказе због којих није био у стању да се на време усагласи са законом (виша сила), инспектор ће још једном пружити структурно објашњење заједно са писменим упозорењем послодавцу да се усагласи са законом и затим одредити крајњи временски рок да то учини;

Инспектори неће поново вршити инспекцијски надзор код послодаваца који се у принципу придржавају закона, пошто докажу да су спремни да поштују закон, што инспектори морају да документују у својим записницима, у периоду од најмање дванаест месеци, осим уколико не приме неку пријаву или се не догоди повреда на раду;

Инспектори ће документовати наведене кораке, у зависности од своје одлуке, у писменом облику и поднети свој записник о првој инспекцијској посети начелнику на разматрање и одобрење, по правилу најкасније 10 дана по инспекцијској посети.

Закон о планирању и изградњи у члану 175. став 6, којим се уређују права и дужности грађевинског инспектора, прописује да је грађевински инспектор, између осталог, дужан да пружа стручну помоћ у вршењу поверених послова у области инспекцијског надзора и да даје стручна објашњења и да предузима превентивне мере, укључујући и то да обавештава субјекта инспекцијског надзора у вези са обавезама из прописа, указује субјекту инспекцијског надзора на могуће забрањене, односно штетне последице његовог понашања, и опомене субјекта инспекцијског надзора на потребу отклањања узрока незаконитости које могу настати у будућности.

Закон о управној инспекцији у члану 27. прописује да управни инспектор у вршењу инспекцијског надзора у циљу спречавања наступања штетних последица због недостатака и неправилности у спровођењу закона и других прописа чије извршење надзире, може предузимати и одговарајуће превентивне мере као што су упозорење надзираног органа на обавезе из прописа, указивање на могуће штетне последице, предлагање мера за отклањање њихових узрока и сл.

Закон о хемикалијама у члану 91. тачка 26) прописује да је, у вршењу послова из члана 90. овог закона, надлежни инспектор овлашћен и дужан да нареди да се за нарочито опасне хемикалије обезбеди одговарајуће складиште и да се примењују прописане превентивне мере и услови.

Закон о безбедности и здрављу на раду уређује превентивне мере које предузима послодавац, што надзире инспектор рада. Превентивне мере, према овом закону, су све мере које се предузимају или чије се предузимање планира на свим нивоима рада код послодавца, ради спречавања повређивања или оштећења здравља запослених. Послодавац је дужан да, приликом организовања рада и радног процеса, обезбеди превентивне мере ради заштите живота и здравља запослених као и да за њихову примену обезбеди потребна финансијска средства. Послодавац је дужан да обезбеди превентивне мере пре почетка рада запосленог, у току рада, као и код сваке измене технолошког поступка, избором радних и производних метода којима се обезбеђује највећа могућа безбедност и заштита здравља на раду, заснована на примени прописа у области безбедности и здравља на раду, радног права, техничких прописа и стандарда, прописа у области здравствене заштите, хигијене рада, здравственог и пензијског и инвалидског осигурања, и др.

Закон о заштити од пожара прописује у члану 17. да министарство надлежно за унутрашње послове, у чијем саставу је противпожарна инспекција, организована у оквиру Управе за превентивну заштиту у Сектору за ванредне ситуације, у оквиру свог делокруга, обавља послове значајне за спровођење заштите од пожара, обављајући, поред осталог, послове који се односе на превентивне мере за спречавање избијања пожара и ублажавања последица пожара.

Мере за отклањање незаконитости

Члан 27.

Ако открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост и опомиње га због тога, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору.

Надзирани субјекат дужан је да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе, и ако јесте - инспектор окончава поступак у складу са чланом 37. став 2. овог закона.

Ради утврђивања да ли су благовремено предузете наложене, односно предложене мере, незаконитост и штетне последице отклоњене и прописане обавезе испуњене, инспектор је овлашћен да од надзираног субјекта тражи да уз обавештење из става 2. овог члана приложи документацију, односно други материјал (фотографије и др) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене.

Ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене, односно предложене, не отклони незаконитост и штетне последице

не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза.

Инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспектор може истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости.

Поред превентивних, инспектор у корпусу својих овлашћења и дужности има изрицање корективних мера (мера за отклањање незаконитости). Скуп превентивних и корективних овлашћења инспектора и инспекцијских мера представља добитну комбинацију за поштовање прописа и захтева безбедности у реалности. За разлику од превентивних мера, које се изричу када је потребно да се спречи настанак незаконитости и штетних последица, које нису настале а постоји

вероватноћа, односно могућност да ће настати, корективне мере се изричу када је утврђено да постоји незаконитост или небезбедност, тј. да је настала, а како би се неправилност отклонила и стање ствари „довело у ред“.

Закон утврђује да инспектор када открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, он указује надзираном субјекту на незаконитост и опомиње га због тога, те, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону, налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору. Дакле, инспектор не доноси одмах решење, него корективне мере изриче на записник. Ако је посебним законом прописано да инспектор одмах изриче мере решењем, примењује се посебан закон, како је објашњено у претходним излагањима уз члан 4. овог закона. У погледу одређивања примереног рока од стране инспектора, ово законско решење је у складу са одредбама члана 89. став 2. Закона о општем управном поступку, којима је прописано да ако рокови нису одређени законом или другим прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, службено лице које води поступак. Сагласно ставу 3. тог члана, рок који је одредило службено лице које води поступак, као и рок одређен прописима за који је предвиђена могућност продужења, може се продужити на молбу заинтересованог лица поднесену пре истека рока ако постоје оправдани разлози за продужење. Надзирани субјекат дужан је да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе, и ако јесте - инспектор окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању, односно доноси решење о испуњености прописаних услова или потврђивању законитости и безбедности поступања или пословања када се ради о ванредном утврђујућем или потврђујућем инспекцијском надзору.

Како би утврдио да ли су благовремено предузете наложене, односно предложене мере, незаконитост и штетне последице отклоњене и прописане обавезе испуњене, инспектор је овлашћен да од надзираног субјекта тражи да уз обавештење приложи документацију, односно други материјал (фотографије и др.) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене. Ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене, односно предложене, не отклони незаконитост и штетне последице и не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза.

Инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Према томе, када инспектор открије незаконито и небезбедно пословање и поступање, он, по правилу, указује надзираном субјекту на незаконитост и опомиње

га због тога, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору – дакле, не доноси решење о мерама управљеним према надзираном субјекту. Али, када то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, инспектор је овлашћен да без одлагања донесе решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. У питању је овлашћење слободне (дискреционе) оцене инспектора.

Инспектор може истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости, када открије више незаконитости и небезбедности у пословању или поступању надзираног субјекта.

Посебне мере наредбе, забране и заплене Члан 28.

Ако надзирани субјекат не отклони незаконитост у остављеном року, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење активности или заплењује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повреду прописа или су тиме настали.

Инспектор је овлашћен да, без остављања рока за отклањање незаконитости, изрекне меру забране обављања делатности или вршења активности или заплене предмета или документације ако је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност.

Инспектор који забрани обављање делатности или вршење активности има право да нареди да се надзираном субјекту запечате пословне и производне просторије, објекти и други простор у коме обавља делатност или врши активност или који томе служи, постројења, уређаји, опрема, прибор, средства рада и други предмети којима обавља делатност или врши активност.

Инспектор може изрећи и другу посебну меру наредбе, забране или заплене (нпр. мера повлачења или опозивања производа, мере ограничења, мера уништавања предмета, мера уклањања објекта и др), кад је то одређено посебним законом.

Ако надзирани субјекат не отклони незаконитост у остављеном року, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење активности или заплењује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повреду прописа или су тиме настали. То је правило, а прописан је изузетак, тако да је инспектор овлашћен да, без остављања рока за

отклањање незаконитости, изрекне меру забране обављања делатности или вршења активности или заплене предмета или документације ако је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност.

Инспектор који забрани обављање делатности или вршење активности има право да нареди да се надзираном субјекту запечате пословне и производне просторије, објекти и други простор у коме обавља делатност или врши активност или који томе служи, постројења, уређаји, опрема, прибор, средства рада и други предмети којима обавља делатност или врши активност. Печаћење је уређено чланом 41. овог закона.⁸¹ Ако би заштитна мера, односно мера безбедности забране рада и обављања делатности била изречена од стране суда у прекршајном поступку, поступку за привредни преступ или кривичном поступку, па се лице коме је мера изречена оглуши о то и настави да послује, у питању би било кривично дело Неизвршење судске одлуке из члана 340. Кривичног законика.

Инспектор може изрећи и другу посебну меру наредбе, забране или заплене (нпр. мера повлачења или опозивања производа, мере ограничења, мера уништавања предмета, мера уклањања објекта, мера затварања градилишта и др), кад је то одређено посебним законом.

С овим у вези, мере повлачења и опозивања производа (опозивање производа је дефинисано као свака активност или мера којом се врши повраћај опасног производа који је произвођач или дистрибутер већ испоручио или учинио доступним потрошачима и другим корисницима, а повлачење производа као свака активност или мера којом се спречава дистрибуција, излагање или нуђење опасног производа који је на тржишту), наредбе да за сваки производ који би могао да представља ризик за одређена лица та лица буду благовремено и на одговарајући начин упозорена на ризик, укључујући и објављивање упозорења преко средстава јавног информисања, забране нуђења, излагања, испоручивања и чињења доступним производа који би могао да буде опасан, за време које је потребно да се изврше провере својстава производа која могу да утичу на безбедност и здравље потрошача и других корисника, забране нуђења, излагања, испоручивања и чињења доступним сваког опасног производа, као и друге мере које се тичу производа уређене су Законом о општој безбедности производа; мере привремене забране промета одређене робе, односно вршења одређене услуге, привременог затварања продајног објекта, привремене забране обављања трговине ван продајног објекта и одузимања робе – Законом о трговини; мере одузимања робе и других предмета, привремене забране обављања делатности у току пореске контроле, забране располагања средствима на рачуну, осим у сврху измирења обавеза по основу пореза, привремене забране обављања делатности, привремене забране обављања појединих послова, привремене забране отуђења ствари у случају основане сумње да ће порески обвезник осујетити, односно онемогућити измиривање пореске обавезе и друге мере које се изричу у оквиру (у току и после обављене) пореске контроле – Законом о

⁸¹ Видети објашњења уз наведени члан.

пореском поступку и пореској администрацији; мере ограничења и забране хране и хране за животиње, наредбе уништавања хране и хране за животиње која није безбедна, наредбе обраде, односно оспособљавања хране и хране за животиње на прописан начин, забране рекламирања и означавања хране и хране за животиње на начин који може да доведе у заблуду потрошача, забране употребу објекта, просторије, опреме и превозних средстава када не испуњавају прописане захтеве, забране употребе материјала, амбалаже и предмета који долазе у контакт са храном и храном за животиње који би могли да угрозе здравље људи и животиња и доведу до неприхватљивих промена у саставу хране и хране за животиње или до промена сензорних својстава под уобичајеним и предвиђеним условима употребе, забране рада лицима која рукују храном и долазе у контакт с храном која не поседује прописане доказе о здравственим прегледима, као начин унутрашње контроле, забране увоза, извоза или провоза поштиљки животиња, хране и хране за животиње, као и друге посебне управе (инспекцијске) мере у области безбедности хране - Законом о безбедности хране; мере опозивања и повлачења хемикалија (опозивање је дефинисано као свака активност или мера којом се врши повраћај хемикалије или производа који је произвођач односно дистрибутер већ испоручио или учинио доступним потрошачима односно даљим корисницима, а повлачење као свака активност или мера којом се спречава даље снабдевање и чињење доступним хемикалије или производа који су стављени у промет), забране стављања у промет хемикалија, наредбе да се оглашавање опасне хемикалије и одређене смеше која није опасна, али садржи барем једну супстанцу која је класификована као опасна врши у складу са Законом о хемикалијама и прописима донетим на основу њега и забране да се оглашавање опасне хемикалије и одређене смеше која није опасна, али садржи бар једну супстанцу која је класификована као опасна врши супротно одредбама Закона о хемикалијама и прописима донетим на основу њега, као и друге мере које се тичу хемикалија – Законом о хемикалијама; мере опозивања и повлачења биоцидних производа – Законом о биоцидним производима („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 92/11 и 25/15); мере забране производње лекова, односно медицинских средстава, промета на велико лекова, односно медицинских средстава, промета на мало медицинских средстава, израде галенских лекова и лабораторијског испитивања лекова и хемикалија, наредбе обуставе промета лека, односно његове серије који не одговарају условима прописаним Законом о лековима и медицинским средствима и прописима донетим за његово спровођење, наредбе повлачења лека односно његове серије из промета у случајевима предвиђеним Законом о лековима и медицинским средствима и прописима донетим за његово спровођење, наредбе уништавања неисправног лека, као и одређених медицинских средстава, забране спровођења клиничког испитивања лека ако се спроводи у супротности са Законом о лековима и медицинским средствима и прописима донетим за његово спровођење, забране оглашавања лекова, односно медицинских средстава које се врши супротно условима прописаним Законом о лековима и медицинским средствима и прописима донетим за његово спровођење, забране оглашавања, односно употребе материјала који се користи у поступку оглашавања лекова и медицинских средстава и друге документације која се односи на оглашавање лекова и медицинских средстава и друге мере које се односе на лекове и медицинска средства – Законом о лековима и

медицинским средствима, као и друге посебне мере забране, наредбе и заплене – другим законима из одговарајуће области.

Законом о раду је у члану 269. став 2. прописано да је инспектор рада овлашћен да решењем наложи послодавцу да са запосленим који је засновао радни однос у смислу члана 32. став 2. овог закона, закључи уговор о раду у писаном облику. С тим у вези, чланом 32. тог закона је прописано да се уговор о раду закључује се пре ступања запосленог на рад, у писаном облику (став 1), а ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду у складу са ставом 1. овог члана, сматра се да је запослени засновао радни однос на неодређено време даном ступања на рад.

Закон о буџетском систему у члану 88. прописује да уколико корисници буџетских средстава из члана 84. став 1. тач. 1), 2) и 3) овог закона не поступе по коначном решењу буџетске инспекције, министар може издати налог да им се обустави пренос средстава буџета у текућем периоду, осим средстава за плате, у висини ненаменски утрошених средстава која су им по коначном решењу буџетске инспекције наложена да врате. Према члану 89. тог закона, уколико аутономна покрајина не поступи по решењу буџетске инспекције, министар може привремено обуставити пренос припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит предузећа, односно пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије аутономној покрајини. Уколико јединица локалне самоуправе не поступи по решењу буџетске инспекције, односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, донетом у контроли из члана 84. тачка 4) и члана 85. став 1. тачка 3) и став 3. тачка 1) овог закона, министар, на основу обавештења буџетске инспекције, односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, може привремено обуставити пренос трансферних средстава из буџета Републике Србије, до отклањања неправилности констатованих записником.

Словеначки Закон о инспекцијама, иначе, садржи одредбе којима се уређује да је инспектор овлашћен да, ако се одговорно лице у надзираном субјекту не придржава изречене мере забране обављања делатности, захтева од предузећа која снабдевају надзираног субјекта електричном енергијом или гасом или му пружају телекомуникационе услуге престану да врше те услуге према овом субјекту у року од три дана, односно да престану да пружају телекомуникационе услуге одговорном лицу надзираног субјекта, а на тај начин да се не начини непосредна штета средствима рада.

Мере за заштиту права трећих лица Члан 29.

Ако је надзирани субјекат, повређујући закон или други пропис, омео остваривање, односно повредио права или правне интересе трећих лица, инспектор мора да трећа лица, на њихов захтев, упозна са својим налазом, мерама које је изрекао и другим подацима битним за остваривање њихових права.

Ако је то потребно ради заштите права или правних интереса трећих лица, инспектор може да донесе закључак којим објављује своје решење или његов сажетак на одређено време на видљивом месту у пословним

просторијама надзираног субјекта или на њиховом улазу, у јавним гласилима, на својој интернет страници или на други начин, о трошку надзираног субјекта, водећи рачуна о правној заштити трећих лица, економичности и јавности обавештавања.

Закон прописује и мере за заштиту права трећих лица, као четврту групу инспекцијских мера управљених према надзираном субјекту. Прописано је да ако је надзирани субјекат, повређујући закон или други пропис, омео остваривање, односно повредио права или правне интересе трећих лица (нпр. власници суседних непокретности), инспектор мора да трећа лица, на њихов захтев, упозна са својим налазом, мерама које је изрекао и другим подацима битним за остваривање њихових права.

Ако је то потребно ради заштите права или правних интереса трећих лица, инспектор може да донесе закључак којим објављује своје решење или његов сажетак на одређено време на видљивом месту у пословним просторијама надзираног субјекта или на њиховом улазу, у јавним гласилима, на својој интернет страници или на други начин, о трошку надзираног субјекта, водећи рачуна о правној заштити трећих лица, економичности и јавности обавештавања.

**Поступање инспекције у погледу делатности или активности
надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције
Члан 30.**

Ако инспектор нађе да је надзирани субјекат повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник, којег без одлагања прослеђује инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и другом надлежном органу и Координационој комисији, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова.

Инспектор који затекне нерегистрованог субјекта како се бави делатношћу или врши активност из делокруга друге инспекције, о затеченом стању, без одлагања, обавештава пореску инспекцију и инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјекат, као и друге надлежне органе.

Инспектор који уочи да је у погледу обављања делатности или вршења активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције неопходно предузети хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, о затеченом стању, без одлагања, обавештава инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат и сектор који обавља послове који се односе на ванредне ситуације у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове, који предузимају одговарајуће радње и мере за спречавање настанка штетне последице.

Непосредно по обавештавању из ст. 2. и 3. овог члана, инспектор сачињава службену белешку о затеченом стању и учињеним обавештењима.

Делокруг инспекције је скуп послова које инспекција обавља у одређеној области инспекцијског надзора. Законом о државној управи у члану 2. став 2. прописано је да се делокруг органа државне управе одређује законом. Законом о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14 и 14/15) и посебним законима утврђен је делокруг министарстава, као органа државне управе у чијем саставу су инспекције. Законом о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине и посебним законима и другим прописима утврђују се надлежности Аутономне Покрајине Војводине, укључујући послове инспекцијског надзора. Законом о локалној самоуправи и посебним законима и другим прописима утврђују се надлежности јединице локалне самоуправе, укључујући послове инспекцијског надзора. Делокруг инспекције се испољава и конкретизује кроз стварну надлежност инспекције. Закон о општем управном поступку у чл. 17. и 18. прописује да се стварна надлежност за решавање у управном поступку одређује по прописима којима се уређује одређена управна област, односно по прописима којима се одређује надлежност појединих органа. За решавање у управним стварима у првом степену стварно су надлежни органи одређени законом или другим прописима.

Законом је у члану 30. став 1. прописано је да ако инспектор нађе да је надзирани субјекат повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник, којег без одлагања прослеђује инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и другом надлежном органу и Координационој комисији, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова.

До доношења Закона, као системски законски основ инспекцијског надзора стајале су само одредбе Закона о државној управи из 1992, који је као општи закон остао на снази само у погледу уређења инспекцијског надзора. Одредбе чл. 22–33. и члана 92. Закона о државној управи из 1992. престају да важе истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу Закона. Овај закон у члану 26 тачка 6) прописује да инспектор у границама овлашћења може обавестити други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан.

Одређени посебни (секторски) закони којима се уређује инспекцијски надзор садрже одредбе о обавештавању других инспекција и других надлежних органа у случају када инспекција нађе да је надзирани субјекат повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција. Тако, Закон о дивљачи и ловству („Службени гласник РС“, број 18/2010) у члану 98. прописује да ако у току вршења инспекцијског надзора ловни инспектор оцени да су поред повреде овог закона повређени и други закони и прописи којима се уређују питања од значаја за ловство, дужан је, поред предузимања мера за које је овлашћен, да обавести други надлежни орган, а други надлежни инспекцијски орган о предузетим мерама извештава ловног инспектора. У случајевима када ловни инспектор утврди такве повреде закона за које су истовремено прописане и надлежности других инспекцијских органа, обавезан је да без одлагања обавести министра како би се заједнички извршио

надзор и предузеле одговарајуће мере. Закон о санитарном надзору („Службени гласник РС“, број 125/04) у члану 27. став 1. тачка 8) прописује да у вршењу санитарног надзора санитарни инспектор има право и дужност да обавести други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан, као и да поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дело или привредни преступ, односно да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

На основу члана 30. став 2. Закона, којим се уређује поступање инспекције у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције, инспектор који затекне нерегистрованог субјекта како се бави делатношћу или врши активност из делокруга друге инспекције, о затеченом стању, без одлагања, обавештава пореску инспекцију и инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјект, као и друге надлежне органе (полиција, јавно тужилаштво, органи управе у саставу министарстава и др.), ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова. Сагласно члану 30. став 1. Закона, инспектор о овоме треба да обавести и Координациону комисију.

Сагласно члану 30. став 3. Закона, инспектор који уочи да је у погледу обављања делатности или вршења активности нерегистрованог субјекта која је у делокругу друге инспекције неопходно предузети хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, о затеченом стању, без одлагања, обавештава и сектор који обавља послове који се односе на ванредне ситуације у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове, који предузимају одговарајуће радње и мере за спречавање настанка штетне последице.

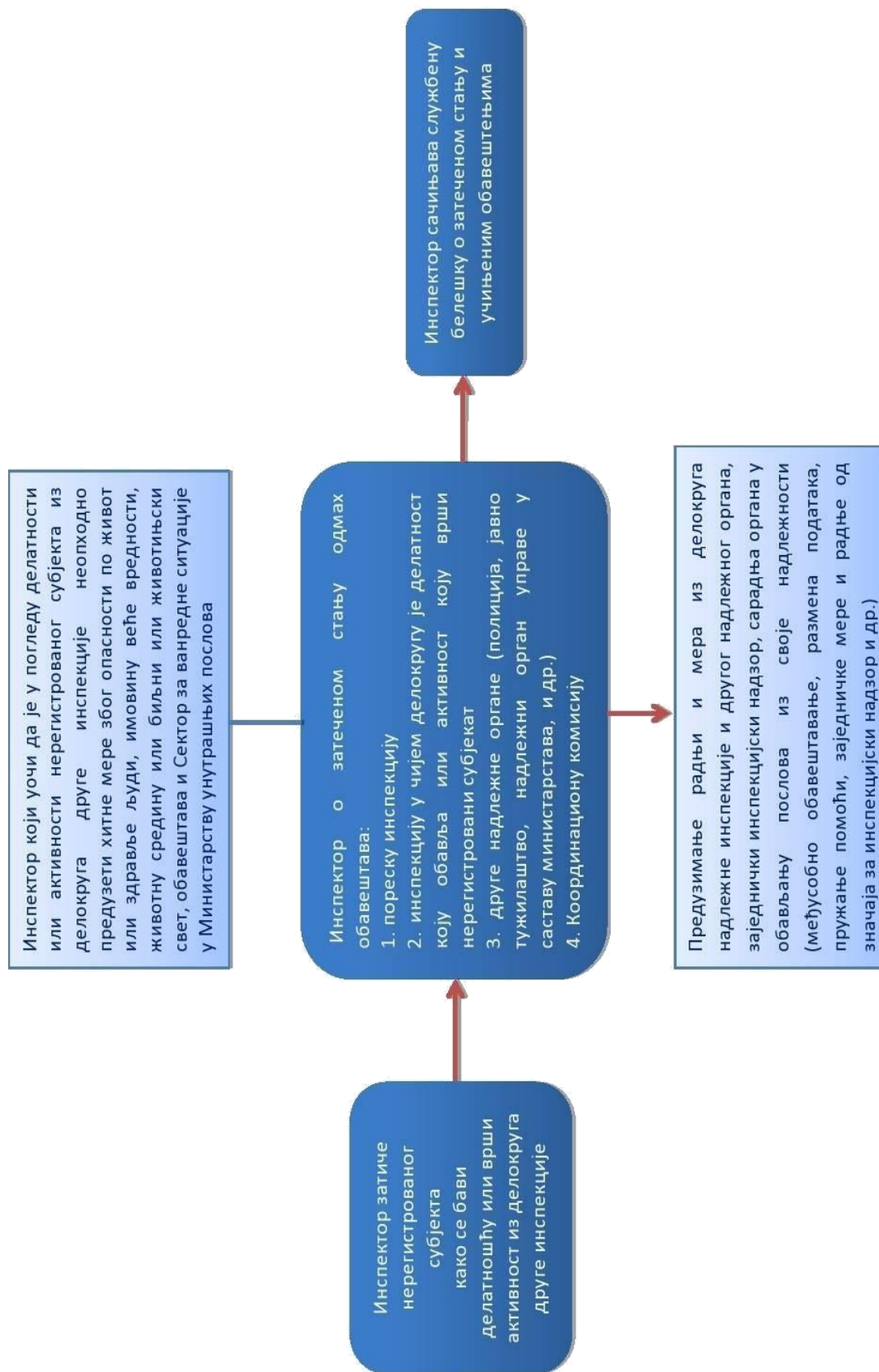
Непосредно по обавештавању, инспектор сачињава службену белешку о затеченом стању и учињеним обавештењима.

По природи ствари, овакво поступање инспекција биће, пре свега, карактеристично за сродне области надзора.

Схематски приказ (дијаграм) поступања инспекције у погледу делатности или активности нерегистрованог субјекта која је у делокругу друге инспекције се даје у наставку овог водича.

Модел службене белешке инспектора о затеченом стању и учињеним обавештењима у поступању у погледу делатности или активности нерегистрованог субјекта која је у делокругу друге инспекције даје се у прилозима овом водичу.

ПОСТУПАЊЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У ПОГЛЕДУ ДЕЛАТНОСТИ ИЛИ АКТИВНОСТИ НЕРЕГИСТРОВАНОГ СУБЈЕКТА КОЈА ЈЕ У ДЕЛОКРУГУ ДРУГЕ ИНСПЕКЦИЈЕ



Акт о примени прописа
Члан 31.

Акт о примени прописа издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа.

Надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, бити изречена мера управљена према надзираном субјекту.

Изузетно, и у том случају, може бити изречена мера управљена према надзираном субјекту:

ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен пропис тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа, а на интернет страници је објављено обавештење о промени прописа;

ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или други надлежни орган или организација која је издала акт о примени прописа обавести ово лице о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да ово лице отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа;

ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете;

ако инспекција утврди да је надзирани субјекат - нерегистровани субјекат.

Ако су акт о примени прописа сачинили други орган или организација или организациона јединица, који су, сагласно другом пропису, надлежни за давање стручних објашњења о примени одређеног прописа, а инспектор утврди или сматра да је акт о примени прописа нетачан, о томе обавештава надлежни орган, организацију или организациону јединицу која је сачинила тај акт.

У поступку који се води пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, сматра се да је ово лице пропуст учинило у правној заблуди, осим када су испуњени услови из става 3. тач. 1), 2) и 4) овог члана.

Терет доказивања да лице из става 5. овог члана није било у правној заблуди сноси супротна странка.

Акт о примени прописа је акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције, а кога у писаном облику сачињава надлежни орган државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или други субјекат са јавним овлашћењима, у складу са законом којим се уређује државна управа и другим законом. Акт о примени прописа представља облик стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или

лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту (запослена и друга радно ангажована лица) или у вези са надзираним субјектом (заинтересовано лице, пословни партнер, ималац суседне непокретности итд), коју пружа инспекција у оквиру превентивног деловања.

Акт о примени прописа издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа. С тим у вези, Закон о државној управи у члану 80. прописује да су органи државне управе дужни да, на тражење физичких или правних лица, дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Закон о државној управи прописује да мишљења органа државне управе нису обавезујућа. Међутим, надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, бити изречена мера управљена према надзираном субјекту. Дакле, лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена инспекцијска мера управљена према надзираном субјекту. Од тог правила постоје оправдани изузеци, па тако, према Закона (а тако је и у релевантној компаративној регулативи и пракси), и у случају када је надзирани субјект поступио према акту о примени прописа може му бити изречена мера управљена према надзираном субјекту: ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен пропис тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа; ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или други надлежни орган или организација која је издала акт о примени прописа обавести ово лице о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да ово лице отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа; ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете; ако инспекција утврди да је надзирани субјект – нерегистровани субјект.

Зависно од обимности и сложености питања и дилеме, инспекција неке акте о примени прописа може да сачини и изда сама, док ће јој за друге бити неопходна непосредна сарадња, стручна подршка, помоћ и комуникација са сектором, одељењем или другом унутрашњом организационом јединицом задуженом за нормативне послове, која припрема нацрте закона и предлоге других прописа и тумачи их. Та сарадња може бити и таква да сектор, одељење или друга унутрашња организациона јединица задужена за нормативне послове сачини акт о примени прописа (нпр. мишљење) на тражење надзираног субјекта, достави га инспекцији, која га изда надзираном субјекту.

Ако су акт о примени прописа сачинили други орган или организација или организациона јединица, који су, сагласно другом пропису, надлежни за давање стручних објашњења о примени одређеног прописа, а инспектор утврди или сматра да је акт о примени прописа нетачан, о томе обавештава надлежни орган, организацију или организациону јединицу која је сачинила тај акт.

Како би се употпунила правна сигурност и доследно установио правни положај лица које је поступало према упутствима које му је дала држава, Закон

прописује да у поступку који се води пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, сматра да је ово лице овај пропуст учинило у правној заблуди, осим у случају промене прописа или када је издат нетачан акт уз испуњење прописаних услова, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка. С овим у вези треба рећи да је правна заблуда - погрешна, нетачна представа о постојању или непостојању одређеног права, о правним чињеницама или битним елементима законитости (правности), односно противзаконитости (противправности) одређеног односа. Правна заблуда може бити отклоњива и неотклоњива.

Закон о прекршајима у члану 22. прописује да није одговоран за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити.

Закон о привредним преступима (члан 16) упућује на сходну примену на привредне преступе кривичног закона у делу којим се уређује правна заблуда.

Кривични законик уређује правну заблуду у члану 29, прописујући да није кривично дело оно дело које је учињено у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је његово дело забрањено. Учиниоцу који није знао да је дело забрањено, али је то био дужан и могао да зна, казна се може ублажити.

Информације и подаци о акту о примени прописа чине део годишњег извештаја о раду, у оквиру информација и података о превентивном деловању инспекције, што чини један од показатеља делотворности инспекцијског надзора.

Чланом 60. Закона, којим су уређени прекршаји инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, прописано је да ће се новчаном казном од 20.000 до 90.000 динара казнити за прекршај инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора ако лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту, а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање мере у складу са чланом 31. став 3. овог закона.

Акт о примени прописа, у ствари, чини посебан облик гарантног акта, који је предвиђен у претходном Предлогу, а у време припреме овог водича у Нацрту закона о општем управном поступку. Гарантни акт представља управноправно средство којим странци, на њен захтев, орган јемчи постојање одређеног правног стања у будућности и тако овај акт уноси извесност у будуће (предстојеће) односе органа и странке. Нацртом закона о општем управном поступку предвиђено је да се гарантним актом орган обавезује да на одговарајући захтев странке донесе управни акт одређене садржине. Такође се предвиђа да странка има право жалбе против управног акта зато што није донет сагласно гарантном акту. Међутим, орган није дужан да донесе управни акт сагласно гарантном акту: 1) ако захтев за доношење управног акта није поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом; 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у

захтеву за доношење гарантног акта; 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа измена управних аката донетих на основу ранијих прописа, или 4) ако постоје други разлози одређени посебним законом. Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу, нити интересу трећих лица. Лице које сматра да би му доношењем управног акта сагласно гарантном акту била повређена права или правни интереси има право на жалбу против донетог гарантног акта, а јавни тужилац може да изјави жалбу ако сматра да је гарантни акт донет противно закону а на штету јавног интереса. Подносилац захтева за доношење гарантног акта не може да поднесе жалбу, нити да покрене управни спор против гарантног акта. Ако орган не изда управни акт сагласно гарантном акту, а по закону је био дужан да то учини, странка има право на накнаду штете у парничном поступку. Нацрт закона о општем управном поступку предвиђа да се на гарантни акт сходно примењују одредбе овог закона о управном акту.

Када је реч о посебном законодавству, Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 11, којим се уређује поступање Пореске управе у пореском поступку, прописано је да су, у циљу обезбеђења јединственог спровођења прописа из надлежности министарства надлежног за послове финансија, акти (објашњења, мишљења, инструкције, упутства и сл.) о примени тих прописа које даје министар надлежан за послове финансија, односно лице које он овласти, обавезујући за поступање Пореске управе. Ови акти се објављују на интернет странама министарства надлежног за послове финансија и Пореске управе.

Што се тиче компаративне регулативе и праксе, законска решења о ослобађању од изрицања и предузимања инспекцијских мера након пружене стручне и саветодавне подршке од стране инспекције, са одговарајућим изузецима када мере могу бити изречене и предузете, садржи литвански Закон о јавној управи, у оквиру кога су уређене и инспекције и инспекцијски надзор. Ради се о правном институту „уверавајућег савета“ („уверавајућег мишљења“) из литванског закона. У Литванији је „уверавајуће мишљење“ најпре заживело у пореским органима (2004) и показало добре ефекте за привредне субјекте, грађане, инспекторе и друге службенике, тако да је потом поменути закон о јавној управи преузето као решење за све инспекције. „Уверавајући савет“ (енг. *assured advice*), као правни институт, у примени је и у одређеним другим земљама, где се истиче Велика Британија, чије институције промовишу ову праксу на локалном и националном нивоу.

Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта

Члан 32.

Инспектор који не може да утврди ко је надзирани субјекат или овлашћено лице надзираног субјекта оставља на месту надзора позив том субјекту, односно лицу да одређеног дана и часа присуствује инспекцијском надзору.

Касније оштећење, уништење или уклањање позива не утиче на ваљаност достављања.

Ако се непознати субјекат, односно овлашћено лице не одазове овом позиву, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Инспектор је дужан да истакне решење којим је изрекао мере за отклањање незаконитости на видном месту на објекту или предмету који је био предмет инспекцијског надзора, чиме се сматра да је извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

Овим законом уређен је и инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта. Инспектор који не може да утврди ко је надзирани субјект или овлашћено лице надзираног субјекта оставља на месту надзора позив том субјекту, односно лицу да одређеног дана и часа присуствује инспекцијском надзору. Касније оштећење, уништење или уклањање позива не утиче на ваљаност достављања. Ако се непознати субјекат, односно овлашћено лице не одазове овом позиву, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора. Инспектор је дужан да истакне решење којим је изрекао мере за отклањање незаконитости на видном месту на објекту или предмету који је био предмет инспекцијског надзора, чиме се сматра да је извршена уредна достава, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору.

С овим у вези, а када се ради о поступку пореске контроле, као посебном поступку инспекцијског надзора, Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 16. уређен је сродан институт - заступник по службеној дужности. Наиме, Пореска управа, по службеној дужности, из реда пореских саветника или адвоката поставља заступника: пореском обвезнику чије се седиште не налази у месту и на адреси наведеној у пријави за регистрацију прописаној актом из члана 27. став 5. овог закона или у евиденционој пријави за ПДВ, која је уређена прописима о порезу на додату вредност; нерезиденту који није у року из члана 14. став 2. овог закона обавестио Пореску управу о свом пореском пуномоћнику; непознатом власнику имовине која је предмет пореског поступка; пореском обвезнику који очигледно избегава да учествује у пореском поступку, ако је његово учешће обавезно. Ако је порески обвезник физичко лице које није пословно способно, а нема законског заступника, Пореска управа поставља заступника по службеној дужности из реда пореских саветника или адвоката и о томе одмах обавештава орган старатељства. Награду и надокнаду трошкова заступника по службеној дужности исплаћује Пореска управа, сагласно Тарифи о награди и надокнади трошкова заступника по службеној дужности - адвоката у пореском поступку („Службени гласник РС“, бр. 55/04 и 59/13), с тим да Пореска управа има право на повраћај ових средстава од пореског обвезника.

Посебан поступак према нерегистрованом субјекту Члан 33.

Нерегистровани субјекат је надзирани субјекат и над њим се врши инспекцијски надзор и према њему се примењују одредбе овог закона.

У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у

одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др) или без пријаве надлежном органу или организацији, када је овај упис, сагласност или пријава прописана као услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта.

У инспекцијском надзору над надзираним субјектом код кога се затекне лице које без уговора о раду или другог ваљаног правног основа ради код тог субјекта, инспекција према том надзираном субјекту има и врши овлашћења и дужности које су прописане посебним законом и на овог надзираног субјекта се примењују одредбе става 4. овог члана.

Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се према плану инспекцијског надзора, али и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, без издавања налога за инспекцијски надзор и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Решење о мерама за отклањање незаконитости, забране обављања делатности или вршења активности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали доноси се одмах пошто инспектор открије нерегистрованог субјекта.

Решење се одмах доставља нерегистрованом субјекту и њиме му се: налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији; забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова; заплемује роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали; налаже да отклони друге откривене незаконитости.

Жалба не одлаже извршење решења.

Са робом, документацијом и другим предметима које заплени, инспекција поступа на начин уређен посебним законом.

**Шта се не сматра обављањем делатности или вршењем
активности нерегистрованог субјекта**

Члан 34.

Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта, када је за обављање делатности или вршење активности законом искључена, односно није предвиђена обавеза уписа у основни регистар, односно обавеза уписа у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или није предвиђена

сагласност надлежног органа или организације или пријава надлежном органу или организацији.

Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта лични рад за сопствене потребе, рад члана породичног домаћинства предузетника код тог предузетника без заснивања радног односа у складу са одредбама закона којим се уређују привредна друштва, као ни друга породична, пријатељска или суседска помоћ у раду, услугама или активностима која се пружа физичком лицу који није нерегистровани субјекат нити субјекат из члана 33. став 2. овог закона, без новчане накнаде, односно друге материјалне користи, у обиму који је уобичајен за такву врсту помоћи и у тим односима и нередовно, а околности конкретног случаја упућују на основан закључак да није у питању рад код надзираног субјекта без уговора о раду или другог ваљаног правног основа.

Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта ни нужни рад за спречавање несреће или отклањање последица природних или других несрећа, волонтерски рад физичког лица у складу са законом којим се уређује волонтирање, аматерско културно и уметничко стваралаштво у складу са законом, извршавање судских и других одлука надлежних органа и организација, обављање послова и активности чланова у политичким странкама, синдикатима, удружењима и другим невладиним недобитним организацијама, који су везани за остваривање циљева и задатака тих организација, у складу са законима којима се уређују те организације и статутом, и рад у јавном интересу по основу изречене казне.

Законом о инспекцијском надзору је прописано овлашћење и дужност сваке инспекције да у својој области надзора врши надзор над нерегистрованим субјектима и примењује принудне (корективне и репресивне) инспекцијске управне мере према њима. Законом су послови инспекцијског надзора над нерегистрованим субјектима прописани као обавезни за све инспекције, а појмови, битна обележја односа и поступак уређени и разрађени. На овај начин, попуњавају се законске празнине, размимоилажења у тумачењима, отворена и спорна питања и недоумице које постоје у овом домену, и даје се јасан и прецизан законски основ и изричита обавеза за све, а не само за неке инспекције да спроводе инспекцијски надзор према нерегистрованим субјектима у својој области надзора, коју чине регистровани и нерегистровани субјекти.

Инспекцијско поступање према нерегистрованим субјектима, као субјектима код чијег обављања делатности и вршења активности постоје највеће непознанице и који носе највиши ризик по фер пословну конкуренцију, јавне буџете, здравље грађана, здраву животну средину, добробит животиња и друга заштићена добра и права има приоритет, а правила поступка према нерегистрованим субјектима су Законом стриктно постављена.

На овај начин стварају се законски услови, који у садејству са другим регулаторним, економским и институционалним мерама, треба да доведу до смањења сиве економије и већег степена законитости и безбедности пословања на тржишту и боље заштите од нелегалних и ризичних радњи.

Закон је ступио на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” (29. април 2015), а примењује се истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу, осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима прописаних чланом 3. тачка 4), чланом 4. став 7, чланом 5. став 3, чланом 10. став 4, чланом 11. ст. 2. и 3, чланом 22. чл. 33. и 34. чланом 41. став 3, чланом 44. став 2. тачка 5) и чланом 57, које се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу овог закона (30. јул 2015), и чланом 30. ст. 1, 2. и 4, које се примењују истеком рока од пет месеци од дана ступања на снагу овог закона (30. септембар 2015).

Поступање инспекција према нерегистрованим субјектима, односно битне елементе тог поступања, уређују и одређени посебни (секторски) закони, у првом реду Закон о пореском поступку и пореској администрацији и Закон о трговини, као закони којима се уређују поступања и надзор који врше пореска и тржишна инспекција, као две највеће инспекције у Републици Србији. Други посебни (секторски) закони којима се уређује инспекцијски надзор садрже релевантне односе и елементе поступања инспекција према нерегистрованим субјектима.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији у чл. 129а, 129б и 129в уређује утврђивање пореске обавезе лицу које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност. Тим законом предвиђено је да се теренска контрола код лица које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност врши без плана контроле и налога за контролу. Ако се у поступку теренске контроле утврди да лице обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, пореска обавеза том лицу утврђује се решењем, применом методе процене пореске основице парификацијом. Решење о утврђивању пореза доставља се лицу које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, са налогом да у року од 45 дана од дана достављања решења, код надлежних органа изврши регистрацију, односно пријаву те делатности, плати утврђену пореску обавезу на прописане уплатне рачуне јавних прихода и отклони друге утврђене повреде закона. Ако се у поступку теренске контроле утврди да лице, које је обављајући нерегистровану, односно непријављену делатност, стављало робу у промет, порески инспектор може решењем привремено одузети робу коју је затекао у контроли, а може привремено одузети и опрему којом обвезник обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, а коју затекне у поступку контроле. Ако лице које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, у прописаном року изврши регистрацију, односно пријаву делатности, плати утврђену пореску обавезу и отклони друге утврђене неправилности, одузета роба му се враћа, осим робе подложне кварењу и робе чије чување изискује велике трошкове, коју Пореска управа продаје непосредном погодбом, без одлагања. Ако лице које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, не поступи по налозима из решења Пореске управе из члана 129а став 2. овог закона, са одузетом робом се поступа на начин уређен чланом 134. овог закона.

Чланом 63. став 1. тачка 1) Закона о трговини, којим је уређена инспекцијска управна мера одузимања робе, коју изриче тржишна инспекција, прописано је да ће тржишни инспектор одузети робу лицу које затекне у обављању трговине, а које нема својство трговца у смислу овог закона. Предмет мере одузимања из овог члана је роба која се затекне на месту и у време обављања контроле, и то роба која је стављена у промет, односно припремљена ради стављања у промет (ускладиштена,

спремљена и сл.), која се налази у поседу овог лица, без обзира на податке о својини на тој роби и друге податке из исправа које прате робу. Чланом 76. став 1. тачка 1) у вези са чл. 11. и 30. овог закона прописано је да ће се новчаном казном од 50.000,00 до 150.000,00 динара казнити физичко лице ако обавља промет робе/услуга, а нема својство трговца, при чему се уз ову прекршајну казну физичком лицу може изрећи и заштитна мера забране вршења одређене делатности у трајању од шест месеци до две године. Чланом 11. Закона о трговини утврђено је да својство трговца, у смислу овог закона, имају правна лица и предузетници који обављају трговину, као и физичка лица, ако овим законом или посебним прописом није другачије прописано,

то пољопривредници, регистровани у складу са прописима којима се уређује пољопривреда, у погледу пољопривредних производа који су предмет регистрације, лица која врше промет уловљене дивљачи, рибе, гљива, дивље флоре и фауне, и осталих шумских плодова, у складу са посебним прописима о лову, рибљем фонду, ветерини, заштити природе и шумама и физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије уређену посебним прописима. Члан 30. Закона о трговини прописује да трговину могу да обављају лица која имају својство трговца у складу са овим законом. За обављање трговине морају бити испуњени услови прописани овим законом, као и посебним прописима (хигијенско-санитарни, услови безбедности и здравља на раду, услови заштите животне средине, прописани технички захтеви и др.). Ова лица су дужна да у продајном објекту, односно приликом трговине ван продајног објекта, поседују доказе о својству трговца, односно испуњености прописаних услова.

Чланом 121. став 1. тачка 1) Закона о туризму прописано је да је туристички инспектор овлашћен да привремено забрани обављање делатности правном и физичком лицу које обавља делатност туристичких агенција, угоститељску делатност, наутичку делатност или ловнотуристичку делатност и које пружа услуге а није регистровао привредну делатност у одговарајући регистар. Туристички инспектор доноси решење о привременој забрани обављања делатности и послова до испуњења законом прописаних услова. Тим законом прописане су и прекршајне казне за непоступање по решењу туристичког инспектора.

Закон о планирању и изградњи уређује овлашћења и дужности грађевинског инспектора према субјектима који граде објекте без издате грађевинске дозволе, као санкције према овим субјектима.

Закон о безбедности хране уређује овлашћења и дужности надлежних инспектора према субјектима у области безбедности хране и хране за животиње који нису уписани у Централни регистар објеката, који води министарство надлежно за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, као и санкције према овим субјектима.

Овакве и/или сродне одредбе се срећу и у другим посебним (секторским) законима којима се уређује инспекцијски надзор који врши одређена инспекција.

Ко је регистровани субјекат? Најчешћи облици организовања за обављање делатности, односно привредних субјеката су привредна друштва и предузетници. Поред њих, у привредне субјекте спадају и задруге и специјализована друштва која послују у регулисаним индустријама (банке, друштва за осигурање и друга лица у финансијском сектору). Привредно друштво, као правно лице које обавља делатност

у циљу стицања добити, сагласно Закону о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон и 5/15), стиче својство правног лица уписом (регистрацијом) у Регистар привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре (АПР), као регистар у који се уписује оснивање правног лица и другог субјекта (основни регистар), у складу са прописима којима се уређује регистрација привредних субјеката - Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, број 99/11) и пратећи Правилник о садржини Регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију („Службени гласник РС“, број 6/12). Предузетник је пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у Регистру привредних субјеката, кога води АПР, у складу са прописима о регистрацији. Физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност слободне професије, уређену посебним прописом, сматра се предузетником у смислу овог закона ако је тим прописом то одређено. Индивидуални пољопривредник није предузетник у смислу Закона о привредним друштвима, осим ако посебним законом није другачије уређено. Задруга је облик организовања физичких лица (задругара) у којој они, пословањем на задружним принципима добровољности и солидарности, демократичности, економског учешћа, једнаког права управљања, самосталности, задружног образовања и међузадружне сарадње, остварују своје економске, социјалне и културне интересе. Задруге обављају делатност, у складу са законима којима се уређују задруге - Закон о задругама („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 - др. закон и 34/2006), као бивши савезни закон, и Закон о задругама („Службени гласник СРС“, број 57/89 и „Службени гласник РС“, бр. 67/93, 46/95 и 101/2005 - др. закон), који важе истовремено и допуњавају се у примени. Задруга је правно лице и такође се уписује у Регистар привредних субјеката, кога води АПР. Када је реч о установама јавне службе, сагласно Закону о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон), установа се уписује у судски регистар (регистар који води надлежни привредни суд) кад надлежни орган управе утврди да су испуњени услови за почетак рада и обављање делатности који су утврђени законом. Уписом у судски регистар установа стиче својство правног лица.

Привредно друштво има претежну делатност, која се наводи у оснивачком акту друштва и региструје у складу са прописима којима се уређује регистрација привредних субјеката, а може обављати и све друге делатности које нису законом забрањене независно од тога да ли су одређене оснивачким актом, односно статутом. Посебним законом може се условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта надлежног органа. На делатност предузетника сходно се примењују наведене одредбе о делатностима друштва. Предузетник може да обавља све делатности које нису законом забрањене за које испуњава прописане услове, укључујући и старе и уметничке занате и послове домаће радиности.

Изменама и допуне Закона о предузећима из 2002. године („Службени лист СРЈ“, бр. 29/96, 33/96 - испр., 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 - одлука СУС и 36/2002 и „Службени гласник РС“, број 125/2004 - др. закон) искључене су претходне инспекцијске сагласности као услови за отпочињање делатности, у циљу

олакшавања оснивања и регистрације предузећа, бржег започињања пословања и смањења административних процедура. Тада је чланом 18. Закона о предузећима било прописано да предузеће може да обавља делатност у простору који испуњава услове у погледу техничке опремљености, заштите на раду и заштите и унапређивања животне средине, као и друге прописане услове, а испуњеност ових услова утврђује надлежни орган у поступку редовног инспекцијског надзора, с тим да предузеће може да отпочне и обавља делатност која се односи на производњу, промет, дистрибуцију, прераду и ускладиштење материја опасних и штетних по здравље људи и животну средину, ако надлежни орган донесе решење о испуњености услова у погледу техничке опремљености, заштите на раду и заштите и унапређивања животне средине, као и других прописаних услова. Ово решење преузео је у члану 6. и претходно важећи Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 125/2004 и 36/2011 - др. закон). Важећи Закон о привредним друштвима, остајући на истој линији, предвиђа у члану 4. став 2, како је то наведено, да се посебним законом може условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта надлежног органа (дозвола, решење, мишљење и др.), те да се на делатност предузетника сходно примењују ова правила која важе за привредно друштво.

Према општем режиму, привредном субјекту се, дакле, за отпочињање обављања делатности захтева упис у Регистар привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре (АПР), што укључује и добијање пореског идентификационог броја (ПИБ) у службеној комуникацији између АПР и надлежне организационе јединице Пореске управе, у оквиру које раде и порески инспектори задужени за канцеларијску контролу. Пореска управа одбиће да додели ПИБ под условима прописаним чланом 26. Закона о пореском поступку и пореској администрацији и подзаконским прописима којима се ближе уређује ова материја.

С обзиром на то да постоји веома велики број делатности и да су многе од њих од утицаја на јавни интерес, оличен у јавном здрављу, безбедности, праву на здраву животну средину, социјалним и образовним правима и др., посебним законима се одступа од општег режима и установљава посебан режим за почетак рада и обављања одређених делатности од стране привредних субјеката и других правних ентитета.

Посебним законом може се условити регистрација привредног субјекта или обављање одређене делатности административним захтевима јавне управе, као утврђеним условима за обављање делатности, који су прописани у виду:

- уписа у посебан регистар (регистар кога води Агенција за привредне регистре - а да није основни регистар - или други орган или организација, најчешће надлежно министарство или орган у саставу министарства) или именик, односно посебну евиденцију;

- различитих облика сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима, други облик сагласности);

- обавезне пријаве надлежном органу или организацији.

У складу са Законом, Законом о привредним друштвима и другим важећим законима, испуњеност услова за рад, односно обављање делатности привредног

субјекта и другог правног ентитета који је почео да ради и послује, односно већ послује утврђује надлежна инспекција у поступку редовног инспекцијског надзора (општи режим рада и обављања делатности), док се испуњеност ових услова када је, сагласно посебном закону, за почетак рада и обављања делатности неопходна претходна сагласност инспекције утврђује у ванредном инспекцијском надзору по захтеву субјекта (посебни режим, режим дозволе) – утврђујући инспекцијски надзор (члан 6. став 4. Закона). Чланом 38. Закона уређено је када „ћутање инспекције (у утврђујућем и потврђујућем надзору) значи одобрење“.⁸²

Основи регистри:

Регистар привредних субјеката (привредна друштва, предузетници и задруге), кога води АПР;

Регистар удружења (удружења и савези удружења), кога води АПР;

Регистар страних удружења (представништва страних удружења), кога води АПР;

Регистар задужбина и фондација и представништава страних задужбина и фондација, кога води АПР;

Регистар удружења, друштава и савеза у области спорта, кога води АПР;

Регистар установа, кога води надлежни привредни суд.

наставку, а имајући у виду веома велики број посебних регистара, установљених посебним законима и другим прописима, дају се примери тих посебних регистара:

Регистар туризма, кога води Агенција за привредне регистре, у складу са Законом о туризму („Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 - др. закон и 93/2012) и Законом о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 55/04, 111/09 и 99/11);

Регистар произвођача дувана, Регистар обрађивача дувана, Регистар произвођача дуванских производа, Регистар трговаца на велико дуванским производима, Регистар увозника дувана, обрађеног дувана, односно дуванских производа, Регистар извозника дувана, обрађеног дувана, односно дуванских производа и Регистар о маркама дуванских производа, које води Управа за дуван, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија, у складу са Законом о дувану („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 90/07, 95/10, 36/11, 6/12 - усклађени изн., 69/12 - усклађени изн., 93/12, 8/13 - усклађени изн., 64/13 - усклађени изн., 108/13, 4/14 - усклађени изн., 79/14 – усклађени изн. и 5/15 - усклађени изн.);

Регистар произвођача алкохолних пића, кога води Пореска управа - Централа, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија, у складу са Законом о акцизама („Службени гласник РС“, бр. 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05 - др. закон, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 6/12 - усклађени дин. изн., 43/12 - одлука, 76/12 - одлука, 93/12, 119/12, 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 4/14 - усклађени дин. изн., 68/14 - др. закон, 142/14, 4/15 - усклађени дин. изн., 5/015 - усклађени дин. изн. и 55/15);

Видети објашњења уз члан 38, којим је уређено окончање поступка без доношења решења.

Регистар издатих дозвола у складу са Законом о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС“, број 36/09), кога води министарство надлежног за послове заштите животне средине;

Централни регистар објеката који води министарство надлежно за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде, у складу са Законом о безбедности хране;

Виноградарски регистар и Винарски регистар, које води министарство надлежно за послове пољопривреде, у складу са Законом о вину („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 93/12);

Регистар правних лица и предузетника за обављање ветеринарске делатности, Регистар објеката, Регистар одобрених објеката и Регистар извозних објеката, које води министарство надлежно за послове ветеринарства, у складу са Законом о ветеринарству;

Регистар лица за обуку животиња, Регистар превозника животиња и Регистар за огледе на животињама, које води министарство надлежно за послове ветеринарства, у складу са Законом о добробити животиња;

Интегрални регистар хемикалија који се састоји од Регистра хемикалија и Регистра биоцидних производа, кога води министарство надлежно за послове заштите животне средине, у складу са Законом о хемикалијама;

Регистар пољопривредних саветодаваца, кога води министарство надлежно за послове пољопривреде, у складу са Законом о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде („Службени гласник РС“, број 30/10).

наставку, а имајући у виду веома велики број дозвола, лиценци, одобрења и других видова сагласности јавне управе за рад и обављање делатности, установљених посебним законима и другим прописима, дају се примери тих јавних сагласности:

дозвола (решење) надлежног органа којим се правном или физичком лицу одобрава сакупљање, транспорт, увоз, извоз и транзит, складиштење, третман или одлагање отпада и утврђују услови поступања са отпадом на начин који обезбеђује најмањи ризик по здравље људи и животну средину, у складу са Законом о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10) и Законом о амбалажи и амбалажном отпаду;

акцизна дозвола - документ којим се одобрава отпремање и смештање акцизних производа без обрачунавања и плаћања акцизе, у складу са Законом о акцизама;

дозвола за прво стављање у промет нове хране, генетски модификоване хране и генетски модификоване хране за животиње, у складу са Законом о безбедности хране и посебним прописима;

дозвола за производњу, обраду, увоз и извоз дувана, односно обрађеног дувана и дозвола за промет (трговина на велико, трговина на мало, увоз и извоз) дуванских производа, у складу са Законом о дувану;

лиценце за обављање енергетских делатности, у складу са Законом о енергетици – (списак енергетских делатности је утврђен у члану 16. Закона о енергетици);

дозволе за обављање делатности промета и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија, у складу са Законом о хемикалијама;

дозвола за приређивање посебних игара на срећу у играчницама, у складу са Законом о играма на срећу („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 93/12 - др. закон);

дозвола за обављање ванредног превоза на јавном путу, у складу са Законом о јавним путевима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 123/07, 101/11, 93/12 и 104/13);

дозвола за рад јавног складишта, у складу са Законом о јавним складиштима за пољопривредне производе („Службени гласник РС“, број 41/09);

дозвола за стављање лека у промет, у складу са Законом о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 107/12);

лиценца - решење којим се правним лицима и предузетницима који испуњавају прописане услове, дозвољава обављање делатности приватног обезбеђења и решење којим се физичким лицима која испуњавају прописане услове, дозвољава вршење послова приватног обезбеђења, у складу са Законом о приватном обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 104/13);

дозволе за стављање у промет пестицида и ђубрива, у складу са Законом о заштити биља („Службени лист СРЈ“, бр. 24/98 и 26/98 - испр. и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 - др. закон и 41/09 - др. закон);

дозвола - писани акт који Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије издаје за појединачни промет једног или више извора јонизујућих зрачења, радиоактивних и нуклеарних материјала, у складу са Законом о заштити од јонизујућих зрачења и нуклеарној сигурности („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 93/12);

дозволе за коришћење структурних подсистема, чинилаца интероперабилности и других елемената структурних подсистема у складу са законом којим се уређује безбедност и интероперабилност у железничком саобраћају, у складу са Законом о железници („Службени гласник РС“, број 45/13);

одобрење за примењена геолошка истраживања и одобрење за експлоатацију резерви минералних сировина и геотермалних ресурса, у складу са Законом о рударству и геолошким истраживањима („Службени гласник РС“, број 88/11);

одобрење за извоз и за добијање извозног контролног броја, у складу са Законом о ветеринарству;

санитарна сагласност на идејни пројекат за објекте у којима се обавља здравствена делатност, објекте за јавно снабдевање становништва водом за пиће и објекте за производњу животних намирница путем индустријских постројења и уређаја, у складу са Законом о санитарном надзору;

лиценца за производњу - исправа којом се лицима са додељеним произвођачким кодом одобрава производња оптичких дискова и/или производних делова (стампер), у складу са Законом о оптичким дисковима („Службени гласник РС“, број 52/11);

лиценца за обављање послова организатора путовања, у складу са Законом о туризму;

лиценца за обављање саветодавних послова у пољопривреди, у складу са Законом о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде („Службени гласник РС“, број 30/10);

лиценца за рад геодетске организације, у складу са Законом о државном премеру и катастру („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13 и 15/15 – одлука УС);

такси дозвола, у складу са Законом о превозу у друмском саобраћају

(„Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/01, 61/05, 91/05, 62/06 и 31/11), кога ван снаге ставља Закон о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, број 68/15), и одлуком јединице локалне самоуправе;

дозвола за обављање здравствене делатности у здравственој установи (дом здравља, апотека, болница, завод, завод за јавно здравље, клиника, институт, клиничко болнички центар, клинички центар), организационој јединици здравствене установе, приватној пракси (ординација лекара, односно стоматолога, поликлиника, лабораторија, апотека, амбуланта за здравствену негу, амбуланта за рехабилитацију, лабораторија за зубну технику), у организационим јединицама факултета здравствене струке, одређених послова здравствене делатности у установама социјалне заштите, заводу за извршење заводских санкција и другим правним лицима за која је посебним законом утврђено да могу обављати одређене послове из здравствене делатности, обављање превентивне здравствене делатности у ординацији медицине рада за потребе запослених код одређеног послодавца, у складу са Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон и 93/14);

дозвола за производњу лекова, производњу медицинских средстава - цео производни поступак или део производног поступка, промет лекова и медицинских средстава на велико, израду галенских лекова, промет медицинских средстава на мало у специјализованим продавницама, у складу са Законом о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС“, бр. 30/10 и 107/12);

решење о верификацији установе образовања и васпитања, у складу са Законом о основама система образовања и васпитања;

лиценца за пружање услуге социјалне заштите од стране организације социјалне заштите, у складу са Законом о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11).

Нерегистровани субјекат је надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре (АПР) или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности. Нерегистровани субјекат је, дакле, надзирани субјекат и над њим се врши инспекцијски надзор и према њему се примењују одредбе Закона. Нерегистровани субјекат је странка у поступку у складу са чланом 39. и чланом 40. став 1. Закона о општем управном поступку.

Када се у поступку инспекцијског надзора утврди да је надзирани субјекат започео поступак прибављања дозволе, лиценце и другог вида јавне сагласности пред надлежним органима или организацијом, треба прекинути поступак док надлежни орган, односно организација не реши по овом захтеву надзираног субјекта, будући да се ради о претходном питању. Правни институт претходног питања је уређен Законом о општем управном поступку у чл. 134 – 138. Чланом 134. став 1. тог закона прописано је да ако орган који води поступак наиђе на питање без чијег се решења не може решити сама управна ствар, а то питање чини самосталну правну целину за чије је решење надлежан суд или други орган (претходно питање), он може, под условима из овог закона, сам расправити то питање, или поступак прекинути док надлежни орган то питање не реши. О прекиду поступка доноси се закључак, против ког је допуштена посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган. Чланом 138. истог закона је прописано да ће се поступак прекинут због решавања претходног питања пред надлежним органом наставити пошто буде коначно одлучено о том питању.

У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др) или без пријаве надлежном органу или организацији, када су овај упис, сагласност или пријава прописани као услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта. Према томе, сагласно одредбама Закона, а у смислу инспекцијског надзора, постоји изједначавање ове две категорије.

Примери: Друштво с ограниченом одговорношћу, које је уписано у АПР (основни регистар) и обавља промет на велико, на пример, жвакаћих гума, бомбона, дневне штампе и слично, а није уписан у Регистар трговаца на велико дуванским производима (посебни регистар), није испунило законске услове за трговину дуванских производа на велико и у том делу инспекција према том субјекту (друштву) има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и у том делу се на овог субјекта (друштво) примењују одредбе „кровног“ и посебних закона које се односе на нерегистрованог субјекта. Исто тако, трговац на мало (нпр. предузетник) који обавља промет на мало, на пример, жвакаћих гума, бомбона, дневне штампе и слично, а нема дозволу за обављање делатности трговине на мало дуванским производима, није испунио законске услове за трговину дуванских производа на мало и у том делу инспекција према том субјекту (предузетнику) има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и у том делу се на овог субјекта (предузетника) примењују одредбе „кровног“ и посебних закона које се односе на нерегистрованог субјекта. Законом о дувану је у члану 93. прописано да ће се новчаном казном од 100.000 динара до 2.000.000 динара казнити за прекршај правно лице ако набави семе дувана, односно расад дувана, производи, обрађује, односно

врши промет дувана, односно обрађеног дувана, обавља делатност производње и промета дуванских производа, без уписа у одговарајући регистар, односно одговарајућу евиденциону листу (чл. 11, 19, 32, 40, 45, 54, 61. и 66б). За овај прекршај казниће се одговорно лице у правном лицу новчаном казном од 5.000 динара до 150.000 динара, предузетник - новчаном казном од 10.000 динара до 500.000 динара, а физичко лице - новчаном казном од 5.000 динара до 150.000 динара.

Чланом 46. Закона о туризму су уређена туристичка путовања за сопствене потребе. Прописано је да синдикалне организације, удружења пензионера, феријалне, студентске, извиђачке и планинарске организације и установе социјалне и дечије заштите, као и друга удружења и организације, могу само за своје чланове, односно кориснике, у складу са својим статутом, организовати туристичко путовање или излет, без сврхе стицања добити. Ове организације и установе дужне су да свако туристичко путовање пријаве туристичкој инспекцији, најкасније три радна дана пре отпочињања путовања. Чланом 126. истог Закона је прописано да ће се новчаном казном од 100.000 до 250.000 динара казнити за прекршај правно лице ако поступа супротно члану 46. тог закона. Сагласно члану 33. став 2. и другим одредбама Закона о инспекцијском надзору којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према њима у вези са чланом 46. Закона о туризму, туристичка инспекција према организацијама и установама које не пријаве туристичко путовање туристичкој инспекцији има и врши сва овлашћења која има и врши према нерегистрованом субјекту.

Правно или физичко лице које користи пољопривредно земљиште у државној својини без правног основа, односно супротно одредбама Закона о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 65/08 - др. закон и 41/09) је нерегистровани субјекат. Један од правних основа коришћења пољопривредног земљишта у државној својини је уговор о закупу овог пољопривредног земљишта. Сагласност надлежног органа или организације се у овом случају (као и у другим сличним случајевима) даје кроз уговор, који представља сагласност воља двеју страна о одређеним правима и обавезама.

Предузетник који се, противно одредбама Закона о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС“, бр. 128/14), без уписа у Регистар привредних рибара и без дозволе за привредни риболов бави привредним риболовом (риболов који се обавља уз употребу дозвољених удичарских, мрежарских и самоловних алата), који обухвата и стављање у промет уловљене рибе, спада у нерегистроване субјекте.

Када су у питању надзирани субјекти који су уписани у регистар АПР-а, имају посебну дозволу за рад и уписани су у посебан регистар, али запошљавају лица која немају неопходну лиценцу, а обавезни су да је имају да би обављали одређене послове у оквиру надзираног субјекта, није нерегистровани субјекат, него се ради о регистрованом надзираном субјекту који поступа противно закону. На пример, Закон државном премеру и катастру познаје две врсте лиценци:

лиценца за рад геодетске организације, као привредног друштва, другог правног лица и предузетника, који су регистровани у АПР-у и Републичком геодетском заводу (РГЗ) за извођење геодетских радова и који испуњавају услове прописане законом. Један од услова за издавање геодетској

организацији лиценце за рад је да она има Законом о државном премеру и катастру прописани број запослених геодетске струке са одговарајућим геодетским лиценцама или запослених геодетске струке којима се не издаје геодетска лиценца у складу са овим законом;

геодетска лиценца, која може бити првог и другог реда, а која се издаје стручним лицима за обављање одговарајућих послова геодетских радова и геодетског обележавања.

Полазећи од наведеног и од члана 3. тачка 4) и члана 33. Закона о инспекцијском надзору, произлази да геодетска организација која је уписана у регистар АПР-а, има лиценцу за рад (што значи да има прописани број запослених геодетске струке са одговарајућим геодетским лиценцама или запослених геодетске струке којима се не издаје геодетска лиценца) и уписана је у Регистар лиценци, који води РГЗ, а истовремено у радном односу или по другом правном основу има лица која немају геодетску лиценцу, а обавезни су да је имају да би обављали одређене послове у оквиру геодетске организације, није нерегистровани субјекат, него се ради о регистрованом надзираном субјекту који поступа противно Закону о државном премеру и катастру. У односу на овог субјекта, геодетски инспектор РГЗ-а има овлашћења и дужности прописане чл. 176–178. Закона о државном премеру и катастру и овлашћен је да, у складу са законом, поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против геодетске организације и одговорног лица у правном лицу, односно предузетника, ако постоји основана сумња да је извршен прекршај из чл. 182. или 183. Закона о државном премеру и катастру.

Ако геодетска организација која је уписана у регистар АПР-а, има лиценцу за рад и уписана је у Регистар лиценци РГЗ-а радно ангажује лице без уговора о раду или другог ваљаног правног основа, у питању је и даље регистровани субјекат, с тим што инспекција према том надзираном субјекту има и врши овлашћења и дужности које су прописане посебним законом и на овог надзираног субјекта се примењују одредбе члана 33. став 4. Закона о инспекцијском надзору, којима је прописано да се инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши према плану инспекцијског надзора, али и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, без издавања налога за инспекцијски надзор и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора. Ова тематика надзора је подобна да буде предмет заједничког инспекцијског надзора инспекције рада, пореске инспекције и геодетске инспекције.

У заједничком инспекцијском надзору, у складу са чланом 66. Закона о државној управи, којим је прописано да послом из делокруга два или више органа државне управе управља онај орган државне управе у чијем делокругу је претежни део посла, решење којим се налаже нерегистрованом субјекту да се упише у основни регистар и забрањује да обавља делатност до испуњења законских услова доноси инспекција у чијем делокругу је претежни део овог посла, односно надзора, у складу са законом којим се уређују министарства и посебним законима и другим прописима којима се уређује делокруг инспекција. Друге инспекције које учествују у заједничком надзору, а не управљају надзором у складу са чланом 66. Закона о државној управи, доносе решења којима изричу мере са аспекта свог делокруга (нпр. налагање закључивања уговора о раду, заплена робе и других предмета и др).

Када је реч о појмовно-терминолошкој исправности, у јавности и литератури, укључујући и стручну јавност и литературу, често се говори о „нерегистрованој, односно непријављеној делатности“, а овај израз употребљава и Закон о пореском поступку и пореској администрацији. Међутим, овај израз није прецизан и може да произведе погрешна тумачења и разумевања. Наиме, привредно друштво и предузетник имају претежну делатност, која се наводи у оснивачком акту, односно статуту друштва (напомена: предузетник нема оснивачки акт нити статут) и региструје у Регистру привредних субјеката, а није неопходно, као што је то било према ранијим прописима, да се у оснивачком акту друштва наводе а у регистар таксативно уписују све делатности које друштво и предузетник обављају, где друштво и предузетник оне делатности које нису наведене у овом акту и регистроване нису могли да обављају. Према томе, ради се не о нерегистрованој, односно непријављеној делатности, него о нерегистрованим, односно непријављеним субјектима који обављају делатност.

Појавни облици обављања делатности и вршења активности од стране нерегистрованог субјекта су разноврсни и постоје у свим областима и свим делатностима и активностима за чије обављање се захтева упис у регистар или јавна сагласност. По правилу, обављање делатности и вршење активности од стране нерегистрованог субјекта се врши у приватним просторијама тог субјекта (стамбени простор: стан, кућа, подрум, помоћни објект и сл), коришћењем приватног возила тог субјекта (у сврхе превоза путника или транспорта робе и сл.) или на отвореном.

Примери обављања делатности и вршења активности од стране нерегистрованог субјекта:

- нерегистроване стоматолошке ординације у становима;

- нерегистровани угоститељски објекти за смештај;

- нерегистровани угоститељски објекти за исхрану и пиће;

- организоване “мануфактуре” за производњу текстилних производа које нерегистровано раде у становима, кућама, подрумима и помоћним и повезаним објектима и “на црно” запошљавају по десет и више радника, уз то кривотворећи заштићене робне марке (жигове) легалних привредних субјеката;

- производња и испорука хране потрошачима нерегистровано и без испуњавања санитарних, хигијенских, безбедносних и других стандарда;

- нерегистроване кланице и месаре;

- превоз путника без дозволе и регистрације;

- продаја робе непрехрамбеног типа од стране нерегистрованих субјеката поред пијаца;

- сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање отпада без дозволе регистрације;

- домови за негу старих особа без издате лиценце и регистрације;

- предшколске установе које обављају делатност без лиценце и регистрације;

- бесправна градња (грађење без грађевинске дозволе);

- нерегистрована паркиралишта;

- погребне услуге;

организовање свадбених весела;
услуге пражњења септичких јама и др.

Примера ради, са аспекта изградње објеката, с обзиром да је нерегистровани и са њим изједначени субјекат онај надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у регистар или нема дозволу, законским одредбама покривени су, дакле, и нерегистровани инвеститори (лица која нерегистровано, односно без дозволе обављају делатност грађења) и физичка лица која без грађевинске дозволе граде објекат за своје потребе.

У инспекцијској пракси приметна је појава да предузетници привремено прекидају обављање делатности и то региструју у Регистру привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре (АПР), те да у стварности, упркос регистрованом прекиду, настављају да продају робу / пружају услуге, односно да обављају делатност. Чланом 90. Закона о привредним друштвима прописано је да је предузетник у обавези да о периоду прекида обављања делатности истакне обавештење на месту у коме обавља делатност. Прекид обављања делатности се региструје у складу са законом о регистрацији и не може се утврђивати ретроактивно. Закон о привредним друштвима прописује прекршаје предузетника у члану 588, али је овај закон пропустио да у овом члану прекршајно санкционише обављање делатности за време регистрованог привременог прекида. С друге стране, чланом 45. Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14) прописано је кривично дело са запређеном казном затвора од три месеца до пет година за онога ко регистру пријави неистинит податак или достави лажни или преиначени документ у намери да се такав податак или документ у поступку регистрације и евиденције употреби као прави. Фактура издата након регистрације привременог прекида предузетника може указати на то да је предузетник пријавио неистинит податак да је привремено спречен да обавља делатност. С овим у вези, у генеричком смислу, чланом 238. Кривичног законика прописано је кривично дело Злоупотреба овлашћења у привреди. Према овом кривичном делу, предузетник, који у намери прибављања противправне имовинске користи за себе састављањем исправе неистините садржине, односно лажним приказивањем или прикривањем чињеница, неистинито приказује стање или кретање средстава или резултате пословања, па на тај начин стави себе у повољнији положај приликом добијања средстава или других погодности које им се не би признале према постојећим прописима, казниће се затвором од три месеца до пет година.

Према нашем мишљењу, поступање предузетника који региструје привремени прекид обављања делатности и, поред тог регистрованог прекида, настави да обавља делатност има правну природу поступања нерегистрованог субјекта, односно субјекта из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору који потпада под исти правни режим као нерегистровани субјекат, и према њему треба применити одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта. Наиме, у питању је предузетник, који јесте регистрован у основном регистру, али који је у том регистру регистровао и прекид обављања делатности, и користећи правну празнину погледу прекршаја, упркос регистрованом прекиду, наставио да обавља делатност,

чиме представља нелојалну конкуренцију привредним субјектима који послују у складу са прописима и врши незакониту пореску евазију. Између регистрованог предузетника и физичког лица које је обављања делатност чији је прекид регистрован и саме делатности која се обавља постоји истоветност (идентитет лица и делатности). Ово лице је фактички предузетник, попут нерегистрованог субјекта. Правне последице оваквог обављања делатности су исте као код нерегистрованог субјекта.

Делатност нерегистрованог субјекта, према интензитету, може бити ниског, средњег и високог интензитета. Код ниског интензитета, ради се о тзв. мрављој сивој економији. Карактеристичан је тзв. „мрављи шверц“, кога карактеришу недозвољен пренос робе преко границе и мања количина робе, али чије вршење и промет робе могу бити учестали, чиме се повећава обим недозвољене трговине до средњег интензитета. Овакви појавни облици обављања делатности нерегистрованих субјеката су нарочито заступљени у условима лоших финансијских прилика, слабе привреде и високе незапослености, који, по природи ствари, стварају услове за различите видове преварног понашања, укључујући оно према држави, пословној конкуренцији, потрошачима, радницима и другим грађанима. Када је у питању сива економија високог интензитета, она тада, у ствари, прелази у тзв. црну економију, тј. у „класични“ криминал, односно вршење кривичних дела ради стицања противправне имовинско-финансијске користи. Поменуто је нарочито критично када се ради о групи која има своје организаторе и коловођу.

Обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта не сматра се када је за обављање делатности или вршење активности законом искључена, односно није предвиђена обавеза уписа у основни регистар, односно обавеза уписа у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или није предвиђена сагласност надлежног органа или организације или пријава надлежном органу или организацији.

Пример за непостојање обавезе уписа у посебни регистар су пољопривредна газдинства, код којих нема обавезе уписа у Регистар пољопривредних газдинстава, кога води Управа за аграрна плаћања, као орган у саставу министарства надлежног за послове пољопривреде, у складу са Законом о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, бр. 41/2009 и 10/2013 - др. закон), него постоје подстицаји за упис.

Обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта не сматра се ни:

лични рад за сопствене потребе;

рад члана породичног домаћинства предузетника код тог предузетника без заснивања радног односа у складу са одредбама закона којим се уређују привредна друштва. С тим у вези, Законом о привредним друштвима је у члану 89. став 9. прописано да, изузетно, члан породичног домаћинства предузетника може радити код тог предузетника без заснивања радног односа:

повремено током дана и то искључиво у седишту, ако је његово присуство неопходно због природе делатности предузетника (да се

трговачка радња предузетника не би затварала током радног времена, да би се утоварила роба, да би се очистио пословни простор и сл.); привремено током оспособљавања за обављање делатности старих и уметничких заната, односно послова домаће радиности, ако предузетник обавља ту делатност; у време када предузетник користи годишњи одмор у складу са законом.

друга породична, пријатељска или суседска помоћ у раду, услугама или активностима која се пружа физичком лицу који није нерегистровани субјекат нити субјекат из члана 33. став 2. овог закона (субјекат уписан у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације или без пријаве надлежном органу или организацији, када је овај упис, сагласност или пријава прописана као услов за обављање те делатности или вршење те активности), без новчане накнаде, односно друге материјалне користи, у обиму који је уобичајен за такву врсту помоћи и у тим односима и нередовно, а околности конкретног случаја упућују на основан закључак да није у питању рад код надзираног субјекта без уговора о раду или другог ваљаног правног основа. Наиме, није ретка ситуација да лица која обављају делатност као нерегистровани субјекти, односно која ангажују раднике без ваљаног правног основа неистинито органима вршења контроле представљају тај рад и делатност као породичну („рођачку“), пријатељску или суседску услугу и помоћ. Такве услуге и помоћ су, иначе, редовна и нормална појава у породичним и друштвеним заједницама, представљајући својеврсног финог регулатора друштвених односа. Оне, свакако, не могу бити забрањене, али се мора водити рачуна о томе да не буду злоупотребљене. Из тих разлога, Законом су дефинисана ограничења за такав рад, тако да он, дакле, мора да поседује следећа обележја:

помоћ је у раду, услугама или активностима;

прималац помоћи је физичко лице који није нерегистровани субјекат нити субјекат из члана 33. став 2. овог закона;

помоћ се даје без новчане накнаде, односно друге материјалне користи;

помоћ се пружа у обиму који је уобичајен за такву врсту помоћи и у тим односима;

помоћ се пружа нередовно, а не континуирано;

околности конкретног случаја упућују на основан закључак да није у питању рад код надзираног субјекта без уговора о раду или другог ваљаног правног основа.

Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта ни нужни рад за спречавање несреће или отклањање последица природних или других несрећа, волонтерски рад физичког лица у складу са законом којим се уређује волонтирање, аматерско културно и уметничко стваралаштво у складу са законом, извршавање судских и других одлука надлежних органа и организација, обављање послова и активности чланова у политичким странкама, синдикатима, удружењима и другим невладиним недобитним

организацијама, који су везани за остваривање циљева и задатака тих организација, у складу са законима којима се уређују те организације и статутом, и рад у јавном интересу по основу изречене казне.

Законом је у члану 10. став 4. и члану 33. став 4. одређено да се инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима планира и врши према плану инспекцијског надзора. Будући да се ради о планирању надзора над нерегистрованим субјектима, по природи ствари, у план ће се унети одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (врста делатности или активности, територијално подручје, врста робе или производа, односно услуга итд).

Сагласно члану 33. став 4. Закона, инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима врши се:

- и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора;
- без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору;
- без издавања налога за инспекцијски надзор;
- у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Правила из члана 33. став 4. Закона се примењују и у инспекцијском надзору над надзираним субјектом код кога се затекне лице које без уговора о раду – на одређено или неодређено време или другог ваљаног правног основа (уговор о раду ван радног односа – привремени и повремени послови, уговор о делу, уговор о стручном оспособљавању и усавршавању, допунски рад, пословна сарадња привредних субјеката, стручна пракса и др.) ради код тог субјекта.

Инспекција према том надзираном субјекту има и врши овлашћења и дужности које су прописане посебним законом – инспекција рада у складу са Законом о раду и пореска инспекција у складу са Законом о пореском поступку и пореској администрацији.

Чланом 268. тачка 3) Закона о раду прописано је да је у поступку инспекцијског надзора инспектор је овлашћен да врши контролу да ли је извршена пријава на обавезно социјално осигурање, на основу података из Централног регистра обавезног социјалног осигурања. Члан 269. тог закона прописује да, у вршењу инспекцијског надзора, инспектор рада је овлашћен да решењем наложи послодавцу да у одређеном року отклони утврђене повреде закона, подзаконског акта, општег акта и уговора о раду. Инспектор рада је овлашћен да решењем наложи послодавцу да са запосленим који је засновао радни однос у смислу члана 32. став 2. овог закона, закључи уговор о раду у писаном облику. С овим у вези, чланом 32. Закона о раду прописано је да се уговор о раду закључује пре ступања запосленог на рад, у писаном облику, а ако послодавац са запосленим не закључи уговор о раду у складу са наведеним, сматра се да је запослени засновао радни однос на неодређено време даном ступања на рад. Чланом 273. Закона о раду прописано је а ће се новчаном казном од 800.000 до 2.000.000 динара казнити за прекршај послодавац са својством правног лица ако са лицем које ради није закључио уговор о раду или други уговор у смислу овог закона (чл. 30-33. и чл. 197-202). Новчаном казном од 300.000 до 500.000 динара за овај прекршај казниће се предузетник, а новчаном

казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за овај прекршај одговорно лице у правном лицу, односно заступник правног лица.

Чланом 131. став 1. тачка 3) Закона о пореском поступку и пореској администрацији прописано је да у току пореске контроле порески инспектор може пореском обвезнику изрећи забрану вршења делатности у трајању до 60 дана ако утврди да се избегава утврђивање и плаћање пореза радним ангажовањем лица која немају закључен уговор о раду или други акт о радном ангажовању донет у складу са прописима о радним односима, као и ако та лица нису, у складу са прописима, пријављена надлежној организацији обавезног социјалног осигурања. Забрана вршења делатности пореском обвезнику изриче се за пословне просторије пореског обвезника у којима су у току пореске контроле утврђене ове неправилности.

Према члану 33. став 5. Закона, инспектор, одмах пошто открије нерегистрованог субјекта, доноси решење о мерама за отклањање незаконитости, забране обављања делатности или вршења активности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали.

Инспектор решење одмах доставља нерегистрованом субјекту и њиме му:

налаже да без одлагања покрене прописани поступак за упис у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре, односно

одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији;

забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова;

заплењује робу, документацију и друге предмете који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали. Са одузетим стварима инспекција поступа на начин одређен посебним законом (Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о трговини и други закони који уређују ову материју). Формулација „предмети који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности“ обухвата и опрему помоћу које је нерегистровани субјекат обављао делатност или вршио активност. Према нашем мишљењу, када постоји физичка, односно фактичка немогућност заплене опреме, односно ако би трошкови одузимања и/или чувања опреме били несразмерно велики, а имајући у виду да се решењем забрањује нерегистрованом субјекту да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова, инспектор је овлашћен да запечатити опрему нерегистрованог субјекта и тако га физички онемогући да даље обавља делатност, те је могуће да та опрема остане код нерегистрованог субјекта. Инспектор ће у овим случајевима упозорити нерегистрованог субјекта да је скидање и повреда службеног печата и знака – кривично дело из члана 327. Кривичног законика;

налаже да отклони друге откривене незаконитости. Нерегистровани субјекат није, наиме, испунио основни услов за обављање делатности или вршење активности – није уписан у регистар, односно нема дозволу или

други вид јавне сагласности за обављање делатности, тако да, с обзиром да овај субјекат није испунио први услов, инспекција се неће упуштати у то да ли је испунио друге захтеве и стандарде за обављање делатности или вршење активности. Али, постоје друге незаконитости које потичу од обављања делатности или вршења активности нерегистрованог субјекта које носе озбиљан ризик по здравље људи, околину, биљке и животиње, и нерегистровани субјекат је дужан да их, по налогу инспекције, отклони.

Када је у питању поступак према нерегистрованом субјекту од стране инспекције рада, треба имати у виду да је Законом о раду у члану 2. став 1, поред осталог, прописано да се одредбе овог закона примењују на запослене који раде на територији Републике Србије, код домаћег или страног правног, односно физичког лица (послодавац), а у члану 5. став 2. да је послодавац, у смислу овог закона, домаће, односно страно правно или физичко лице које запошљава, односно радно ангажује, једно или више лица. Сагласно одредбама Закона о инспекцијском надзору и Закона о раду, утврђује се да инспекција рада према нерегистрованим субјектима, који фактички обављају делатност и фактички запошљавају, односно радно ангажују физичка лица (фактички предузетници, односно фактички послодавци који фактички ангажују раднике), примењује одредбе Закона о раду и Закона о инспекцијском надзору. Према нашем мишљењу, решењем које инспектор рада, након извршеног инспекцијског надзора и утврђених чињеница, доноси сагласно члану 33. ст. 5. и 6. Закона о инспекцијском надзору, члану 269. Закона о раду и члану 192. став 1. Закона о општем управном поступку налаже се нерегистрованом субјекту да, без одлагања, покрене поступак за упис у регистар, забрањује обављање делатности до уписа и налаже да, по упису, са лицима која је инспектор затекао на раду (радници на фактичком раду) код овог фактичког послодавца закључи уговор о раду, односно уговор о раду ван радног односа уколико су за то испуњени услови постављени Законом о раду, као и налаже да отклони друге незаконитости (нпр. у погледу безбедности и здравља на раду), уколико су исте утврђене.

Инспекцијскоправни режим посебног поступка према нерегистрованим субјектима је стриктан, а у питању правно везана надлежност инспекције. У правно везаној надлежности правном нормом је инспектору одређено како је дужан да поступи у одређеној ситуацији, при чему инспектору није поверена слобода да бира начин на који ће поступити, који акт ће донети и које мере ће изрећи. Међутим, по нашем мишљењу, у изузетним случајевима које треба уско тумачити, могуће је и код правно везане надлежности каква је ова извесно прилагођавање норме конкретним околностима случаја и употреба стручне оцене од стране инспектора. Јер, правно везана надлежност не искључује разумевање смисла норме и циља који се њом жели остварити, природе, конкретних околности и легитимних интереса ствари у питању, правилно расуђивање и узимање у обзир свих последица које би настале услед одређених инспекцијских мера какве су забрана рада и обављања делатности и заплена робе, документације и других предмета, те успостављање равнотеже између правне заповести, циља правне норме, околности конкретног случаја, легитимног интереса и последица које могу настати, где некада – посматрано са друштвеног и

економског аспекта - штетне последице настале услед изрицања инспекцијских мера могу бити теже, штетније од последица неизрицања мера.

Доследно прописаном стриктном правном режиму под који потпада нерегистровани субјекат, жалба не одлаже извршење овог решења.

Инспектор је овлашћен да ради утврђивања чињеница изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, које решење је на линији образложеног законског решења о прибављању релевантних података и информација по службеној дужности у припреми инспектора за инспекцијски надзор.

Ради прикупљања личних и идентификационих података нерегистрованог субјекта, инспектор је овлашћен да изврши увид у личну карту или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица затечена на месту надзора. Одређеним посебним законима (Закон о трговини, Закон о раду и др.) је утврђено ово овлашћење инспектора одређених инспекција да идентификују лица, а Законом се оно утврђује као опште овлашћење које имају све инспекције и сви инспектори. Ово овлашћење је врло корисно за вршење теренског инспекцијског надзора и у свему одговара статусу инспектора као службеног лица, а истовремено се избегава неоправдано трошење полицијских ресурса и ангажовање припадника полиције (нпр. саобраћајна полиција, комунална полиција) на тражење инспекције само ради вршења овлашћења утврђивања идентитета лица увидом у личну исправу, јер инспекције које траже ангажовање полиције немају ово овлашћење. Закон је одредио да ће ово опште овлашћење почети са применом истеком рока од 12 месеци од ступања на снагу овог закона, тако да ће до тада (у међупериоду) оне инспекције којима овлашћење утврђивања идентитета лица увидом у личну карту или другу погодну јавну исправу није утврђено у посебном закону, ради вршења ових радњи користити помоћ полиције, односно службених лица која имају ово овлашћење.

Чланом 41. став 3. Закона утврђено је да инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјекат без одлагања покренуо прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, и да ли се придржава забране обављања делатности или вршења активности до испуњења за то прописаних услова, као и да ли је отклонио друге откривене незаконитости.

Овим чланом уређено је и печатење објекта од стране инспекције у случају затварања објекта, односно забране обављања делатности. Одредбе о печатењу објекта ће почети да се примењују истеком рока од 12 месеци од ступања Закона на снагу, а до њиховог почетка примене печатење се врши на основу одредаба Закона о општем управном поступку којима се уређује извршење решења донесеног у поступку ради остваривања неновчаних обавеза и посебних прописа.

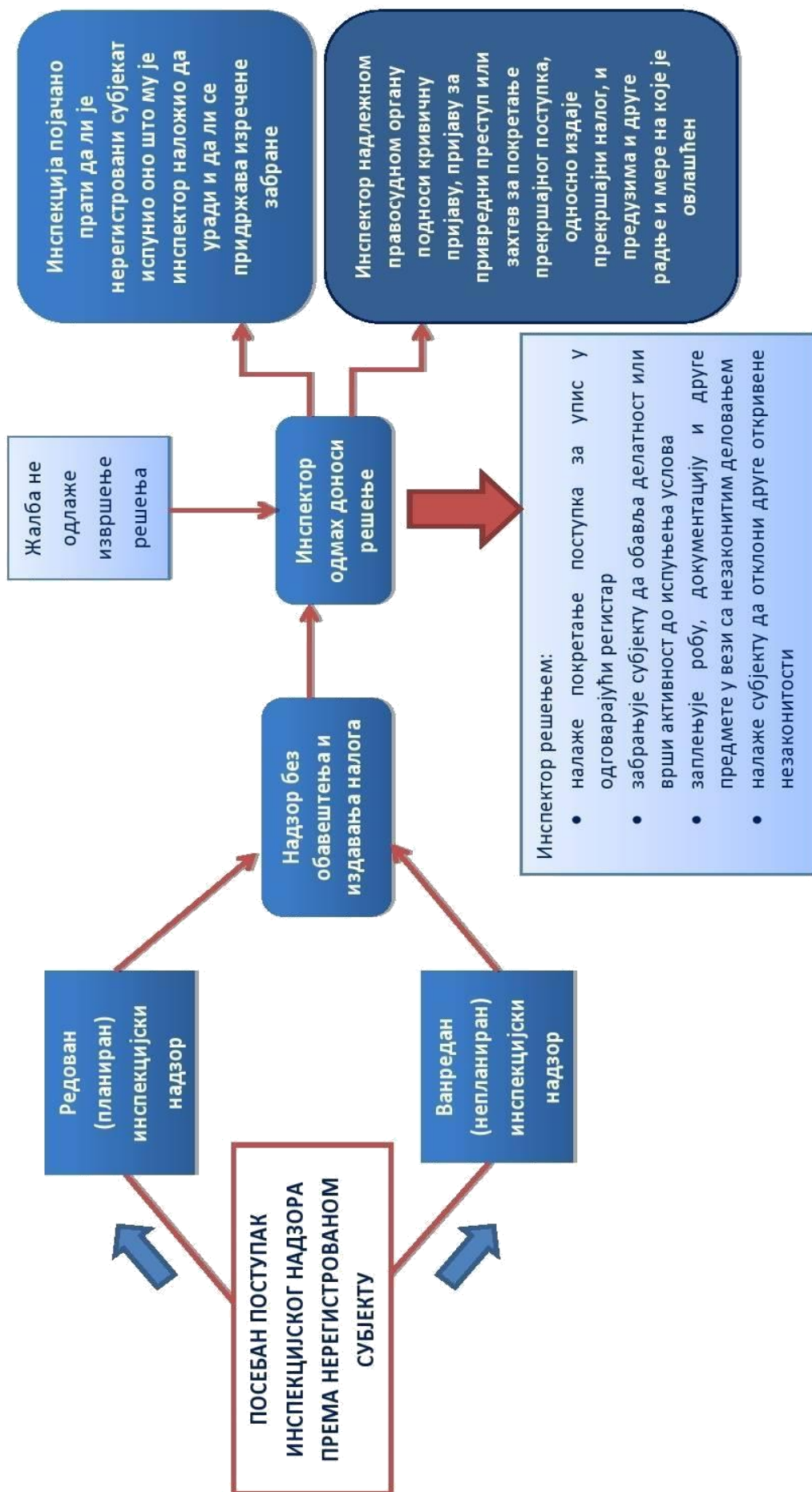
Чланом 42. Закона утврђено је да инспектор против нерегистрованог субјекта, зависно од кажњивог (казненог) дела за које се терети, надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје му прекршајни налог.

Посебни облици прекршаја нерегистрованог и са њим изједначеног субјекта, који су прописани посебним законима (нпр. прекршај из члана 76. став 1. тачка 1) и став 2. Закона о трговини), имају предност над општим облицима прекршаја нерегистрованог и са њим изједначеног субјекта, који су прописани Законом о инспекцијском надзору, с обзиром да посебно уређење прекршаја има предност у правном систему над општим уређењем прекршаја. Процес усаглашавања посебних прекршаја нерегистрованог и са њим изједначеног субјекта са општим облицима прекршаја нерегистрованог и са њим изједначеног субјекта треба спровести под условима, на начин и у роковима прописаним чланом 69. Закона о инспекцијском надзору.

Исти однос као између општег и посебних прекршаја постоји и у погледу привредних преступа привредног друштва и одговорног лица, и то између општег привредног преступа из члана 585. став 1. тачка 1) и став 2. Закона о привредним друштвима, и посебних привредних преступа прописаних посебним законима. Чланом 585. став 1. тачка 1) Закона о привредним друштвима прописано је да ће се новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити за привредни преступ привредно друштво ако обавља делатност без претходног одобрења, сагласности или другог акта надлежног органа, ако је исто као услов за обављање те делатности прописано посебним законом (члан 4. став 2. овог закона), а ставом 2. истог члана прописано је да ће се за ове радње казнити за привредни преступ и одговорно лице у друштву новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара.

Схематски приказ (дијаграм) поступка инспекцијског надзора према нерегистрованом субјекту се даје у наставку овог водича.

Модел решења донетог у инспекцијском надзору над нерегистрованим субјектом даје се у прилозима овом водичу.



Ваља истаћи и да члан 44. Закона предвиђа да су, поред осталих, показатељи делотворности инспекцијског надзора сваке инспекције - број утврђених нерегистрованих субјеката и мере спроведене према њима, као и исходи поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција.

Кратка студија случаја: Нерегистровани субјекти који се баве угоститељском делатношћу. Када су у питању нерегистровани субјекти који се баве угоститељском делатношћу, на основу Закона о инспекцијском надзору, Закона о министарствима, Закона о туризму и прописа донетих на основу закона, за нерегистровани угоститељски објекат (нпр. нерегистровану кафану) надлежна је туристичка инспекција. Туристичка инспекција врши инспекцијски надзор над угоститељском делатношћу и угоститељским објектима, у складу са чланом 118. став 2. Закона о туризму. Привредни субјекат који обавља угоститељску делатност региструје се у Регистру привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре (АПР), а сагласно члану 117. став 3. тач. 5) и 6) Закона о туризму угоститељи и категорисани

некатегорисани угоститељски објекти евидентирају се у Регистру туризма, кога води АПР. Туристичка инспекција, сагласно законском основу, спроводи заједничке контроле, сарађује и службено комуницира са другим надлежним инспекцијама и органима, у првом реду са пореском инспекцијом, АПР-ом, полицијом и правосудним органима. Према одредбама Закона о инспекцијском надзору и посебног закона, туристичка инспекција одмах по откривању нерегистрованог угоститељског објекта решењем ће затворити ту кафану, извршити печатење и забранити нерегистрованом угоститељу да обавља делатност и послове до испуњења за то прописаних услова.

Друге инспекције, којих у погледу угоститељске делатности има велики број, а које проверавају испуњеност услова, захтева и стандарда у оквиру обављања угоститељске делатности (здравствена исправност и безбедност хране и пића који се служе, заштита од буке, заштита потрошача, исправност опреме, придржавање радног времена итд.), у овом случају неће проверавати да ли нерегистровани угоститељски објекат испуњава те друге прописане услове, захтеве и стандарде за обављање делатности, јер је објекту следило затварање, печатење и забрана рада зато што није испунио основни услов за обављање делатности - није регистрован у АПР-у. Ако постоје друге незаконитости које потичу од обављања делатности или вршења активности нерегистрованог субјекта које носе озбиљан ризик по здравље људи, околину, биљке и животиње, нерегистровани субјекат ће бити дужан да их, по налогу надлежне инспекције, отклони. Ако друга инспекција у вршењу инспекцијског надзора у својој области затекне нерегистрованог субјекта како се бави угоститељском делатношћу (нпр. инспекција за заштиту животне средине у вршењу надзора по пријави због прекомерне буке која долази из кафане утврди да је кафана нерегистрована; комунална инспекција када врши надзор због неправилног одлагања комуналног отпада и нарушавања комуналног реда; ветеринарска, пољопривредна и санитарна инспекција, као инспекције надлежне за безбедност хране, у случају тровања храном у нерегистрованом угоститељском објекту итд.), она о затеченом стању, без одлагања, обавештава туристичку и пореску инспекцију, као друге надлежне органе, ради предузимања радњи и мера из делокруга ових

инспекција, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова.

Ефикасан систем подстицаја и санкција је неопходан да би се смањило обављање делатности од стране нерегистрованих, односно непријављених субјеката, односно сива економија и „рад на црно“, који представљају нелојалну конкуренцију привредним субјектима који послују у складу са прописима, посебно микро, малим и средњим предузећима. Ефикасан инспекцијски надзор и, уопште, ефикасан рад надзорно-контролних органа, те правосудних органа (јавно тужилаштво и судови) је јако битан за спречавање и сузбијање сиве економије и делатности нерегистрованих субјеката, посебно оних које имају озбиљније и шире обресе. Нарочито су штетне размере организованог вршења кривичних дела које се крије под називом „сива економија“. За смањење делатности нерегистрованих субјеката и сиве економије уопште је од великог значаја развој свести да ће субјекат због оваквог кажњивог понашања сносити санкције и друге правне последице. А оваква свест, посебно у односу на организовану сиву економију, се развија кроз уједначену, доследну и професионалну инспекцијску, полицијску, тужилачку и судску праксу. У том светлу, сузбијању оваквих појава треба да допринесе будући Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције. Овим нацртом закона, који је у припреми у оквиру делокруга Министарства правде, а којим треба да стави ван снаге Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13), предвиђа, поред осталог, формирање ударних група са циљем да раде на откривању и гоњењу кривичних дела која су предмет рада ударне групе. Ударна група се, према овом нацрту закона, образује одлуком Тужиоца за организовани криминал, односно одлуком надлежног вишег јавног тужиоца, по прибављеној сагласности Републичког јавног тужиоца, а у њен састав именују се чланови из реда запослених у државним и другим органима, зависно од предмета рада утврђеног одлуком о образовању ударне групе. Међутим, за дугорочно свођење ове појаве на прихватљив ниво (процене су да у Србији сива економија износи преко 30% БДП-а), а имајући у виду да ову појаву није могуће искоренити и да она постоји и у врло уређеним и развијеним земљама, неопходно је континуирано побољшавати пословно окружење. Што је пословно окружење боље, то је сива економија мања и нерегистрованих субјеката је мање. У том смислу, иницијативе привреде и стручњака за побољшање пословног окружења се огледају, нарочито, у правцу смањења фискалног оптерећења на рад - пореза на зараде и посебно доприноса за обавезно социјално осигурање, те смањења парафискалног притиска, креирања и увођења подстицаја и олакшица за новоосноване привредне субјекте (посебно у првој години пословања), модернизације поступања и комуникације јавне управе, смањења и упрошћавања административних процедура (смањење административног оптерећења), увођења нових форми рада, транспарентности припреме прописа, општих правних аката, процедура и др. Обављање делатности од стране нерегистрованих субјеката није последица само високих пореза и непореских јавних прихода, него великим делом и круте административне праксе органа јавне власти. Сигурно је да постоји одређени

проценат субјеката који би обављали делатност у нерегистрованом статусу без обзира на висину пореза и непореских прихода и административну праксу надлежних органа. Међутим, исто тако је извесно да би фискално и парафискално растерећење, и то пре свега растерећење рада, али без нарушавања фискалног баланса на републичком, покрајинском и локалном нивоу и стварања пореске неправичности за друге обвезнике, друштвене и привредне категорије (што није нимало лак задатак), утицали да се дугорочно значајно смањи број нерегистрованих субјеката. У истом правцу би деловали и квалитетна регулатива, модерна јавна управа, електронска и обједињена комуникација са надлежним органима и организацијама, целовито и квалитетно пружање јавних услуга, разумевање грађана и привреде као клијената јавног сектора, административна пракса и поступање у циљу привлачења и задржавања инвестиција, подстицања предузетништва, пословања и самозапошљавања и отварања нових радних места. Када је реч о инспекцијском надзору и овом закону, сузбијање делатности нерегистрованих субјеката постиже се и саветодавним и едукативним деловањем инспекције према легалним субјектима, професионалним и етичким приступом, понашањем и опхођењем инспектора, што би у садејству са вршењем корективних и репресивних овлашћења требало да доведе до јасног увиђања предности обављања делатности у својству регистрованог и недостатака обављања делатности у својству нерегистрованог субјекта.

Записник о инспекцијском надзору Члан 35.

Инспектор сачињава записник о инспекцијском надзору.

У записник се уносе: подаци из налога за инспекцијски надзор ако је издат; време и место инспекцијског надзора, а нарочито навођење основа и образложење разлога који су условили да се инспекцијски надзор врши ван радног времена надзираног субјекта у смислу члана 19. став 2. овог закона; опис предузетих радњи и попис преузетих докумената; подаци о броју узетих узорак и предлозима које у вези са узимањем узорак даје овлашћено лице надзираног субјекта; изјаве које су дате; опис других изведених доказа; захтеви за изузеће који су поднети; утврђено чињенично стање; констатација законитог пословања и поступања надзираног субјекта; опис откривених незаконитости, са навођењем доказа на основу којег је одређена чињеница утврђена и правног основа за утврђивање незаконитости; мере које се изричу са навођењем правног основа на коме су засноване и роком за поступање по њима; одговарајућа образложења; обавеза надзираног субјекта да обавештава инспектора о поступању по мерама и рок за то обавештавање; подаци о поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршајног поступка, ако су поднете, односно издатим прекршајним налозима, ако су издати, односно, у складу са чланом 42. став 3. овог закона, неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога; подаци о другим мерама и радњама на које је инспектор овлашћен, ако су предузете; рок за давање примедба на записник; навођење да је записник са или без примедба прочитан лицу које присуствује надзору; други подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор.

Контролна листа и анализа одговарајуће стручне институције, односно акредитованог тела чине саставни део записника.

Овлашћено лице надзираног субјекта може да одбије да потпише или прими записник, што инспектор констатује у писаном облику и у записнику наводи разлоге због којих су потписивање или пријем записника одбијени.

Записник се доставља надзираном субјекту у року од осам радних дана од завршетка инспекцијског надзора.

Општи образац записника о инспекцијском надзору прописује министар надлежан за послове државне управе.

Општи образац записника о инспекцијском надзору за инспекцијски надзор из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

Примедбе на записник

Члан 36.

Надзирани субјекат има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору, у року од пет радних дана од његовог пријема.

Инспектор оцењује примедбе, све заједно и сваку засебно, и у међусобној вези.

Инспектор може после тога да изврши допунски инспекцијски надзор, да би утврдио чињенице на које се примедбе односе.

Ако су у примедбама на записник изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или друкчије правне и друге оцене, инспектор о томе саставља допуну записника, на коју се не може ставити примедба.

Поступајући по примедбама на записник, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње.

Законом о инспекцијском надзору успоставља се стандардизација инспекцијског надзора у свим инспекцијама и постиже уједначавање врста, облика и поступка инспекцијског надзора, аката који се доносе у овом поступку и у вези са инспекцијским надзором, права, обавеза и одговорности учесника у поступку инспекцијског надзора, те предвиђа низ мера за уједначавање инспекцијске праксе. Један од видова стандардизације и уједначавања процеса и аката инспекцијског надзора јесте и утврђивање садржине и општег обрасца записника о инспекцијском надзору. Општи образац записника, прописан Правилником о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору, даје форму за уједначавање вршења инспекцијског надзора, која се прилагођава одговарајућој врсти и облику инспекцијског надзора, појединачним областима, посебним прописима и поступцима и конкретним околностима инспекцијског надзора. Према томе, општи образац записника треба да на свеобухватан, опсежан начин обухвати велики број инспекцијских надзора различите природе и садржине, а које врши велики број инспекција у Републици Србији. Имајући у виду различитост инспекцијских надзора који се врше и потребну свеобухватност и општост обрасца записника који је

предмет уређења овог правилника, у образац су, у складу са одредбама Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку, унете доказне радње и доказна средства која се користе, односно могу користити у поступку инспекцијског надзора и други саставни делови записника који произлазе из ових закона. Општи образац записника се, као што је речено, прилагођава одговарајућој врсти и облику инспекцијског надзора, појединачним областима, посебним прописима и поступцима и конкретним околностима инспекцијског надзора. Природа овог обрасца, дакле, није таква да он представља задату форму, него да даје одреднице и смернице за спровођење поступка инспекцијског надзора и сачињавање квалитетног записника о инспекцијском надзору, који се прилагођава и уподобљава потребама.

Инспектор сачињава записник о инспекцијском надзору, у који се уносе прописани елементи, образложења, подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор. Законом је прописана обавезна садржина записника, а општи образац записника о инспекцијском надзору прописује министар надлежан за послове државне управе, док онај из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе прописује надлежни орган покрајинске аутономије или јединице локалне самоуправе. Контролна листа и анализе одговарајуће стручне установе чине саставни део записника. Правилник о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору даје се у прилозима овом водичу.

Законом о инспекцијском надзору уређују се и потписивање записника и примедбе на записник. Надзирани субјект има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору, у року од пет радних дана од његовог пријема. Инспектор оцењује примедбе, све заједно и сваку засебно, и у међусобној вези, а после тога може да изврши допунски инспекцијски надзор, да би утврдио чињенице на које се примедбе односе. Ако су у примедбама на записник изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или друкчије правне и друге оцене, инспектор о томе саставља допуну записника, на коју се не може ставити примедба, како се не би стварале претпоставке да неки поступци инспекцијског надзора, такорећи, теку унедоглед. Поступајући по примедбама на записник, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње.

На она питања записника о инспекцијском надзору која нису уређена овим законом примењује се Закон о општем управном поступку. Тим законом је у члану 64. прописано да се о усменој расправи или другој важнијој радњи у поступку, као и о важнијим усменим изјавама странака или трећих лица у поступку, саставља записник. О мање важним радњама и изјавама странака и трећих лица које немају битног утицаја на решавање у управној ствари, о управљању током поступка, о саопштењима, службеним опажањима, усменим упутствима и налазима, као и околностима које се тичу само унутрашњег рада органа код кога се води поступак неће се, по правилу, састављати записник, већ ће се у самом спису ставити забелешка коју потврђује службено лице које је забелешку ставило, уз ознаку датума. Не мора се састављати записник ни о усменим захтевима странке о којима се одлучује по скраћеном поступку, а којима се удовољава, већ се такви захтеви могу само евидентирати на прописан начин.

Према члану 65. Закона о општем управном поступку, у записник се уноси: назив органа који врши радњу, место у коме се врши радња, дан и час кад се врши радња, предмет у коме се она врши и имена службених лица, присутних странака и њихових заступника, пуномоћника или представника. Записник треба да садржи, тачно и кратко, ток и садржај извршених радњи у поступку, као и датих изјава. При том, записник треба да се ограничи на оно што се тиче саме управне ствари која је предмет поступка. У записнику се наводе све исправе које су у било коју сврху употребљене на усменој расправи. Према потреби, те исправе се прилажу записнику. Изјаве странака, сведока, вештака и других лица која учествују у поступку, а које су од значаја за решавање у управној ствари, уписују се у записник што тачније а, по потреби, и њиховим речима. У записник се уписују и сви закључци који се у току извршења радње донесу. Ако се саслушање врши преко тумача, означиће се на ком је језику саслушани говорио и ко је био тумач. Записник се води у току вршења службене радње. Ако се радња не може истог дана завршити, унеће се сваког дана посебно у исти записник оно што је тог дана урађено и то ће се прописно потписати. Ако се радња о којој се води записник није могла извршити без прекида, у записнику ће се означити да је било прекида. Ако су у току радње израђени или прибављени планови, скице, цртежи, фотографије и сл. овериће се и прикључити записнику. Прописима се може одредити да се записник у одређеним стварима може водити у виду књиге или других средстава евиденције. Записник мора бити вођен уредно и у њему се не сме ништа брисати. Места која су прецртана до закључења записника морају остати читљива и оверена потписом службеног лица које руководи радњом поступка. У већ потписаном записнику не сме се ништа додавати ни мењати. Допуна у већ закљученом записнику уноси се у додатак записнику.

Сагласно члану 67. Закона о општем управном поступку, пре закључења записник ће се прочитати саслушаним лицима и осталим лицима која учествују у поступку. Та лица имају право да и сама прегледају записник и да ставе своје примедбе. На крају записника ће се навести да је записник прочитан и да нису стављене никакве примедбе или, ако јесу, укратко ће се уписати садржај примедба. Затим ће записник потписати лице које је учествовало у радњи, а на крају ће га оверити службено лице које је руководило радњом, као и записничар - ако га је било. Ако записник садржи саслушање више лица, свако ће се од њих потписати испод оног дела записника у коме је уписана његова изјава. Ако су вршена суочења, део записника о томе потписаће лица која су суочена. Ако се записник састоји од више листова, они ће се означити редним бројевима. Сваки лист ће на крају оверити својим потписом службено лице које руководи радњом поступка и лице чија је изјава уписана на крају листа. Допуне већ закљученог записника поново ће се потписати и оверити. Ако лице које треба да потпише записник није писмено или не може да пише, потписаће га писмено лице које ће ставити и свој потпис. То не може бити службено лице које руководи радњом поступка нити записничар. Ако неко лице неће да потпише записник или се удаљи пре закључења записника, то ће се уписати у записник и навести разлог због ког је потпис ускраћен.

Чланом 68. Закона о општем управном поступку, записник састављен сагласно наведеним одредбама члана 67. Закона о општем управном поступку је јавна исправа. Записник је доказ о току и садржини радње поступка и датих изјава, осим

оних делова записника на које је саслушано лице ставило примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати нетачност записника.

Одредбе о записнику у поступку инспекцијског надзора садрже и посебни (секторски) закони.

Тако је Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 128. прописано да порески инспектор саставља записник о теренској контроли. Свака страница записника о теренској контроли мора бити означена редним бројем и потписана. Овај записник доставља се пореском обвезнику, у року од пет дана од дана завршетка контроле. На записник о теренској контроли порески обвезник има право да поднесе примедбе у року од осам дана од дана пријема записника, осим на донето усмено решење из члана 133. став 2. овог закона. Ако су у примедбама изнети нови докази и чињенице, због којих би требало променити чињенично стање утврђено у записнику или изменити раније правне оцене, порески инспектор ће о таквим доказима и чињеницама или о новим правним оценама саставити допунски записник, на који се не може изјавити приговор.

Законом о трговини је у члану 68. прописано да о свим радњама у поступку инспекцијског надзора од значаја за утврђивање чињеничног стања, тржишни инспектор саставља записник. Записник мора бити јасан и читак, и води се у писаном, односно електронском облику. Изјаве лица у поступку инспекцијског надзора, као и примедбе на садржину записника, дају се у посебном документу, који потписује давалац изјаве. О питањима која нису од непосредног значаја за утврђивање чињеничног стања, тржишни инспектор саставља службену белешку. Копија записника се издаје странци одмах по окончању радње у поступку, а ако то није могуће, најкасније у року од три дана од дана извођења радње у поступку.

Закон о управној инспекцији, уређујући записник о спроведеном надзору у члану 29, прописује да управни инспектор сачињава записник о спроведеном инспекцијском надзору у који се обавезно уносе: 1) налаз чињеничног стања са описом утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду; 2) предлог мера за отклањање утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду; 3) обавеза извештавања управног инспектора о предузетим мерама и рок за достављање извештаја. Записник се, по правилу, сачињава у службеним просторијама управне инспекције, најкасније у року три дана од дана завршеног инспекцијског надзора. Записник се доставља руководиоцу надзираног органа, обавезно се доставља и државном органу који врши надзор над радом надзираног органа, односно коме надзирани орган одговара за рад. Руководилац надзираног органа има право да стави примедбе у писаном облику на записник о обављеном инспекцијском надзору у року од три дана од дана достављања записника. Ако се записник саставља на месту и у току обављања инспекцијског надзора, примедбе се стављају истовремено са сачињавањем записника. Примедбе на записник, односно изјава надзираног органа да нема примедби, уносе се у записник. Управни инспектор је дужан да размотри примедбе на записник о обављеном инспекцијском надзору и да, према потреби, допуни инспекцијске радње на које се примедбе односе, односно да измени или одустане од предложене мере. О примедбама на записник управни инспектор не одлучује посебно, већ их цени све заједно и сваку посебно у образложењу решења донетог у предмету инспекцијског надзора.

**Решење
Члан 37.**

Решењем инспектор одлучује о мерама управљеним према надзираном субјекту.

Ако инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке, он не доноси решење или закључак и тада окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Међутим, ако у вршењу ванредног утврђујућег, односно потврђујућег инспекцијског надзора из члана 6. став 4. овог закона инспектор не утврди незаконитости, неправилности или недостатке, он доноси решење о испуњености прописаних услова или потврђивању законитости и безбедности поступања или пословања.

Изузетно, инспектор може мере наложити изрицањем усменог решења, када оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет.

У случају налагања мера и радњи усменим решењем, инспектор је дужан да без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изрицања усменог решења, донесе писано решење.

Ако инспекција одступи од решења која је раније доносила у истим или сличним стварима, дужна је да у том решењу посебно образложи разлоге за одступање.

Инспектор о мерама управљеним према надзираном субјекту одлучује решењем донетим у писменој форми.

Изузетак од овог правила је изрицање мера за отклањање незаконитости које се уносе у записник о инспекцијском надзору у складу са чланом 27. став 1. овог закона, када се не доноси решење, осим ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, када инспектор може донети решење без одлагања.

Други изузетак чини ситуација када инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке. Инспектор у том случају не доноси решење или закључак и тада окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Међутим, како не би било забуне, Законом је утврђено да ако у вршењу ванредног утврђујућег, односно потврђујућег инспекцијског надзора из члана 6. став 4. овог закона инспектор не утврди незаконитости, неправилности или недостатке, он доноси решење о испуњености прописаних услова или потврђивању законитости и безбедности поступања или пословања.

Закон о општем управном поступку уређује решење у чл. 192 – 209. Чланом 192. став 1. Закона о општем управном поступку је прописано да на основу одлучних чињеница утврђених у поступку орган надлежан за решавање доноси решење о

управној ствари која је предмет поступка. Сагласно члану 196. Закона о општем управном поступку, свако решење мора се као такво означити (изузетно, посебним прописима може се предвидети да се решењу може дати и други назив). Решење се доноси писмено, а изузетно, у случајевима предвиђеним законом, решење се може донети и усмено. **Писмено решење садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, назив органа са бројем и датумом решења, потпис службеног лица и печат органа.** У случајевима предвиђеним законом или другим прописом, решење не мора садржавати поједине од тих делова. Решење се мора доставити странци у оригиналу или у овереном препису.

Увод решења садржи: назив органа који доноси решење, пропис о надлежности тог органа, име странке и њеног законског заступника или пуномоћника, ако га има, и кратко означање предмета поступка. Ако су решење донела два или више органа, или је оно донесено уз сагласност два или више органа, то се мора навести у уводу, а ако је ствар решио колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

Диспозитивом се решава о предмету поступка у целини и о свим захтевима странака о којима у току поступка није посебно решено. Диспозитив мора бити кратак и одређен, а ако је потребно, може се поделити и на више тачака. Диспозитивом се може решити и о трошковима поступка, ако их је било, одређујући њихов износ, ко је дужан да их плати, коме и у ком року. Ако се у диспозитиву не решава о трошковима, навешће се да ће се о њима донети посебан закључак. Ако се решењем налаже извршење неке радње, у диспозитиву ће се одредити и рок у коме се та радња мора извршити. Кад је прописано да жалба не одлаже извршење решења, то мора бити наведено у диспозитиву.

једноставним управним стварима у којима учествује само једна странка, као у једноставним управним стварима у којима у поступку учествују две странке или више странака, али ни једна не приговара постављеном захтеву, а захтев се уважава, образложење решења може садржавати само кратко излагање захтева странке и позивање на правне прописе на основу којих је управна ствар решена. У таквим стварима решење се може издати и на прописаном обрасцу. У осталим управним стварима, образложење решења садржи: кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен који од захтева странака, правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на пропис који то предвиђа. У образложењу решења морају се образложити и закључци против којих није допуштена посебна жалба. Кад је надлежни орган законом или другим прописом овлашћен да реши управну ствар по слободној оцени, дужан је да у образложењу, поред наведених података, наведе тај пропис и да изложи разлоге којима се при доношењу решења руководио. Ти разлози се не морају навести у решењу кад је то у јавном интересу законом изричито предвиђено. Ако је законом посебно предвиђено да се у решењу донесеном по слободној оцени не морају навести разлози којима се орган при доношењу решења руководио, у образложењу решења наводе се наведени подаци из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, одредба закона којом је орган овлашћен да

реши управну ствар по слободној оцени и одредба закона којом је овлашћен да не мора навести разлоге којима се при доношењу решења руководио.

Упутством о правном средству странка се обавештава да ли против решења може изјавити жалбу или покренути управни спор или други поступак пред судом. Кад се против решења може изјавити жалба, у упутству се наводи коме се изјављује,

ком року, у колико примерака и с коликом таксом се предаје, као и да се може изјавити и у записник. Кад се против решења може покренути управни спор, у упутству се наводи коме се суду тужба подноси, у колико примерака и у ком року, а кад се може покренути други поступак пред судом, наводи се суд коме се може обратити и у ком року. Кад је у решењу дато погрешно упутство, странка може поступити по важећим прописима или по упутству. Странка која поступи по погрешном упутству, не може због тога трпети штетне последице. Кад у решењу није дато никакво упутство или је упутство непотпуно, странка може поступити по важећим прописима, а може, у року од осам дана од дана достављања решења, тражити од органа који је решење донео да га допуни. Кад је против решења могуће изјавити жалбу, а странка је погрешно упућена да против тог решења нема места жалби или да се против њега може покренути управни спор, рок за жалбу тече од дана достављања решења суда којим је тужба одбачена као недопуштена, ако странка није пре тога поднела жалбу надлежном органу. Кад против решења није могуће изјавити жалбу, а странка је погрешно упућена да се против тог решења може жалити, па је изјавила жалбу и због тога пропустила рок за покретање управног спора, тај рок јој тече од дана достављања решења којим је жалба одбачена, ако странка није пре тога покренула управни спор.

Решење потписује службено лице које га доноси.

Кад се ради о управној ствари која се тиче већег броја одређених лица, може се за сва та лица донети једно решење, али она морају бити именована у диспозитиву, а образложењу решења морају бити изложени разлози који се на свако од њих односе. Такво решење мора се доставити свакоме од тих лица, осим у случају предвиђеном у члану 80. овог закона, којим се уређује заједнички пуномоћник за примање писмена.

управним стварима мањег значаја у којима се удовољава захтеву странке, а не дира се у јавни интерес нити интерес трећих лица, решење се може састојати само од диспозитива у виду забелешке на спису, ако су разлози за такво решење очигледни и ако није друкчије прописано. Ово решење, по правилу, саопштава се странци усмено, а писмено јој се мора издати ако она то тражи. То решење, по правилу, не садржи образложење, осим ако је, по природи, оно потребно. Такво решење може се издати на прописаном обрасцу.

Закон о општем управном поступку у чл. 205, 206. и 207. уређује и **делимично, допунско и привремено решење.**

Кад се у једној управној ствари решава о више питања, а само су нека од њих сазрела за решавање, и кад се покаже као целисходно да се о тим питањима одлучи посебним решењем, орган може донети решење само о тим питањима (делимично решење). Делимично решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

Ако орган није решењем одлучио о свим питањима која су била предмет поступка, он може, по предлогу странке или по службеној дужности, донети посебно

решење о питањима која донесеним решењем нису обухваћена (допунско решење). Ако предлог странке за доношење допунског решења буде одбијен, против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење може се донети без поновног спровођења посебног испитног поступка. Допунско решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

Ако је према околностима случаја неопходно пре завршетка поступка донети решење којим се привремено уређују спорна питања или односи, такво се решење доноси на основу података који постоје у часу његовог доношења. У таквом решењу мора бити изричито назначено да је привремено. Доношење привременог решења по предлогу странке орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла услед извршења тог решења настати за супротну странку ако основни захтев предлагача не буде усвојен. Решењем о главној ствари које се доноси по окончању поступка укида се привремено решење донесено у току поступка. Привремено решење сматра се у погледу правних средстава и извршења као самостално решење.

Закон о општем управном поступку прописује да кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок. У осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније

року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок. Ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци

прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен. Ако жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор.

Орган који је донео решење, односно службено лице које је потписало или издало решење, може у свако време исправити грешке у именима или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Исправка грешке производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство решење које се исправља. О исправци се доноси посебан закључак. Белешка о исправци уписује се у изворник решења, а ако је то могуће, и у све оверене преписе достављене странкама. Белешку потписује службено лице које је потписало закључак о исправци. Против закључка којим се већ донесено решење исправља или којим се одбија предлог за исправљање, допуштена је посебна жалба.

Закон о инспекцијском надзору прописује, као трећи изузетак од правила, да инспектор може мере наложити изрицањем усменог решења, када оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет. У случају налагања мера и радњи усменим решењем, инспектор је дужан да, без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изрицања усменог решења, донесе писмено решење.

Ове одредбе су у сагласности са чланом 196. ст. 2. и 4. Закона о општем управном поступку, као и у складу са чланом 204. у вези са чланом 3. тог закона, представљајући њихову конкретизацију. Према члану 196. став 4. Закона о општем управном поступку, кад се решење објави усмено, мора се издати у писменом облику, осим ако законом или другим прописом није друкчије одређено. Писмено израђено решење мора потпуно да одговара решењу које је усмено објављено. Чланом 204. истог закона прописано је да кад се ради о предузимању изузетно хитних мера ради обезбеђења јавног мира и безбедности или ради отклањања непосредне опасности за живот и здравље људи или имовину, орган може донети решење и усмено. Орган који је донео усмено решење може наредити његово извршење без одлагања. По захтеву странке, орган који је донео усмено решење дужан је да га изда странци у писменом облику најдоцније у року од осам дана од дана подношења захтева. Тај захтев се може поднети у року од два месеца од дана доношења усменог решења.

Када инспектор донесе усмено решење, препоручиво је да у образложењу писаног решења, које накнадно сачињава, наведе и исход усмено изречених мера - наравно, када је то фактички могуће (нпр. у време сачињавања писаног решења је, услед усменог решења, у целини, претежно или делимично спречен настанак штетних последица или су оне отклоњене, чиме се поткрепљује инспекторова одлука, донета вршењем овлашћења дискреционе оцене, да донесе усмено решење).⁸³

Из разлога уједначавања инспекцијске праксе и унапређења правне извесности и правне и пословне предвидивости, Законом о инспекцијском надзору је прописано да ако инспекција одступи од решења која је раније доносила у истим или сличним стварима, дужна је да у том решењу посебно образложи разлоге за одступање. Овај начин уједначавања инспекцијске праксе је од великог значаја за правилно вршење овлашћења слободне (дискреционе) оцене у поступку инспекцијског надзора, а посебно када закон или други пропис користи правне стандарде, како би правна норма била довољно флексибилна, у стању да обухвати различите животне ситуације које се могу јавити и одговори изазовима у примени (нпр. „оправдана бојазан“, „непосредна опасност“, „одговарајући начин“, „потребни услови“ итд).⁸⁴

Видети: „Приручник о практичном провођењу инспекцијског надзора у Федерацији Босне и Херцеговине“, Недим Мухић, Сарајево, 2015, стр. 63. Доступно преко интернет странице: http://www.fuzip.gov.ba/uploaded/zakoni/Prirucnik_B5_WEB_final.pdf

У неким законима су правни стандарди и овлашћења и дужности инспекције и других државних органа доста широко постављени. Примера ради, чланом 83. тачка 2) Закона о пољопривредном земљишту, пољопривредни инспектор је овлашћен и дужан да врши контролу да ли власник, односно корисник пољопривредног земљишта поступа као добар домаћин. Такође, чланом 129. став 1. тачка 1) Закона о туризму прописано је да ће се новчаном казном у износу од 50.000 динара казнити за прекршај правно лице ако у свим пословима не поступа са пажњом доброг привредника (члан 45. став 1. тачка 19), члан 62. став 1. тачка 12), члан 84. став 1. тачка 9), члан 92. став 1. тачка 8) и члан 101а став 2. тачка 5)). За овај прекршај казниће се и одговорно лице у правном лицу новчаном казном у износу од 8.000 динара и предузетник новчаном казном у износу од 40.000 динара. У овом случају се ради о фиксним новчаним казнама за које се издаје прекршајни налог. С овим правним стандардима у вези, Закон о облигационим односима у члану 18. став 1. прописује да је страна у облигационом односу дужна да у

С овим у вези, творци Нацрта закона о општем управном поступку су, инспирисани истом идејом, допунили начело законитости начелом предвидивости. Начело предвидивости или легитимних/оправданих очекивања (енг. *principle of predictability, legitimate expectations*) једно је од начела Европског управног простора (енг. *European Administrative Space*). Његова суштина је у томе да орган мора да се држи праксе коју је успоставио и да у истим или сличним случајевима одлучује на идентичан начин. То не важи ако постоје оправдани разлози да се у конкретном случају одступи од раније праксе, с тим да се то мора подробно образложити. Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред Уставом и законом (члан 21. ст. 1. и 2. Устава) и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти (члан 36. став 1 Устава). Насупрот одређеним схватањима, начело предвидивости не доводи до увођења прецедентног система у домаће управно право. Карактеристика прецедентног система јесте то да једна одлука представља формални извор права и основ за одлучивање у другим сличним случајевима. Начело предвидивости не ослања се на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. У том смислу, важно је нагласити да закон не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже обавезу да се образложи зашто је то у конкретном случају неопходно, како се он разликује од других сличних случајевима у којима је поступљено на другачији начин и да то неће довести до неједнакости грађана пред законом. Најзад, ово начело се не коси ни са могућношћу законодавца да органима да одређена дискрециона овлашћења при одлучивању у управним стварима.⁸⁵

Посебни закони садрже одредбе о решењима која се доносе у посебним поступцима инспекцијског надзора.

Тако, Закон о пореском поступку и пореској администрацији у члану 133, којим се уређује решење о мерама, прописује да се мере из чл. 130. и 131. и члана 132. став 4. овог закона (мере у току пореске контроле, привремене забране обављања делатности у току пореске контроле и мере после обављене пореске контроле) порески инспектор наређује решењем. Порески инспектор може мере из члана 130. овог закона наредити усменим решењем, када оцени да је угрожена наплата пореза. Констатација о донетом усменом решењу уноси се у записник о пореској контроли. У наведеном случају доношења усменог решења, порески инспектор је дужан да у року

извршавању своје обавезе поступа са пажњом која се у правном промету захтева у одговарајућој врсти облигационих односа (пажња доброг привредника, односно пажња доброг домаћина), а Закон о привредним друштвима у члану 18. став 2. утврђује да се под пажњом доброг привредника подразумева степен пажње са којом би поступало разумно пажљиво лице које би поседовало знање, вештине и искуство које би се основано могло очекивати за обављање те дужности у друштву. У случајевима као што су ови из Закона о пољопривредном земљишту и Закона о туризму разуме се резон законодавца, који се огледа у томе да се делује превентивно и смањи настанак штете и последични број парница и сл. Но, овакве правне стандарде и инспекцијска овлашћења и дужности би ваљало конкретизовати, што кроз законске одредбе, а што кроз уједначену инспекцијску праксу.

⁸⁵ То је потврђено у пракси Суда правде Европске уније у случају *Technische Universitaet Muenchen*, 1991, ECR-I-5469, наведено према OECD (1999), "*European Principles for Public Administration*", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. op. cit., p. 10.

од три дана од дана издавања усменог решења, донесе решење у писменом облику и достави га пореском обвезнику. Мере из члана 132. став 3. овог закона (мере забране располагања средствима на рачуну, осим у сврху измирења обавеза по основу пореза, привремене забране обављања делатности, привремене забране обављања појединих послова и привремене забране отуђења ствари у случају основане сумње да ће порески обвезник осујетити, односно онемогућити измиривање пореске обавезе) изриче решењем Пореска управа.

Законом о раду је у члану 271. прописао да ће инспектор рада, ако нађе да је решењем послодавца о отказу уговора о раду очигледно повређено право запосленог, а запослени је покренуо радни спор, на захтев запосленог одложити својим решењем извршење тог решења - до доношења правноснажне одлуке суда. Инспектор рада ће одбити овакав захтев ако нађе да право запосленог није очигледно повређено. Инспектор рада је дужан да донесе решење у року од 30 дана од дана подношења захтева запосленог, ако су испуњени наведени услови. Против решења инспектора рада може се изјавити жалба министру у року од осам дана од дана достављања решења.

Закон о трговини у члану 58. прописује да је у вршењу инспекцијског надзора тржишни инспектор овлашћен да решењем изрекне мере отклањања утврђене неправилности, привремене забране промета одређене робе, односно вршења одређене услуге, привременог затварања продајног објекта, привремене забране обављања трговине ван продајног објекта, одузимања робе.

Чланом 31. Закона о управној инспекцији прописано је да је управни инспектор дужан да донесе решење којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање, ако надзирани орган у остављеном року није отклонио записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке. Решење се доноси ако се у контролном инспекцијском надзору утврди да незаконитости, неправилности и недостаци нису отклоњени - у року од осам дана од дана окончања контролног инспекцијског надзора. Решењем се може, зависно од предмета надзора и природе утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду: 1) наложити доношење, стављање ван снаге или одлагање извршења одговарајућег акта и предузимање других одговарајућих мера и радњи потребних ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду; 2) забранити предузимање радњи које су у супротности са законом или другим прописом; 3) забранити предузимање радњи службеном лицу које не испуњава прописане услове за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку; 4) предложити покретање поступка због повреде радне дужности; привремено удаљење са рада, односно престанак радног односа лица затеченог у обављању службеничких послова без законитог акта о пријему у радни однос или акта о распоређивању на радно место или које не испуњава услове прописане законом или другим прописом; поступка за укидање овлашћења за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку или другог поступка ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду. Изузетно, ако то налаже неодложна потреба, односно разлози утврђени у члану 25. став 2. овог закона, управни инспектор без одлагања, односно без претходног предлагања у смислу члана 29. став 1. тачка 2. овог закона, доноси решење којим изриче неку од наведених мера.

Поред решења, у поступку инспекцијског надзора, као посебном управном поступку, доносе се закључци. Законом о општем управном поступку (чл. 210 – 212.) је уређен закључак. Прописано је да се закључком одлучује о питањима која се тичу поступка, као и о питањима која се као споредна појаве у вези са спровођењем поступка, а о којима се не одлучује решењем. Закључак доноси службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које је предмет закључка, ако овим или другим законом није друкчије одређено. Ако се закључком налаже извршење неке радње, одредиће се и рок у коме се та радња мора извршити. Закључак се саопштава заинтересованим лицима усмено, а у писменом облику се издаје на захтев лица које може против закључка изјавити посебну жалбу, или кад се може одмах тражити извршење закључка.

С овим у вези, **Нацрт закона о општем управном поступку мења концепт закључака и решења** који постоји у важећем законодавству. Важећи Закон о општем управном поступку предвиђа да су решења главни акти који се доносе у управном поступку и да се њима мериторно одлучује о управној ствари, док су закључци процесни акти. Међу закључцима има оних који су акцесорни акти, то јест њима се управља поступком, а на крају поступка се доноси решење, као главни, мериторни акт и оних који нису акцесорни акти, то јест они којима се окончава поступак, без потребе да се у тој ствари донесе решење (закључци о одбацивању захтева за покретање поступка, о одбацивању жалбе и о обустављању поступка). Против потоњих, али и још неких закључака (на пример, о прекиду поступка) може се изјавити посебна жалба (или тужба), док се одлуке садржане у осталим закључцима могу побијати само у оквиру жалбе (или тужбе) на решење, као главни акт. Грађани од оваквог теоријског приступа у закону немају неку практичну корист - напротив. Због тога Нацрт закона о општем управном поступку нуди практичније решење у којем се решењима одлучује о управним стварима, али и о свим процесним питањима која су таквог значаја да за собом повлаче право странке да их непосредно нападне одговарајућим правним средством (жалбом или тужбом). Тиме се, заправо, положај странака побољшава, јер ће знати да кад је одлучено решењем (осим ако је изричито прописано другачије) могу против њега да изјаве правно средство – жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, док закључке могу нападати само правним средством против решења. Ово законско решење ће захтевати кратко привикавање органа управе и прилагођавање термина у посебним законима (које је и иначе планирано), а донеће странкама корист која превазилази терет поменутих привикавања и прилагођавања.

Окончање поступка без доношења решења Члан 38.

Ако инспектор не донесе решење по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, надзирани субјекат може захтевати да инспектор оконча поступак.

Ако инспектор то не учини у року од осам дана од дана подношења захтева, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога,

односно предмета надзора - када налог у складу са законом није издат, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта.

Када је надзирани субјекат поднео захтев за ванредни утврђујући или потврђујући инспекцијски надзор, ако инспектор у року од осам дана од дана подношења захтева из става 1. овог члана не оконча поступак, сматра се да је поступак обустављен и да, у складу са чланом 6. став 4. овог закона, постоји испуњеност прописаних услова, односно да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта.

Законом се уређује и окончање поступка без доношења решења, прописивањем да када по протеку дана окончања инспекцијског надзора наведеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по протеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, инспектор не донесе решење, надзирани субјект може захтевати да инспектор оконча поступак. Ако инспектор то не учини у прописаном року од осам дана од дана подношења захтева, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора - када налог у складу са законом није издат, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта (примена принципа „ћутање управе је одобрење“). Овом законском претпоставком прекида се правна несигурност и неизвесност која настаје услед недоношења решења.

Када је надзирани субјекат поднео захтев за ванредни утврђујући или потврђујући инспекцијски надзор, ако инспектор у року од осам дана од дана подношења поменутог захтева не оконча поступак, сматра се да је поступак обустављен и да, у складу са чланом 6. став 4. овог закона, постоји испуњеност прописаних услова, односно да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта. На овај начин, учињене су јаснијим законска претпоставка и правне последице у случају „ћутања управе“ („ћутања инспекције“) када се код одређених делатности захтева претходна инспекцијска сагласност на испуњеност услова за почетак рада и обављања делатности (посебан режим, режим концесије), односно када надзирани субјекат тражи потврђивање законитости и безбедности поступања. Неретко је решавање инспекција по овим захтевима споро, па долази до прекорачења законског рока за доношење решења, неизвесности и правне несигурности за подносиоца захтева, и стварају се услови за злоупотребе и корупцију, што све негативно утиче на пословно окружење. Спорост решавања је један од разлога зашто један број привредника почиње са радом и без подношење захтева за утврђивање испуњености услова за почетак рада и обављања делатности или без чекања на позитиван одговор. Норме члана 38. Закона треба да разрешавају овакве ситуације и битно смање овакве појаве.

Наиме, није ретка појава да се у пракси захтеви за утврђивање испуњености услова за почетак рада и обављања делатности споро решавају и долази до прекорачења законског рока за решавање, тј. до „ћутања управе“. Један од узрока томе је генерално недовољан број инспектора у односу на обим и сложеност посла, ширину области које се надзиру и велики број субјеката у тим областима. Субјекат који је инспекцији поднео захтев за утврђивање испуњености услова за почетак рада и обављања делатности се, услед нерешавања по његовом захтеву, тако доводи у незавидну ситуацију, са опцијама да различитим начинима настоји да изроди да

инспекција преконтролише поднети захтев и приложу документацију и изврши теренски надзор или да поднесе жалбу због „ћутања управе“ („ћутања инспекције“) или да покрене управни спор, ако жалба није допуштена, као и када другостепени орган „ћути“ преко законом утврђеног рока.

„Ћутање управе“ предмет је уређења Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима. Према члану 208. став 1. Закона о општем управном поступку, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок. У осталим случајевима, кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок. Ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен. Ако жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор. Чланом 236. Закона о општем управном поступку је прописано да ако је жалбу изјавила странка зато што првостепени орган није донео решење у прописаном року (члан 208. став 2), другостепени орган ће тражити да му првостепени орган саопшти разлоге због којих решење није донесено у року. Ако нађе да решење није донесено у року из оправданих разлога, или због кривице странке, одредиће првостепеном органу рок за доношење решења, који не може бити дужи од једног месеца. Ако разлози због којих решење није донесено у року нису оправдани, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган достави списе предмета. Ако другостепени орган може решити управну ствар према списима предмета, донеће своје решење, а ако не може, сам ће спровести поступак и својим решењем решити управну ствар. Изузетно, ако другостепени орган нађе да ће поступак брже и економичније спровести првостепени орган, наложиће да то учини и да му прикупљене податке достави у одређеном року, после чега ће сам решити управну ствар. Такво решење је коначно.

Законом о управним споровима је прописано да се управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом (ћутање управе). Чланом 19. тог закона уређен је рок за подношење тужбе због ћутања управе. Ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. Ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта. Уз тужбу поднету због ћутања управе прилаже се

копија захтева, односно жалбе, копија захтева о поменутом накнадном тражењу и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу. Ово је битно због тога што ће судија појединац решењем одбацити тужбу ако утврди да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви ови докази. Када суд у спору због ћутања управе нађе да је тужба основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

Неретко је и поступак по жалби, па и управни спор дуготрајан, а за све то време субјекат који је поднео захтев и платио таксу чека и не може да почне са радом и обављањем делатности. Ово је управо један од разлога зашто у пракси један број привредника почне са радом и обављањем делатности и без подношења захтева или без чекања на позитивно решење, него ће се са испуњеношћу услова за обављање делатности суочити приликом првог пута када му инспекција дође у надзор. Спорошћу решавања по захтевима ствара се неповољан пословни амбијент. С друге стране, субјекат који се одлучи да почне са радом и обављањем делатности без прибављене сагласности на испуњеност услова када инспекција „ћути“, премда је често на такав потез мотивисан или практично приморан због тешке економске ситуације, сноси ризик санкционисања због таквог поступања.

Имајући у виду да предметни поступци дуго трају, те узимајући у обзир поменути генерално недовољан број инспектора у односу на обим и сложеност посла, ширину области надзора и велики број надзираних субјеката, као и друге релевантне околности, а како би се укупан процес убрзао и учинио ефикаснијим и јефтинијим, ове ситуације могу се регулаторно решити на неколико начина, засебно или у комбинацији, зависно од конкретних околности, потреба и ризика. Ти начини би били:

- прописивање да истек законског рока за доношење решења, укључујући и додатно тражење доношења решења, значи да незаконитости у пословању и поступању субјекта који је поднео захтев не постоје, тј. да су прописани услови за почетак рада и обављања делатности испуњени (начело „ћутање значи одобрење“, како је то учињено овим законом;

- поновно преиспитивање свих случајева где се тражи да инспекција утврди испуњеност услова за почетак рада и обављања делатности и дерегулација свих оних код којих, са аспекта јавног интереса, то није нужно;

- законско овлашћивање субјеката из приватног сектора да обављају ове послове, са неопходношћу да ти субјекти прибаве лиценцу за обављање ових послова, као и да буду осигурани за случај професионалне грешке (осигурање од професионалне одговорности), чиме се покривају ризици од нестручног поступања.

Поверавање обављања ових послова лиценцираним субјектима из приватног сектора је генерални тренд у регулаторном решавању оваквих и сличних проблема.⁸⁶

⁸⁶ Постоје и „приватни инспектори“ у различитим областима. Пример за ово је сертификовани инспектор за просторе за игру деце. Видети више преко интернет странице Центра за спречавање несрећа: <http://www.csn.rs/novosti/srbija-dobila-prvog-sertifikovanog-inspektora-za-prostore-za-igru-dece/>

Један од последњих примера је решење из измена и допуна Закона о заштити од пожара, утврђено у члану 80. овог закона, према коме надзор над испуњеношћу прописаних услова и мера заштите од пожара у току грађења објекта, уместо противпожарног инспектора, тј. инспектора превентивне заштите, надзире лиценцирано лице из приватног сектора које испуњава услове за вршење стручног надзора, у складу са прописима о планирању и изградњи, а писаним актом инвеститора или његовог заступника је одређено да у току извођења радова обавља ове послове. Пример је и поверавање, на основу решења министра надлежног за послове ветеринарства, обављања појединих стручних послова ветеринарске инспекције - ветеринарској станици која испуњава прописане услове, сагласно члану 148. у вези са чланом 17. Закона о ветеринарству. Неки од узрока поверавања инспекцијских послова су, поред недовољних инспекцијских капацитета, потенцијални сукоб интереса и могућност погрешних подстицаја и неправилног рада, будући да инспекција пре почетка рада и обављања делатности утврђује испуњеност услова за рад и обављање делатности, а потом, када субјекат почне да ради и обавља делатност, контролише исте те услове у поступку инспекцијског надзора. Тако се у инспекцијском надзору може јавити тзв. солидарност унутар професије, ако је у поступку утврђивања испуњености прописаних услова један инспектор нешто превидео, а други инспектор касније у поступку инспекцијског надзора установи тај пропуст, недостатак или неправилност, па он, из ових мотива (да би „заштитио“ колегу), пренебрегне тај пропуст, недостатак или неправилност. Тада се тежи да све што је неправилно остане унутар инспекцијске професије, што није и не може бити легитимно. У том смислу, одређени закони садрже одредбе којима се спречава сукоб интереса и забрањује инспекторима да учествују у давању јавне сагласности за обављање делатности и претходним проверама законитости и правилности документације и других услова за рад, делатност и активност. Тако, на пример, Закон о енергетици прописује да инспектор не може да учествује у изради и вршењу техничке контроле техничке документације за објекте над којима врши инспекцијски надзор, извођењу радова на објектима над којима врши инспекцијски надзор и да врши стручни надзор над извођењем радова на објектима над којима врши инспекцијски надзор, те да инспектор не може да буде члан Комисије за технички преглед објеката над којима врши инспекцијски надзор. Закон о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС“, број 25/13) прописује да инспектор не може да припрема или да учествује у изради техничке документације и вршењу контроле техничке документације за пројекте повећања енергетске ефикасности над којима врши инспекцијски надзор и да врши стручни надзор у реализацији пројеката повећања енергетске ефикасности над којима врши инспекцијски надзор, те да инспектор не може да припрема или учествује у изради програма и планова енергетске ефикасности, као и извештаја енергетских менаџера обвезника система над којима врши инспекцијски надзор. Такође, Закон о јавним путевима је прописао да инспектор не може да израђује или учествује у изради техничке документације и техничкој контроли техничке документације за објекте који су предмет инспекцијског надзора и да врши стручни надзор над изградњом, односно извођењем радова на објектима који су предмет инспекцијског надзора. Закон о инспекцијском надзору, иначе, утврђује системски законски основ за поверавање послова провере испуњености услова за почетак рада и обављање

делатности лицима из приватног сектора, предвиђајући да се лицу које није службеник посебним законом може поверити вршење појединих стручних послова инспекције.

Жалба Члан 39.

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења.

Жалба против закључка против кога је дозвољено изјавити жалбу може се изјавити у року од три дана од дана достављања тог закључка.

Жалба одлаже извршење решења.

Изузетно од одредаба става 3. овог члана, жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу.

Жалба се предаје организационој јединици у којој је распоређен инспектор на чије решење је изјављена жалба, о чему надзирани субјект мора бити поучен у решењу.

У случају да је првостепена одлука инспектора већ једанпут била поништена, другостепени орган не може је опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак, него ће сам решити ову управну ствар.

Законом о инспекцијском надзору је прописано да против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења. Жалба против закључка против кога је дозвољено изјавити жалбу може се изјавити у року од три дана од дана достављања тог закључка.

Законом о општем управном поступку је уређено начело двостепености у решавању (право на жалбу). Чланом 12. став 1. и чланом 213. став 1. тог закона је прописано да против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу. Само законом се може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости, при чему против решења донесеног у другом степену жалба није допуштена. Јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, кад су законом овлашћени, могу изјавити жалбу против решења којим је повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса.

Када је реч о жалби против закључка, Закон о општем управном поступку прописује да се против закључка може изјавити посебна жалба само кад је то законом изричито предвиђено. Такав закључак мора бити образложен и садржавати и упутство о жалби. Жалба се изјављује у истом року, на исти начин и истом органу као и жалба против решења. Закључке против којих није допуштена посебна жалба могу странке и друга лица која имају правни интерес побијати жалбом против решења, осим ако је жалба против закључка овим законом искључена. Жалба не

одлаже извршење закључка, осим ако је законом или самим закључком друкчије одређено.

За решавање у другом степену надлежан је орган одређен законом. Према члану 216. Закона о општем управном поступку, за решавање у другом степену не може се утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену, с тим да, према члану 217. истог закона, по жалби против првостепених решења подручних органа и организационих јединица који су образовани са задатком да врше одређене управне послове из надлежности одређеног државног органа, изузетно од одредбе члана 216. овог закона, решава тај орган.

Сагласно члану 220. Закона о општем управном поступку, жалба се подноси у року од 15 дана од дана достављања решења, ако законом није друкчије одређено, чиме су решења оба закона у сагласју.

току рока за жалбу решење се не може извршити. Кад је жалба прописно изјављена, решење се не може извршити све док се решење које је донесено по жалби не достави странци. Изузетно, решење се може извршити у жалбеном року, као и пошто је жалба изјављена, ако је то законом предвиђено, ако се ради о предузимању хитних мера (члан 131. став 1. тачка 4), или ако би услед одлагања извршења била нанесена некој странци штета која се не би могла поправити. У последњем случају може се тражити одговарајуће обезбеђење од странке у чијем се интересу спроводи извршење и овим обезбеђењем условити извршење.

складу са наведеним, Законом о инспекцијском надзору је прописано да жалба одлаже извршење решења (суспензивно дејство жалбе), а, изузетно од тога, жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу. Како је то објашњено у претходним излагањима, а у складу са чланом 33. став 7. Закона о инспекцијском надзору, жалба изјављена на решење инспектора према нерегистрованом субјекту не одлаже његово извршење.

Законом о општем управном поступку је прописано да се у жалби мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео

првостепеном поступку. Ако су у жалби изнесене нове чињенице и нови докази, а у поступку учествују две странке или више странака са супротним интересима, жалби се прилаже још и онолико примерака жалбе колико има таквих странака. У том случају, орган доставља свакој странци примерак преписа жалбе и оставља јој рок да се о новим чињеницама и доказима изјасни. Тај рок не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана од дана достављања.

Према Закону о општем управном поступку, жалба се непосредно предаје или шаље поштом органу који је донео првостепено решење. Ако је жалба предата или послата непосредно другостепеном органу, он је одмах шаље првостепеном органу.

Жалба предата или послата непосредно другостепеном органу у погледу рока, сматра се као да је предата првостепеном органу.

Законом о инспекцијском надзору је прописано да се жалба предаје организационој јединици у којој је распоређен инспектор на чије решење је изјављена жалба, о чему надзирани субјекат мора бити поучен у решењу.

Сагласно Закону о општем управном поступку, првостепени орган испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица. Недопуштену, неблаговремену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу првостепени орган одбациће својим закључком. Благовременост жалбе која је предата или послата непосредно другостепеном органу, првостепени орган цени према дану кад је предата, односно послата другостепеном органу. Против закључка којим је жалба одбачена по наведеним основима странка има право на посебну жалбу. Ако орган који одлучује по жалби нађе да је жалба оправдана, одлучиће уједно

по жалби која је била одбачена. Ако орган који је донео првостепено решење нађе да је жалба основана, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак, може ствар решити друкчије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија, а против новог решења странка има право жалбе. Ако орган који је донео првостепено решење нађе поводом жалбе да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање управне ствари, он може поступак допунити сагласно одредбама овог закона. Орган који је донео првостепено решење допунити поступак и онда кад жалилац изнесе у жалби чињенице и доказе који би могли бити од утицаја за друкчије решење управне ствари, ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходио доношењу решења, а та му могућност није била дата, или му је била дата а он је пропустио да је користи, али је у жалби оправдао то пропуштање. Према резултату допуњеног поступка, орган који је донео првостепено решење може у границама захтева странке управну ствар решити друкчије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија, а против новог решења странка има право на жалбу.

Кад је решење донесено без претходно спроведеног посебног испитног поступка који је био обавезан, или кад је донесено у скраћеном поступку по члану 131. став 1. тач. 1, 2. или 3. Закона о општем управном поступку, али странци није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, а странка у жалби тражи да се посебни испитни поступак спроведе, односно да јој се пружи могућност да се изјасни о тим чињеницама и околностима, првостепени орган је дужан да спроведе тај поступак. По спровођењу поступка, првостепени орган може уважити захтев из жалбе и донети ново решење. Кад орган који је донео првостепено решење нађе да је поднета жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, а није новим решењем заменио решење које се жалбом побија, дужан је, без одлагања, а најдоцније у року од 15 дана од дана пријема жалбе, доставити жалбу органу надлежном за решавање по жалби. Уз жалбу, првостепени орган је дужан да приложи све списе који се односе на предмет. Ако првостепени орган не достави списе предмета другостепеном органу у наведеном року, другостепени орган затражиће од првостепеног органа да му достави списе предмета и одредиће му рок за то. Ако првостепени орган не достави списе предмета у остављеном року, другостепени орган може решити управну ствар без списка предмета.

Ако је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од неовлашћеног лица, а првостепени орган је пропустио да је због тога одбаци, одбациће је орган који је надлежан за решавање по жалби, а ако жалбу не одбаци, другостепени орган узима предмет у решавање. Одлучујући по жалби, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично, или га изменити.

Другостепени орган ће одбити жалбу кад утврди да је поступак који је решењу претходио правилно спроведен и да је решење правилно и на закону засновано, а жалба неоснована. Другостепени орган ће одбити жалбу и кад нађе да је у првостепеном поступку било недостатака, али да они нису могли имати утицаја на решење управне ствари. Кад другостепени орган нађе да је првостепено решење засновано на закону, али због других разлога а не због оних који су у решењу наведени, он ће у свом решењу изложити те разлоге, а жалбу одбити.

Ако другостепени орган утврди да је у првостепеном поступку учињена неправилност која чини решење ништавим, огласиће такво решење ништавим, као и онај део поступка који је спроведен после те неправилности. Ако другостепени орган утврди да је првостепено решење донео ненадлежан орган, поништиће то решење по службеној дужности и доставити предмет надлежном органу на решавање. Кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку одлучне чињенице непотпуно или погрешно утврђене, да се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која су од утицаја на решење ствари, или да је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће допунити поступак и отклонити наведене недостатке сам или преко првостепеног органа или замољеног органа. Ако другостепени орган нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку управна ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар. Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан својим решењем да укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана пријема предмета, донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

Ако другостепени орган утврди да су у првостепеном решењу погрешно оцењени докази, да је из утврђених чињеница изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања, да је погрешно примењен правни пропис на основу кога се решава управна ствар, или ако нађе да је на основу слободне оцене требало донети друкчије решење, он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар. Ако другостепени орган утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због кога је донесено може постићи и другим средствима повољнијим за странку, измениће првостепено решење у том смислу.

Другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење у корист жалиоца и мимо захтева постављеног у жалби, а у оквиру захтева постављеног у првостепеном поступку ако се тим не вређа право трећих лица. Другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење на штету

жалиоца, али само из неког од разлога предвиђених у чл. 253, 256. и 257. Закона о општем управном поступку (реч је о разлозима за поништавање и укидање решења по основу службеног надзора, ванредном укидању решења или оглашавању решења ништавим).

Законом о општем управном поступку је утврђено да се одредбе тог закона које се односе на првостепено решење сходно примењују и на решења која се доносе по жалби. У образложењу другостепеног решења морају се оценити и сви наводи жалбе. Ако је првостепени орган у образложењу свог решења правилно оценио наводе који се у жалби износе, другостепени орган може се позвати на разлоге првостепеног решења. Решење по жалби мора се донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок. Ако странка одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се закључком, против кога није допуштена жалба. Против тог закључка може се непосредно покренути управни спор пред надлежним судом. Орган који је донео другостепено решење шаље, по правилу, своје решење, са списима предмета, првостепеном органу, који је дужан да га достави странкама у року од осам дана од дана пријема списка.

У случају да је првостепена одлука инспектора већ једанпут била поништена, другостепени орган не може је опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак, него ће сам решити ову управну ствар. Тиме се омогућава правна сигурност, ефикасност поступка и рационално коришћење буџетских и приватних ресурса (економичност). Овакво решење је већ утврђено у парничном поступку – другостепеном поступку по жалби, сагласно Закону о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 - одлука УС, 74/13 - одлука УС и 55/14), и даје позитивне ефекте на економичност и ефикасност поступка, а такви ефекти се очекују и у погледу овог посебног управног поступка.

Управни спор

Члан 40.

Одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор, у складу са законом којим се уређују управни спорови.

Законом је утврђено да је одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор, у складу са законом којим се уређују управни спорови.

У складу са Законом о управним споровима, у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Управни спор решава Управни суд, као суд посебне надлежности у складу са чланом 11. став 4. у вези са чланом 29. Закона о управним споровима. Седиште Управног суда је у Београду, а одељења овог суда су образована одељења у Крагујевцу (за подручја виших судова у Јагодини, Крагујевцу, Крушевцу, Краљеву, Новом Пазару, Ужицу и Чачку), Нишу (за подручја виших судова у Врању, Косовској Митровици, Лесковцу, Нишу, Прокупљу и Пироту) и Новом Саду (за подручја виших судова у Зрењанину, Новом Саду, Панчеву, Сомбору, Сремској Митровици и Суботици).

Странке у управном спору су тужилац, тужени и заинтересовано лице. Тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац. Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво. Тужени у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт.

Управни спор може се покренути против управног акта који је донет у другом степену, као и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Управни спор покреће се тужбом.

Шта је предмет управног спора? У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, а суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Тужени је дужан да у остављеном року достави Управном суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи. Такође, тужени је овлашћен до завршетка управног спора да поништи или измени своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако уважава све захтеве тужбе и ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица. У том случају Управни суд ће, ако се тужилац сложи са таквим поступањем туженог, обуставити управни спор решењем.

Управни суд решава спор пресудом. Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Пресуда донета у управном спору је обавезујућа и против ње се не може изјавити жалба (правноснажна пресуда). Али, против правноснажне одлуке Управног суда, под Законом о управним споровима прописаним условима, странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке, о коме одлучује Врховни касациони суд, односно странка може поднети тужбу за понављање Управном суду.

Чланом 69. став 1. Закона о управним споровима, којим се уређују правне последице поништења акта у управном спору, прописано је да када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Дакле, ако је пресудом у управном спору поништен

другостепени управни акт, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, па орган, извршавајући пресуду, поново решава о жалби на првостепени управни акт. Ако није било другостепеног поступка, јер је жалба на првостепени управни акт искључена, предмет се враћа у фазу покретања првостепеног поступка, када је покренут по службеној дужности, односно у стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, када је покренут поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора или другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

Став 2. истог члана прописује да ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као примедбама суда у погледу поступка.⁸⁷

овим у вези, чланом 278. Закона о општем управном поступку прописано је да кад је на основу решења спроведено извршење, а решење је доцније поништено или измењено, извршеник има право да захтева да му се врати оно што му је одузето, односно да се ствар врати у стање које произлази из новог решења. О захтеву извршеника решава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

Извршење решења

Члан 41.

Надзирани субјекат дужан је да, у року од осам дана од дана истека рока за предузимање мера изречених решењем инспектора, обавести инспекцију о извршењу изречених мера, осим када је решењем којим су наложене хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет одређен краћи рок.

Инспектор прати извршење решења које је донео и врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су мере које су изречене решењем извршене и о стању извршења подноси редован месечни извештај руководиоцу инспекције. На захтев руководиоца инспекције, инспектор подноси посебне извештаје.

Инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјекат без одлагања покренуо прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, и да ли се придржава забране обављања делатности или вршења активности до испуњења за то прописаних услова, као и да ли је отклонио друге откривене незаконитости.

Ако су испуњени услови да се решење изврши непосредном принудом, инспектор може извршити печатење објеката, просторија, постројења, односно комплекса, машина, опреме или простора (у даљем тексту: предмети печатења), у складу са законом.

⁸⁷ За више о Закону о управним споровима видети: „Коментар Закона о управним споровима са судском праксом“ – друго, допуњено издање, Зоран Р. Томић, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2012.

Инспектор који врши печашење мора бити опремљен прибором за печашење, и то службеним металним печатом, црвеним печатним воском (или пломбом са жигом) и траком за печашење.

Печашење се врши истицањем или прибијањем закључка о дозволи извршења, односно решења којим је одређена мера забране обављање делатности или вршења активности када жалба не одлаже извршење, на видном месту, затварањем предмета печашења и утискивањем отиска печата на црвеном течном печатном воску тако да се захвати трака за печашење и на тај начин онемогући улазак у простор, односно употреба предмета печашења.

Печашење мора бити извршено тако да се предмети печашења не могу отворити без повреде печата.

Инспектор обавештава надзираног субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело и сачињава записник о извршењу решења.

поступку извршења решења непосредном принудом, може се одредити други начин принудног извршења којим ће се онемогућити улазак, односно употреба предмета печашења, као и одговарајуће означавање објеката и других предмета, у складу са законом.

Инспекција прати пословање и поступање надзираног субјекта према коме су изречене и извршене мере предвиђене овим законом, како би се обезбедило да тај субјекат настави да послује и поступа законито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка.

овом закону уређује се поступак извршења инспекцијског решења, са посебностима карактеристичним за инспекцијски надзор, које захтевају посебно уређење у вези са уређењем извршења решења у Закону о општем управном поступку, а нарочито у делу печашења.

Печашење, као инспекцијска радња, утврђено је у одређеним посебним инспекцијским законима. Тако, Законом о трговини у члану 61, којим је уређено привремено затварање продајног објекта, ставом 4. прописано је да се мера привременог затварања продајног објекта спроводи затварањем продајног објекта, истицањем решења којим је одређена мера и печашењем улаза у тај објекат. Законом о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/10, 60/13 - одлука УС и 62/14) у члану 135. став 1. тачка 2) прописано је да ако се у вршењу инспекцијског надзора утврде неправилности, недостаци или пропусти у примени овог закона и прописа донетим на основу њега, инспектор електронских комуникација доноси решење којим, поред осталог, предузима привремене мере, укључујући одређивање забране рада, печашења и одузимања електронске комуникационе опреме или дела опреме, нарочито ако се радио-фреквенцијски спектар неовлашћено користи, ако се користи супротно прописаним условима коришћења или ако се утврди да рад електронске комуникационе опреме представља непосредну и озбиљну претњу јавној безбедности или угрожава животну средину. Чланом 181. Закона о планирању и изградњи предвиђено је да кад грађевински инспектор у вршењу инспекцијског надзора утврди да се објекат гради, односно изводе припремни радови без грађевинске дозволе, поред мера прописаних

овим законом, наредиће решењем без одлагања и затварање градилишта. Ова мера спроводи се стављањем службеног знака „затворено градилиште“, печатењем грађевинских машина и прибијањем копије решења на видном месту. Један примерак извршног решења којим се наређује затварање градилишта, грађевински инспектор доставља надлежној полицијској управи, која ће по потреби пружити полицијску помоћ ради омогућавања спровођења извршења тог решења. Закон о фискалним касама („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 93/12) у члану 52. став 1. прописује да се мера забране обављања делатности прописана овим законом (члан 29. ст. 7. и 8. и члан 34. ст. 5, 7, 11. и 12) извршава у току контроле, одмах по њеном изрицању, печатењем печатом Пореске управе објекта обвезника коме је мера изречена. Законом о поморској пловидби („Службени гласник РС“, бр. 87/11, 104/13 и 18/15) је у члану 181, којим се уређује поступак у случају недостатка брода у погледу способности за пловидбу, прописано да ако заповедник не поступи по налогу инспектора, инспектор ће након што решење постане извршно, печатењем брода или на други погодан начин онемогућити пловидбу, односно укрцавање, искрцавање или прекрцавање терета сопственим уређајима. Према члану 76. став 1. тачка 10) Закона о заштити ваздуха („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 10/13), инспектор за заштиту животне средине је овлашћен да у поступку принудног извршења решења изврши печатење стационарног извора загађивања или одреди други начин принудног извршења, у складу са законом. Чланом 31. Закона о санитарном надзору прописано је да ако је у поступку санитарног надзора, санитарни инспектор наредио меру утврђену у члану 27. став 1. тач. 1) до 3) и тачки 5), обезбеђивање наређене мере врши се стављањем видне ознаке „затворено по решењу санитарног инспектора“, или стављањем службеног печата за отисак у воску на врата главног улаза у објекат.

Надзирани субјект дужан је да у року од осам дана од дана истека рока за предузимање мера наложених или предложених решењем инспектора обавести инспекцију о извршењу наложених или предложених мера, осим када је решењем којим су наложене хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет одређен краћи рок. Инспектор прати извршење решења које је донео и врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су мере које су наложене или предложене решењем извршене и о стању извршења подноси месечни извештај руководиоцу инспекције, а на захтев руководиоца инспекције инспектор подноси посебне извештаје (нпр. седмичне). Када је у питању изрицање мера за отклањање незаконитости у складу са чланом 27. став 1. Закона о инспекцијском надзору, када се не доноси решење него се мере уносе у записник, инспектор не врши контролу извршења решења, него контролу извршења мера за отклањање незаконитости изречених на записник о инспекцијском надзору.

Имајући у виду ризичност и штетност делатности и активности нерегистрованих субјеката, Законом је прописано да инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјекат извршио обавезе предвиђене решењем.

Ако су испуњени услови да се решење изврши непосредном принудном, инспектор може извршити печатење објеката, просторија, постројења, односно

комплекса, машина, опреме или простора (предмети печатења), у складу са законом. С овим у вези, чланом 277. Закона о општем управном поступку прописано је да ако се извршење неновчане обавезе уопште или благовремено не може спровести применом средстава предвиђених у чл. 275. и 276. овог закона, којима се уређују извршење преко других лица и извршење принудом путем новчаних казни, извршење се, према природи обавезе, може спровести и непосредном принудом, ако прописом није друкчије одређено.

Инспектор који врши печатење мора бити опремљен прибором за печатење, и то службеним металним печатом, црвеним печатним воском (или пломбом са жигом) и траком за печатење. Печатење се врши истицањем или прибијањем закључка о дозволи извршења, односно решења којим је одређена мера забране обављање делатности или вршења активности против кога жалба не одлаже извршење, на видном месту, затварањем предмета печатења и утискивањем отиска печата на црвеном течном печатном воску тако да се захвати трака за печатење и на тај начин онемогући улажење односно употреба предмета печатења. Печатење мора бити извршено тако да се предмети печатења не могу отворити без повреде печата. Према природи ових овлашћења, упутно је да, пре печатења, инспектор надзираном субјекту писмено наложи да испразни простор који се печата од свих предмета који би се за време док је простор запечатен могли покварити, односно проузроковати штету, као и да предузме све безбедносне и друге потребне радње и мере које се односе на предмет печатења како не би настала каква штета. Уколико надзирани субјекат не би поступио по овом налогу, па би настала штета, та штета падала би на његов терет.

Инспектор обавештава надзираног субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело - Скидање и повреда службеног печата и знака из члана 327. Кривичног законика - и сачињава записник о извршењу решења (у питању није, дакле, записник о инспекцијском надзору, него записник о извршењу решења). У поступку извршења решења непосредном принудном, може се одредити и други начин принудног извршења којим ће се онемогућити улазак, односно употреба предмета печатења, као и одговарајуће означавање објеката и других предмета (нпр. заштитне траке), у складу са законом. С тим у вези, Законом о пореском поступку и пореској администрацији је у члану 134а, којим се уређује означавање непокретности у току принудне наплате и када је изречена мера забране вршења делатности, прописано да се непокретности обвезника које су предмет принудне наплате, односно објекти у којима је забрањено обављање делатности у складу са чланом 131. овог закона видно означавају ознаком Пореске управе, при чему се начин означавања, садржина и изглед ознаке ближе уређују правилником министра финансија.

Инспекцијске радње печећења објекта⁸⁸



У складу са чланом 271. став 1. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да ће се административно извршење обуставити по службеној дужности и спроведене радње поништити ако се утврди да је обавеза у целини извршена, инспекција, пошто утврди да је надзирани субјекат испунио обавезу из решења, односно након истека времена за које је мера забране обављање делатности или вршења активности изречена, отпечатиће предмет печећења. У овом смислу, Закон о санитарном надзору, на пример, прописује да се ознака или службени печат може уклонити са објекта тек кад санитарни инспектор записником констатује да су претходно отклоњени недостаци због којих је наређена мера забране коришћења објекта.

Ако надзирани субјекат коме је изречена мера забране обављања делатности самовољно отпечати запечаћене просторије и настави са радом, тада он чини кривично дело Скидања и повреда службеног печата и знака из члана 327. Кривичног законика. Уколико неко друго лице, а не надзирани субјекат, скине и/или поцепа закључак о дозволи извршења, односно решење којим је одређена мера забране обављање делатности или вршења активности и/или повреди печат, надзирани субјекат је дужан да о томе обавести инспекцију која је забранила рад и извршила печећење (по могућству, поступајућег инспектора) да је треће лице, без знања и учешћа надзираног субјекта, извршило ову повреду, како би инспектор извршио теренски надзор, утврдио чињенице и писмено констатовао повреду.

Преузето са интернет странице: <http://www.una-sana.com/tag/inspekcija/>

Кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен

Члан 42.

Ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, инспектор надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје прекршајни налог.

Ако код надзираног субјекта открије незаконитост, инспектор предузима и друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен (нпр. иницирање привременог или трајног одузимања дозволе).

Изузетно од става 1. овог члана, када је надзирани субјекат у остављеном року поступио према налогу, односно предлогу инспектора за отклањање незаконитости из члана 27. став 1. овог закона, ако се сматра да та незаконитост представља прекршај у складу са законом и другим прописом, инспектор против тог надзираног субјекта неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће му издати прекршајни налог када највиши износ запређене казне за прекршај не прелази 100.000 динара и није прописана заштитна мера, под условом да штетне последице нису наступиле, као и када су такве последице наступиле, али их је надзирани субјекат отклонио пре почињања поступка инспекцијског надзора или у року из члана 27. став 1. овог закона. Неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога инспектор уноси у записник о инспекцијском надзору са одговарајућим образложењем.

Одредбе става 3. овог члана не примењују се када се ради о поновљеном прекршају надзираног субјекта, без обзира да ли је први пут поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно издат прекршајни налог или не, нити на нерегистрованог субјекта.

Како би се обезбедило да надзирани субјекат из става 3. овог члана настави да послује и поступа законито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка, инспекција појачано прати наставак његовог пословања и поступања.

Правосудни орган коме је инспекција поднела захтев за покретање прекршајног поступка, пријаву за привредни преступ или кривичну пријаву, по службеној дужности обавештава инспекцију о исходу поступања.

Ако у вршењу инспекцијског надзора инспектор дође до сазнања да општи акт надзираног субјекта није у сагласности са Уставом, законом или другим прописом, инспектор указује на то надзираном субјекту и предлаже му да утврђене несагласности отклони најдуже у року од 60 дана. Ако надзирани субјекат не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта.

Ако код надзираног субјекта открије незаконитост, инспектор надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву и пријаву за привредни преступ и

предузима друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен (нпр. иницирање привременог или трајног одузимања дозволе).

С овим у вези, чланом 179. Закона о прекршајима прописано је да захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени. Овлашћени органи овде наведени су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени.

Сагласно члану 181. Закона о прекршајима, захтев за покретање прекршајног поступка подноси се писаној форми и садржи:

назив и седиште подносиоца захтева односно лично име и адресу лица које подноси захтев;

назив суда коме се подноси захтев;

основне податке о физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу против кога се захтев подноси: лично име, јединствени матични број грађана, занимање, место и адресу становања, место и адресу запослења и држављанство односно назив седиште правног лица, као и пореско идентификациони број (у даљем тексту: ПИБ)

матични број, а за предузетника и назив и седиште радње, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу;

чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја и друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди;

пропис о прекршају који треба применити;

предлог о доказима које треба извести, уз означавање личних имена и адреса сведока, списе које треба прочитати и предмете који служе као доказ;

податке о томе да ли је покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет захтева;

потпис службеног лица, односно оштећеног као подносиоца захтева и печат овлашћеног органа који подноси захтев.

Ако су доступни у захтеву ће се навести и следећи подаци о лицу против кога се захтев подноси: место и датум рођења, број телефона, е-маил адресу, број телефона на радном месту, бројеви пословних рачуна правног лица и предузетника.

Чињенично стање у захтеву за покретање прекршајног поступка треба изложити језгровито и концизно, али потпуно, тако да се наведу све битне чињенице

околности, и навести доказе којима се утврђују наведене чињенице из којих прекршај произлази, те навести правну квалификацију прекршаја, при чему прекршајни суд није везан да правну квалификацију дату у захтеву за покретање прекршајног поступка.⁸⁹

⁸⁹ Видети више у „Упутству за писање захтева за покретање прекршајног поступка“, Министарство животне средине и просторног планирања, ОЕБС и Удружење судија за прекршаје, Београд, 2009. Доступно преко: <http://www.osce.org/sr/serbia/41468?download=true> Напомена: Водити рачуна да се ово упутство односи на претходно важећи Закон о прекршајима („Службени гласник СРС“, бр. 44/89, „Службени гласник РС“, бр. 21/90, 11/92, 6/93 - одлука УСРС, 20/93,

Модел захтева за покретање прекршајног поступка, који подноси инспектор, даје се у делу са прилозима овом водичу.

Овде треба рећи и да је инспекцијска пракса, која се развила, неретко таква да инспектор не подноси захтев за покретање прекршајног поступка против надзираног субјекта одмах након што нађе да је дошло до повреде закона или другог прописа за коју се сматра, односно постоји основана сумња да представља прекршај, него то чини ако у контролном инспекцијском надзору утврди да надзирани субјекат није поступио по изреченим мерама, тј. да није добровољно извршио решење. За инспекцијску праксу је од суштинског значаја да буде уједињена.

Законом о прекршајима је уређен и прекршајни налог, којим се замењују некадашње мандатне казне. Прекршајни налог се издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. За ове прекршаје не може се поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Лице против кога је издат прекршајни налог прихвата одговорност за прекршај плаћањем половине изречене казне у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога, чиме се ослобађа плаћања друге половине изречене казне. Ако лице против кога је издат прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога не плати изречену казну или не поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, сматраће се да је прихватило одговорност пропуштањем, а прекршајни налог ће постати коначан и извршан. Прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком да новчана казна није плаћена овлашћени орган доставља надлежном прекршајном суду да изречену новчану казну унесе у регистар и спроведе поступак извршења у складу са Законом о прекршајима. Лице против кога је издат прекршајни налог може прихватити одговорност за прекршај и након истека рока од осам дана од пријема прекршајног налога ако пре поступка извршења добровољно плати целокупан износ изречене новчане казне. Лице против кога је издат прекршајни налог уколико не прихвата своју одговорност може надлежном суду у року од осам дана од пријема прекршајног налога, лично или путем поште, да достави потписан прекршајни налог, који под овим условима представља захтев за судско одлучивање о прекршајном налогу. Лице против кога је издат прекршајни налог достављањем захтева за судско одлучивање надлежном суду стиче својство окривљеног у прекршајном поступку.

Изузетно, када је надзирани субјекат у остављеном року предузео мере за отклањање незаконитости које му је инспектор наложио, односно предложио у складу са чланом 27. став 1. Закона о инспекцијском надзору,⁹⁰ ако се сматра да та незаконитост представља прекршај у складу са законом и другим прописом, инспектор против тог надзираног субјекта неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће му издати прекршајни налог, када највиши износ запређене казне за прекршај не прелази 100.000 динара и није прописана заштитна мера, под условом да штетне последице нису наступиле, као и када су такве последице наступиле, али их је надзирани субјекат отклонио пре почињања

53/93, 67/93, 28/94, 16/97, 37/97 - одлука УСРС, 36/98, 44/98, „Службени лист СРЈ“, бр. 62/01 - одлука СУС и „Службени гласник РС“, бр. 55/04).

Видети објашњења за одредбе члана 27. став 1. овог закона.

поступка инспекцијског надзора или у року из члана 27. став 1. овог закона. Неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога инспектор уноси у допуну записника о инспекцијском надзору, са одговарајућим образложењем, а ови подаци се уносе и у евиденцију о инспекцијском надзору, тако да о свему остаје писани траг, чиме се превентивно делује на могуће злоупотребе које би се могле јавити у овом односу. Разлози за законско прописивање уздржавања инспектора од подношења захтева за покретање прекршајног поступка, односно од издавања прекршајног налога под овим условима леже у томе да је у поступку инспекцијског надзора, као поступку који се води пред надлежним државним (јавним) органом, већ остварена заштита законом заштићених добара, права и интереса и постигнута сврха закона, јер је незаконитост отклоњена а штетне последице или нису настале или су благовремено отклоњене. При томе, ради се о незаконитости за коју се сматра да представља прекршај лакше природе, јер највиша запрећена казна не прелази 100.000 динара и није прописана заштитна мера – захтева се кумулативно испуњење ових услова, тј. и један и други услов, а није довољно да је испуњен само један од ова два услова. Кумулативни услов је и да штетне последице нису наступиле, а када су такве последице наступиле неопходно је да их је надзирани субјекат отклонио пре почињања поступка инспекцијског надзора или у року из члана 27. став 1. овог закона. Следствено изложеном, вођење прекршајног поступка се не указује као оправдано, у таквим ситуацијама ствара се утисак неправичности система, а истовремено је и неекономично, јер се непотребно троше материјални ресурси и време привредних и других надзираних субјеката - који су отклонили незаконитост и штету или она није ни настала, инспектора - који, према Закону о прекршајима, имају својство странке у прекршајном поступку и сnose терет доказивања,⁹¹ и прекршајних судова - који су оптерећени великим бројем предмета. Овакво поступање је у складу са правилом сразмерности у инспекцијском надзору и начелима правичности и економичности.⁹²

Међутим, овај изузетак се не примењује када се ради о поновљеном прекршају надзираног субјекта, без обзира да ли је први пут поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно издат прекршајни налог или не. Ово се утврђује на основу података из регистара предвиђених Законом о прекршајима, евиденције о инспекцијском надзору и других службених евиденција. Наравно, не примењује се ни на нерегистрованог субјекта. Како би се обезбедило да овај субјекат настави да послује и поступа законито и безбедно, а штетне последице по законом заштићена добра, права и интересе спречиле већ када се утврди да постоје рани знаци вероватноће њиховог настанка, Законом је прописано да инспекција појачано прати наставак његовог пословања и поступања.

Чланом 85. став 1. Закона о привредним преступима, сви државни органи дужни су да пријаве привредне преступе о којима су обавештени или за које сазнају на који други начин. Чланом 86. став 1. тог закона је прописано да се пријава за привредни преступ подноси надлежном јавном тужиоцу писмено или усмено. Модел

Одређене републичке инспекције и Секретаријат за инспекцијске послове града Београда имају одељења за пружање стручне помоћи, односно заступање у поступку пред прекршајним судом.

Видети објашњења уз члан 25, којим су уређене мере према надзираном субјекту и њихова сразмерност.

пријаве за привредни преступ коју подноси инспектор даје се у прилозима овом водичу.

Чланом 280. Законика о кривичном поступку прописано је да државни и други органи пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештени или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом. Подносилац кривичне пријаве навешће доказе који су му познати и предузеће мере да би се сачували трагови кривичног дела, предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази. Модел кривичне пријаве коју подноси инспектор даје се у прилозима овом водичу.

Правосудни орган коме је инспекције поднела захтев за покретање прекршајног поступка, пријаву за привредни преступ или кривичну пријаву, по службеној дужности обавештава инспекцију о исходу поступања. Тиме се омогућава инспекцији да прати стање по поднетим пријавама и захтевима, олакшава јој се праћење стања у области и процена ризика, као и извештавање.

Ако у вршењу инспекцијског надзора инспектор дође до сазнања да општи акт надзираног субјекта није у сагласности са Уставом, законом или другим прописом, инспектор указује на то надзираном субјекту и предлаже му да утврђене несагласности отклони најдуже у року од 60 дана, па ако надзирани субјекат не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта. Модел указивања на несагласност општег акта са законом даје се у прилозима овом водичу. С овим у вези, иницијатива за покретање поступка за оцену уставности или законитости, овај поступак који се води пред Уставним судом и дејство његових одлука уређени су Законом о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – одлука УС и 40/15 - др. закон).

Овакво поступање карактеристично је, на пример, за инспекцију рада и управну инспекцију, које надзиру примену прописа и општих аката у области радних односа у приватном и јавном сектору. Тако, Закон о раду у члану 269. став 1. прописује да, у вршењу инспекцијског надзора, инспектор рада је овлашћен да решењем наложи послодавцу да у одређеном року отклони утврђене повреде закона, подзаконског акта, општег акта и уговора о раду. Чланом 35. Закона о управној инспекцији прописано је да ако управни инспектор у вршењу инспекцијског надзора нађе да општи акт надзираног органа није у сагласности са законом или другим прописом указаће на то руководиоцу надзираног органа, наложити да се утврђени недостаци отклоне у року који не може бити дужи од 30 дана и доставити образложени предлог како да се општи акт усагласи. Ако руководилац надзираног органа не поступи по предлогу управног инспектора, управни инспектор ће о томе обавестити државни орган који врши надзор над надзираним органом, односно орган коме надзирани орган непосредно одговара за рад и дужан је да главном управном инспектору поднесе иницијативу за подношење предлога за оцену уставности и законитости таквог акта у смислу закона којим се уређује поступак пред Уставним судом. Уколико главни управни инспектор оцени да је ова иницијатива оправдана поднеће предлог за оцену уставности и законитости у складу са законом којим се уређује поступак пред Уставним судом.

**Евиденције о инспекцијском
надзору Члан 43.**

инспекцијском надзору, за потребе праћења стања у одређеној области потребе праћења рада, сваки инспектор води евиденцију.

Евиденција о инспекцијском надзору, нарочито, садржи:

податке о налогу за инспекцијски надзор, уз навођење врсте и облика инспекцијског надзора, као и допунских налога и засебних налога из члана 16. став 7. овог закона;

податке о инспекцији која је вршила инспекцијски надзор;

податке о инспектору који је вршио инспекцијски надзор, као и о инспектору који га је, у случају спречености, замењивао. Ако је инспекцијски надзор вршило више инспектора, наводе се подаци за све инспекторе, као и за њихове заменике;

податке о надзираном субјекту и заступнику, односно овлашћеном лицу код надзираног субјекта - правног лица, укључујући и податак о процењеном ризику код надзираног субјекта;

правни основ инспекцијског надзора;

опис предмета и сврхе инспекцијског надзора;

трајање инспекцијског надзора (дан почетка и завршетка инспекцијског надзора);

податке о предузетим радњама у вршењу инспекцијског надзора;

податке о записнику о инспекцијском надзору и примедбама на тај записник;

податке о наложеним мерама, односно констатацију да у инспекцијском надзору нису наложене никакве мере, уз навођење да ли за налагање мера није било основа или потребе;

податке о поднетим кривичним пријавама, пријавама за привредни преступ и захтевима за покретање прекршајног поступка и издатим прекршајним налозима, односно констатацију да захтев за покретање прекршајног поступка није поднет, односно да прекршајни налог није издат у складу са чланом 42. став 3. овог закона, као и податке о исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција и о исходима прекршајних налога које је издала инспекција.

Сврха обраде података о личности у евиденцији о инспекцијском надзору је планирање и вршење инспекцијског надзора. У ову евиденцију се уносе следећи подаци о личности: подаци о идентитету подносиоца (име и презиме и јединствени матични број грађана) и адреса пребивалишта, односно боравишта, као и други подаци неопходни за контакт.

Подаци о личности из става 3. овог члана доступни су руководиоцу инспекције и инспектору, односно лицу овлашћеном за вршење инспекцијског надзора.

Подаци о личности из става 3. овог члана представљају поверљиве податке и не могу се користити у сврхе које нису предвиђене законом.

Подаци о личности из става 3. овог члана трајно се чувају.

Евиденција о инспекцијском надзору води се у електронској форми у оквиру функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора, након његовог успостављања.

Изглед обрасца, као и начин вођења евиденције о инспекцијском надзору утврђује Влада.

Овим законом прописано је да о инспекцијском надзору, за потребе праћења стања у одређеној области и потребе праћења рада, сваки инспектор води евиденцију. Закон прописује које све податке нарочито садржи евиденција о инспекцијском надзору. Ови подаци налазе своје место у обрасцу евиденције о инспекцијском надзору, прописаном Уредбом којим се уређује изглед овог обрасца и начин вођења евиденције о инспекцијском надзору.

Модерна инспекција све више има аналитичку функцију, како би ефикасно управљала јавним ризицима, обезбедила потпору за превентивно деловање и друго вршење надзорне функције и обезбедила поштовање закона. У том смислу, Законом

инспекцијском надзору је утврђено да инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу, а ти послови укључују и вођење евиденције о инспекцијском надзору. Вођење евиденције

инспекцијском надзору је нарочито битно за сврху процене ризика и сачињавања годишњег извештаја о раду инспекције, чији обавезни елементи чине показатеље делотворности инспекцијског надзора. Показатељи делотворности инспекцијског надзора служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру законом и другим прописом утврђених мерила за оцењивање службеника. Такође, на основу анализе годишњих извештаја процењује се степен остварености стратешког плана, а Координациона комисија прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито, поред осталог, за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција.

складу са чланом 48. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 - др. закон, 68/12 – одлука УС и 107/12), Закон прописује да је сврха обраде података о личности у евиденцији о инспекцијском надзору - планирање и вршење инспекцијског надзора. У ову евиденцију се уносе следећи подаци о личности: подаци о идентитету подносиоца (име и презиме и јединствени матични број грађана) и адреса пребивалишта, односно боравишта, као и други подаци неопходни за контакт. Ови подаци о личности су доступни руководиоцу инспекције и инспектору, односно лицу овлашћеном за вршење инспекцијског надзора, и представљају поверљиве податке и не могу се користити у сврхе које нису предвиђене законом, а чувају се трајно.

Евиденција о инспекцијском надзору води се у електронској форми у оквиру информационог система, након његовог успостављања.

Законом о инспекцијском надзору предвиђено је увођење јединственог информационог система за инспекције – е-Инспектор у циљу омогућавања вишег нивоа ефективности и ефикасности инспекцијског надзора у Републици Србији са сврхом постизања већег квалитета примене прописа уз што мање „инспекцијско

оптерећење“ привредних субјеката и омогућавање примене савремених стандарда и пракси инспекцијског надзора. Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину („Службени гласник РС“, број 142/14) предвиђен је пројекат Дирекције за електронску управу, органа управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе, под називом „Успостављање јединственог информационог система за инспекције – Е инспектор“ са одређеним новчаним средствима. Велики значај јединственог инспекцијског информационог система огледа се у ефикасној комуникацији међу инспекцијама, доступности података о регистрацији, јавним сагласностима и пријавама, унапређењу сарадње, усклађивања и координације инспекцијског надзора, прегледности и праћењу стања, олакшавању процене ризика и делотворног управљања ризицима и помоћи учинковитом сузбијању обављања делатности и вршења активности од стране нерегистрованих субјеката. Јединствени инспекцијски информациони систем ће бити кључни алат помоћу кога ће се остваривати основни институти Закона о инспекцијском надзору и карактеристике савременог инспекцијског надзора – превентивно деловање, процена ризика и управљање ризицима, координација инспекција и јачање професионалних и етичких стандарда, интегритета и професије инспектора.

Реализација успостављања информационог система ће се одвијати фазно. Пре почетка развоја софтвера спровешће се анализа пословних процеса инспекција. Овом анализом ће се за све инспекције дефинисати и специфицирати пословни процеси и активности који су заједнички за све инспекције, те специфичности по појединим инспекцијама. Концепт платформе за јединствени информациони систем за рад инспекцијских органа биће израђен у складу са интегралним концептом Портала еУправа – са посебном пажњом на електронско плаћање, сервисну магистралу (*Government Service Bus*), временски жиг, електронски идентитет и дигитални потпис, а у складу са Законом о инспекцијском надзору.

Пројектне активности реализације информационог система обухватаће детаљну обраду прикупљених података и израду анализе стања и предлога за унапређење пословних процеса инспекцијских органа, обухватајући следеће моделе (модуле):

Модел организације инспекцијског система;

Модел поступака инспекцијског надзора са дијаграмом активности спровођења поступака;

Модел прописа и правног основа функције инспекцијског надзора;

Модел процене ризика;

Модел инспекцијских провера и контролних листа (листа инспекцијских провера);

Модел за превентивно деловање;

Модел субјеката и објеката инспекцијског надзора;

Модел управљања инспекцијским предметима и документима и инспекцијским актима;

Модел планирања инспекцијских надзора са детаљним дијаграмом активности планирања;

Модел са унутрашњом разменом података између инспекцијских органа, као и са разменом са спољним системима (АПР, МУП, прекршајни и други судови,

Управа царина, Завод за интелектуалну својину и слично), укључујући и системе брзог обавештавања и узбуњивања;

Модел за представке и притужбе;

Модел за евиденције о инспекцијском надзору;

Модел са извештавањем о инспекцијском надзору, анализом стања у области и показатељима делотворности инспекцијског надзора (годишњи и други званични, статистички/радни и други извештаји);

Модел за инспекцијску праксу.

Модел процене ризика представљаће један од кључних модела овог информационог система, будући да се инспекцијски надзор заснива на процени ризика (*risk-based*). Овај модел треба да, на основу релевантних улазних статичких и динамичких информација, омогући процену ризика у инспекцијском надзору (разврставање према степену ризика) и последично планирање и вршење инспекцијског надзора. Модел ће бити израђен тако да ће сигнализирати инспектору већ када постоје рани знаци вероватноће настанка наведених штетних последица, како би уследила правовремена активност.

Годишњи извештај о раду и показатељи делотворности инспекцијског надзора Члан 44.

Инспекција објављује најкасније до 31. јануара наредне године за претходну годину годишњи извештај о раду на својој интернет страници.

Годишњи извештај о раду инспекције обавезно садржи информације и податке са објашњењима о:

броју спречених или битно умањених вероватних настанака штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе (превентивно деловање инспекције);

обавештавању јавности, пружању стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима или лицима која остварују одређена права у надзираним субјектима или у вези са надзираним субјектима, укључујући издавање аката о примени прописа и службене саветодавне посете, превентивним инспекцијским надзорима и другим активностима усмереним ка подстицању и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, са подацима о броју и облицима ових активности и кругу лица обухваћених тим активностима (превентивно деловање инспекције);

нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листи;

броју откривених и отклоњених или битно умањених насталих штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе (корективно деловање инспекције);

броју утврђених нерегистрованих субјеката и мерама спроведеним према њима;

мерама предузетим ради уједначавања праксе инспекцијског надзора и њиховом дејству;

остварењу плана и ваљаности планирања инспекцијског надзора, нарочито о односу редовних и ванредних инспекцијских надзора, броју редовних инспекцијских надзора који нису извршени и разлозима за то, као и о броју допунских налога за инспекцијски надзор;

нивоу координације инспекцијског надзора са инспекцијским надзором кога врше друге инспекције;

материјалним, техничким и кадровским ресурсима које је инспекција користила у вршењу инспекцијског надзора и мерама предузетим у циљу делотворне употребе ресурса инспекције и резултатима предузетих мера;

придржавању рокова прописаних за поступање инспекције;

законитости управних аката донетих у инспекцијском надзору (број другостепених поступака, њихов исход, број покренутих управних спорова и њихов исход);

поступању у решавању притужби на рад инспекције, са исходима тог поступања, уз посебно истицање броја поднетих притужби и области рада на које су се односиле;

обукама и другим облицима стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора, са бројем тих обука и других облика стручног усавршавања и бројем инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора који су похађали те обуке и друге облике стручног усавршавања;

иницијативама за измене и допуне закона и других прописа;

мерама и проверама предузетим у циљу потпуности и ажурности података у информационом систему;

стању у области извршавања поверених послова инспекцијског надзора;

исходима поступања правосудних органа по захтевима за покретање прекршајног поступка, пријавама за привредни преступ и кривичним пријавама које је поднела инспекција.

Обавезни елементи годишњег извештаја о раду из става 2. овог члана чине показатеље делотворности инспекцијског надзора.

На основу анализе годишњих извештаја о раду Координациона комисија иницира мере за унапређење инспекцијског надзора и објављује их на интернет страници.

Показатељи делотворности инспекцијског надзора служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру законом и другим прописом утврђених мерила за оцењивање службеника.

На основу анализе годишњих извештаја процењује се степен остварености стратешког плана.

Инспекција на својој интернет страници, до 31. јануара наредне године за претходну годину, објављује годишњи извештај о раду.

С овим у вези, Законом о државној управи у члану 63. прописано је да су министарства и посебне организације дужни да сачине годишњи план рада, у циљу припреме годишњег плана рада Владе. Министарства и посебне организације подносе Влади најмање једном годишње извештај о свом раду, који садржи опис

стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству. Рокови за подношење годишњег плана рада и извештаја о раду одређују се пословником Владе. Пословником Владе у члану 76. прописано је да: Влада усваја годишњи план рада, којим одређује своје циљеве и послове, као и циљеве и послове органа државне управе и очекиване резултате; се годишњи план рада Владе заснива на годишњим плановима рада органа државне управе, израђених у складу са методологијом средњорочног планирања, које они достављају Генералном секретаријату преко Информационог система за планирање и извештавање; Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег плана рада Владе. Чланом 77. став 1. Пословника Владе утврђено је да је орган државне управе дужан да достави предлог плана рада до 10. новембра текуће године за наредну годину.

Годишњи извештај о раду инспекције обавезно садржи информације и податке са објашњењима о броју спречених или битно умањених вероватних настанака штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе (превентивно деловање инспекције); обавештавању јавности, пружању стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима или лицима која остварују одређена права у надзираним субјектима или у вези са надзираним субјектима, укључујући издавање аката о примени прописа и службене саветодавне посете ван инспекцијског надзора, превентивним инспекцијским надзорима и другим активностима усмереним ка подстицању и подржавању законитости и безбедности пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, са подацима о броју и облицима ових активности и кругу лица обухваћених тим активностима (превентивно деловање инспекције);⁹³ нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листи;⁹⁴ броју откривених и отклоњених или битно умањених насталих штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе (корективно деловање инспекције);⁹⁵ броју утврђених нерегистрованих субјеката и мерама спроведеним према њима;⁹⁶ мерама предузетим ради уједначавања праксе инспекцијског надзора и њиховом дејству; остварењу плана и ваљаности планирања инспекцијског надзора, нарочито о односу редовних и ванредних инспекцијских надзора и броју редовних инспекцијских надзора који нису извршени са разлозима за то (у припреми плана инспекцијског надзора инспекција узима у обзир очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду за који се план припрема),⁹⁷ као и

Видети објашњења уз чл. 13. и 26, којима се уређују превентивно деловање и превентивне мере.

Видети објашњења уз члан 14, којим се уређују контролне листе.

Видети објашњења уз чл. 27. и 28, којима се урешују мере за отклањање незаконитости и посебне мере наредбе, забране и заплене.

Видети објашњења уз чл. 33. и 34, којима се уређују нерегистровани субјекти и посебан поступак инспекцијског надзора према њима.

Видети објашњења уз члан 10, којим се уређује план инспекцијског надзора.

броју допунских налога за инспекцијски надзор; нивоу координације инспекцијског надзора са инспекцијским надзором кога врше друге инспекције (за овај елемент су веома значајни извештаји и подаци Координационе комисије);⁹⁸ материјалним, техничким и кадровским ресурсима које је инспекција користила у вршењу инспекцијског надзора и мерама предузетим у циљу делотворне употребе ресурса инспекције и резултатима предузетих мера; придржавању рокова прописаних за поступање инспекције; законитости управних аката донетих у инспекцијском надзору (одлуке другостепених органа и Управног суда – њихов број и исход); поступању у решавању притужби на рад инспекције и исходима тог поступања;⁹⁹ обукама и другим облицима стручног усавршавања инспектора, односно односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора;¹⁰⁰ иницијативама за измене и допуне закона и других прописа; мерама и проверама предузетим у циљу потпуности и ажурности података у информационом систему; стању у области извршавања поверених послова инспекцијског надзора;¹⁰¹ исходима поступања правосудних органа по пријавама за казнена дела које је поднела инспекција.¹⁰²

Наведени елементи су показатељи делотворности инспекцијског надзора који се односе на инспекцију као целину (колективитет). Помоћу њих се може сврсисходно вредновати делотворност инспекцијског надзора, према циљу инспекцијског надзора, постигнутим резултатима у остварењу тог циља, делотворном управљању јавним ризицима и оствареним степеном усаглашености надзираних субјеката са законима и другим прописима. Постоји пракса да се (како у инспекцији, тако и ван инспекције – нпр. у другим органима, у медијима итд.) делотворност и успешност инспекцијског надзора мери само према висини новчаних казни које су резултат надзора, односно приходавањем буџета по основу казни, броју захтева за покретање прекршајног поступка и других казnenих пријава и броју забрана рада и слично, као и према одређеним формалним критеријумима, типа: број донетих решења и сл. Критеријуми делотворности инспекцијског надзора који су дефинисани овим законом треба да промене ту праксу.

За припрему извештаја о раду са овим обавезним елементима треба користити податке из информационог система, податке и информације добијене праћењем и анализом стања у области инспекцијског надзора у делокругу инспекције, податке и информације о броју информисаних, едукованих и упозорених привредних и других надзираних субјеката, податке и информације о отклоњеним и умањеним ризицима деловањем инспекције, податке и информације из извештаја које објављује Координациона комисија, интерне податке и информације инспекције и друге расположиве податке и информације.

Видети објашњења уз члан 11. и 12, ојим се уређују усклађивање и координација инспекцијског надзора.

Видети објашњења уз члан 52, којим се уређују притужбе.

Видети објашњења уз члан 50, којим се уређује стручно усавршавање.

Видети објашњења уз члан 12, којим се уређује координација инспекцијског надзора.

Видети објашњења уз члан 42, којим се уређују кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен.

Ови показатељи служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру законом и другим прописом утврђених мерила за оцењивање службеника, када, у случају инспектора који су државни службеници, руководиоца инспекције (главни инспектор) оцењује рад инспектора, према мерилима прописаним чланом 82. став 2. Закона о државним службеницима, где спадају: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим државним службеницима и остале способности које захтева радно место, те одредбама Уредбе о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС”, бр. 11/06 и 109/09), односно према одредбама другог закона и подзаконског прописа којим се уређују мерила за оцењивање других јавних службеника.

На основу анализе годишњих извештаја о раду Координациона комисија иницира мере за унапређење инспекцијског надзора и објављује их на интернет страници. На основу анализе годишњих извештаја процењује се степен остварености стратешког (вишегодишњег) плана.

V. СЛУЖБЕНА ЛИЦА ОВЛАШЋЕНА ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Руководилац инспекције

Члан 45.

Радом инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора.

Руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора.

Радом инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање пет година радног искуства на пословима инспекцијског надзора. Руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора. Руководилац инспекције на републичком нивоу је најчешће помоћник министра или директор органа управе у саставу министарства или начелник одељења.

Улога руководиоца инспекције се састоји у организацији посла и унапређењу и поспешивању рада инспекције - планирањем рада, праћењем извршења плана и предузимањем одговарајућих мера ради правилног и сврсисходног извршења плана, правилном расподелом посла и „терета“, издавањем налога и давањем смерница за рад, унапређењем координације и сарадње са другим инспекцијама и другим органима и службама, вођењем рачуна о законитости и правилности рада инспекције, укључујући поверене послове, и предузимањем одговарајућих мера ради осигурања законитости и правилности рада, отклањањем негативних утицаја на објективност рада инспекције и самосталност инспектора, предузимањем радњи и мера које се односе на стручно усавршавање и унапређење професионалних и етичких капацитета, стандарда рада, интегритета и одговорности инспекције, уједначавање инспекцијске праксе, побољшање опремљености инспекције и обезбеђење неопходних кадрова и финансијских ресурса за обављање посла,

старањем о професионалном развоју инспектора и других запослених, дисциплини и реду у инспекцији, обавештавањем инспектора и других запослених о чињеницама битних за рад инспекције, као и на други начин.

**Инспектор
Члан 46.**

Послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора.

Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе:

- у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом - за предузимање управних радњи и налагање управних мера у инспекцијском надзору;**
- у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом - за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору.**

Инспектор је дужан да у свом раду користи функционални јединствени информациони систем.

Послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора.¹⁰³

Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање, радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе:

- у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом - за предузимање управних радњи и налагање управних мера у инспекцијском надзору;
- у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом - за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору.

Закон, према томе, зависно од звања, оправдано раздваја две категорије инспектора, које обављају различите послове и имају различита овлашћења. Инспектори у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом, за разлику од инспектора у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом, немају овлашћења за налагање управних мера у инспекцијском надзору, тј. за одлучивање о правима и

Видети објашњења уз члан 3. овог закона, којим се уређује значење израза.

обавезама надзираних субјеката кроз изрицање инспекцијских управних мера, него за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору.

С овим у вези, Закон о државним службеницима, уређујући појам и разврставање по звањима, прописује да су извршилачка радна места сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад, а та звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

звању вишег саветника раде се најсложенији послови који знатно утичу на одређивање политике или постизање резултата у некој области из делокруга државног органа, који захтевају стваралачке способности, предузимљивост и висок степен стручности, самосталности и искуства, уз обраћање претпостављеном само о питањима вођења политике. За рад на пословима у звању вишег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање седам година радног искуства у струци.

звању самосталног саветника раде се сложени послови који захтевају посебно специјалистичко знање и искуство, аналитичке способности, самосталан рад без надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима уз само општа усмерења и упутства претпостављеног. За рад на пословима у звању самосталног саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци.

звању саветника раде се сложени послови који су најчешће прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника са јасним оквиром самосталног деловања, уз повремено надзор претпостављеног. Послови захтевају способност да се проблеми решавају без појединачних упутстава претпостављеног и уз обраћање претпостављеном само кад је проблем сложен и захтева додатно знање и искуство. За рад на пословима у звању саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање три године радног искуства у струци.

звању млађег саветника раде се сложени послови који подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника унутар прецизно одређеног оквира деловања, уз редован надзор претпостављеног, и доношење

одлука на основу постојеће праксе или општих и појединачних упутстава претпостављеног. Послови захтевају способност решавања мањих техничких или процедуралних проблема. За рад на пословима у звању млађег саветника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

звању сарадника раде се мање сложени послови који обухватају ограничен круг међусобно повезаних различитих задатака и захтевају способност самосталне примене утврђених метода рада, поступака или стручних техника, уз општа усмерења и упутства и повремени надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и најмање три године радног искуства у струци.

звању млађег сарадника раде се мање сложени послови који су прецизно одређени и подразумевају примену утврђених метода рада, поступака или стручних техника уз способност решавања рутинских проблема, уз општа и појединачна упутства и редован надзор претпостављеног. За рад на пословима у звању млађег сарадника државни службеник мора да има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године и завршен приправнички стаж или најмање пет година радног стажа у државним органима.

Везано за услов за инспектора у виду положеног државног стручног испита, Закон о државним службеницима прописује да државни службеник који је у радном односу на неодређено време мора да има положен државни стручни испит, а Уредбом је ближе уређен програм и начин полагања државног стручног испита за све државне органе. Државни службеник на пробном раду који је радни однос засновао на неодређено време полаже државни стручни испит до окончања пробног рада, а приправник полаже државни стручни испит до окончања приправничког стажа.

Коришћење функционалног јединственог информационог система за инспекције Закон је утврдио као обавезу за инспектора.

Испит за инспектора

Члан 47.

Испит за инспектора полаже се писано и усмено.

Испит за инспектора спроводи комисија коју именује министар надлежан за послове државне управе.

Програм испита за инспектора, начин спровођења испита, састав и начин рада комисије за спровођење испита и издавање уверења о положеном испиту уређује министар надлежан за послове државне управе.

Закон о државним службеницима у члану 102а прописује да законом може да се предвиди и посебан стручни испит који се полаже ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима.

Циљ доношења Закона о инспекцијском надзору, између осталог, јесте и унапређење професије инспектора, који су усвојили нова знања и вештине потребне за делотворно вршење инспекцијског надзора. Увођење обавезног полагања испита за све инспекторе који имају мање од седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора има за циљ повећање стручности инспектора и њихово оспособљавање за квалитетну примену одредаба Закона о инспекцијском надзору, усвајање нових знања и вештина потребних за ефикасно и стручно обављање инспекторске професије. Испит има посебан значај за млађи инспекцијски кадар, тј. за запослене који постају инспектори.

Програм испита за инспектора, начин спровођења испита, састав и начин рада комисије за спровођење испита и издавање уверења о положеном испиту уређен је Правилником који је донео министар надлежан за послове државне управе. Свеобухватан Програм обуке и испита за инспекторе прописан овим правилником предвиђа обуку инспектора у ширем спектру области неопходних за побољшање стручних и етичких стандарда и интегритета инспектора, и за квалитетно вршење инспекцијског надзора. Програм обуке и испита за инспекторе, поред неопходног познавања Закона о инспекцијском надзору, предвиђа обуку инспектора и у погледу општег управног поступка, чија правила се сходно примењују у поступку инспекцијског надзора, као посебном управном поступку, и основа управних спорова, који проистичу из управних поступака. Такође, овај програм садржи и област казненог права и казnenих поступака, као област која је непосредно повезана са инспекцијским надзором и чије познавање је од суштинског значаја за ефикасно вршење инспекцијског надзора. Основи права привредних друштава, других привредних субјеката и привредног пословања су област која је такође предвиђена овим програмом, у циљу што бољег познавања од стране инспектора својстава, права и обавеза надзираних субјеката, где већину чине привредни субјекти. Поред знања из области права и прописа, Програм обуке и испита за инспекторе, значај даје и тзв. меким (ванправним) вештинама, које би инспектори требало да поседују, у циљу успостављања што боље комуникације са надзираним субјектима, подизања нивоа професионалности у раду и лакшег превазилажења кризних ситуација.

Програм обуке и испита за инспекторе састоји се од следећих целина:

Општи управни поступак и основи управних спорова;

Закон о инспекцијском надзору, пратећи прописи и општи акти;

Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања;

Основи казненог права и казnenих поступака;

Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора.

Испит за инспектора састоји се из два дела:

Први део, којим се проверава знање кандидата из одговарајућих области чије познавање је потребно за вршење инспекцијског надзора, које су утврђене овим правилником;

2) Други део, који обухвата студију случаја, а којим се проверавају знања и вештине кандидата за правилну примену прописа у пракси и вршење инспекцијског надзора.

Први део испита спроводи се писано давањем одговора на скуп питања која су одабрана из базе питања, док се други део испита састоји од студије случаја из делокруга инспекције у којој је запослен кандидат. Други део испита се спроводи писано, кратким описом радњи и мера које је потребно предузети у поступку инспекцијског надзора и изградом аката који се сачињавају у поступку вршења инспекцијског надзора у погледу конкретног случаја, који се помоћу одговарајућег програма бира из електронске базе података, и усменом провером знања и вештина кандидата из области које чине први део испита кроз овај конкретан случај.

Испит за инспектора спроводи Комисија за спровођење испита за инспектора коју решењем образује министар надлежан за послове управе.

Инспектор који на дан ступања на снагу овог закона нема врсту и степен образовања прописане овим законом, наставља да обавља послове инспектора ако положи испит за инспектора у року од две године од дана почетка примене овог закона. Испити за инспекторе треба да се спроведу у року од две године од дана почетка примене овог закона. Инспектор који обавља послове инспекцијског надзора дужан је да положи испит за инспектора до истека тог рока, а у супротном сматра се да не испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора.

За инспектора који на дан ступања на снагу овог закона (29. април 2015) има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора сматра се да испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора и он није дужан да полаже испит за инспектора. Овде се ради о потпуном ослобађању од обавезе полагања овог испита.

Када је реч о делимичном ослобађању од полагања овог испита, постоји неколико категорија:

кандидати који имају положен правосудни испит ослобођени су полагања области „Општи управни поступак и основи управних спорова“, дела о основима права привредних друштава и других привредних субјеката из области „Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања“ и области „Основи казненог права и казnenих поступака“, у оквиру првог дела испита;

кандидати из управне инспекције ослобођени су полагања области „Право привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања“, у оквиру првог дела испита;

кандидати који имају положен стручни испит који обухвата области општег управног поступка и основа управних спорова ослобођени су полагања области „Општи управни поступак и основи управних спорова“ и „Основи казненог права и казnenих поступака“, у оквиру првог дела испита;

кандидати из инспекције за превентивну заштиту у саставу министарства надлежног за унутрашње послове, који су у складу са Правилником о стручним испитима запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 100/11 и 108/13) положили стручни испит за кандидате са стеченим високим образовањем, ослобођени су полагања

области „Општи управни поступак и основи управних спорова“ и „Основи казненог права и казnenих поступака“, у оквиру првог дела испита.

Одређеним посебним законима и другим прописима предвиђени су посебни испити за инспекторе, као што је поменути испит за инспекторе превентивне заштите у саставу Министарства унутрашњих послова. Један од тих закона је Закон о трговини, којим је предвиђен посебан стручни испит за тржишног инспектора. Овај испит полаже и комунални инспектор који обавља послове надзора над спровођењем Закона о трговини и прописа донетих на основу тог закона, који су комуналној инспекцији поверени тим законом. Питања испита за тржишног инспектора ближе су уређена Правилником о програму и начину полагања посебног стручног испита за тржишног инспектора („Службени гласник РС“, број 59/11). Овај посебни испит не обухвата материју испита за инспектора према Закону о инспекцијском надзору и пратећем Правилнику. Кандидати који су положили посебан испит за инспектора који не обухвата материју испита за инспектора према Закону о инспекцијском надзору и пратећем Правилнику, као на пример тржишни инспектори, полажу испита за инспектора према Закону о инспекцијском надзору и пратећем Правилнику у целини.

**Давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање
стручних послова другом лицу које није инспектор
Члан 48.**

случају одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року, руководицац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора, док трају те околности.

Ако у оквиру одређене области, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским надзором, инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора врши службеник који испуњава прописане услове, кога овласти руководицац инспекције.

Лицу које није службеник посебним законом се може поверити вршење појединих стручних послова инспекције.

Закон уређује и давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор.

окувиру службеника који нису инспектори, а који су овлашћени да врше инспекцијски надзор, Закон препознаје две категорије. Наиме, Закон прописује да у случају одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року, руководицац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим

овлашћењима и обавезама инспектора, док трају те околности – што чини прву категорију службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора. Поред тога, Закон је прописао и да ако у оквиру одређене области, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским надзором, инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора врши службеник који испуњава прописане услове, кога овласти руководиоца инспекције – што чини другу категорију службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора. Модел овлашћења за службеника који није инспектор за вршење инспекцијског надзора (решење о овлашћењу) даје се у прилозима овом водичу.

Овлашћивање службеника који није инспектор за вршење радњи у инспекцијском надзору већ је примењено у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, којим је прописано да поједине радње у оквиру одређених поступака теренске контроле прописаних овим законом обавља порески контролор. Порески контролор има службену легитимацију или решење о овлашћењу. Тим законом прописано је да је порески контролор – порески службеник у Пореској управи, да има средњу стручну спрему, звања: млађи порески контролор, порески контролор, виши порески контролор, са прописаним радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у средњој стручној спреми. Такође, чланом 24. Закона о санитарном надзору прописано је да послове санитарног инспектора може да обавља: доктор медицине са специјализацијом из епидемиологије или хигијене, доктор медицине, дипломирани инжењер технологије (прехрамбеног одсека), дипломирани инжењер архитектуре, дипломирани грађевински инжењер (одсек за планирање и грађење насеља и одсек за хидротехнику) и дипломирани просторни планер, с тим да поједине мање сложене послове санитарног инспектора може да обавља и виши санитарни техничар, под условима прописаним тим законом и правилником министра здравља донетим на основу тог закона.

Свакако, да би ове законске одредбе у пракси функционисале на прави начин неопходна је квалитетна обука службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора, њихово разумевање целог тока поступка, доказа који се изводе, утврђивања одлучних чињеница и доношења решења, те квалитетна комуникација између инспектора и ових службеника.

Даље, Законом је утврђено да се лицу које није службеник посебним законом може поверити вршење појединих стручних послова инспекције. Као пример за овакво поверавање стручних послова инспекције лицу које није службеник имамо Закон о ветеринарству, и то у члану 148. у вези са чланом 17. тог закона, којим је прописано да ветеринарска станица која испуњава тим законом прописане услове може обављати поједине стручне послове ветеринарске инспекције.

Самосталност у раду

Члан 49.

Инспектор је самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописом и за свој рад лично је одговоран.

Нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на

други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Закон о инспекцијском надзору утврђује да је инспектор - службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом. У раду инспектори су самостални, у границама прописаних овлашћења, и за свој рад су лично одговорни. Инспектор може да обавести министра о битним утицајима на њихов рад којима се нарушава самосталност у вршењу инспекцијских послова. Самосталност значи да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. Самосталност инспектора ограничена је једино овлашћењима које он има, тј. која су му утврђена законом и другим прописима. Функционер који руководи органом у чијем саставу је инспекција не може да предузима мере и радње из надлежности инспектора, нити може да врши утицај на његов рад који би значео нарушавање самосталности. Овим законом је прописано и да руководиоца инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, што се односи и на самосталност и одговорност из члана 49. овог закона.

Имајући у виду значај послова које обавља инспектор и значај инспекцијског надзора, чији је циљ да се превентивним деловањем или изрицањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, те садржину овлашћења инспектора, укључујући овлашћење на слободну оцену (дискрециона овлашћења) у утврђивању чињеничног стања и примени правних норми на утврђено стање ствари, помоћу којих се иста норма на различите начине преводи у правну стварност, установљава се значај који има одговорност инспектора. Она је непосредно скопчана са пословима које обавља и овлашћењима које врши инспектор, његовом стручношћу награђивањем и санкционисањем.

Закон о државним службеницима у члану 6. уређује одговорност за рад државног службеника, утврђујући да државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада и да нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима. Чланом 82. став 2. истог закона прописано је да се при оцењивању државних службеника вреднују мерила за оцењивање, и то, између осталог, самосталност.

Закон о општем управном поступку утврдио је начело самосталности у решавању у члану 11, прописивањем да орган води поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења утврђеног законом, односно другим прописом, и да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај.

Лична одговорност руководиоца инспекције, инспектора и службеног лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора обухвата различите видове

одговорности: дисциплинску, одговорност за штету, прекршајну и кривичну, па и стручну, моралну и политичку.

Закон о државној управи у члану 47. прописује да је орган државне управе овлашћен да у вршењу надзора над радом покрене поступак за утврђивање одговорности, што укључује и покретање поступка за утврђивање одговорности руководиоца инспекције, инспектора и службеног лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе од стране ресорног министарства, у погледу поверених послова инспекцијског надзора.

Лична одговорност инспектора подразумева његову самосталност у раду и ослобођеност од незаконитих утицаја и притисака, а оваква поступања своје правно уобличиће налазе у кривичним делима прописаним Кривичним закоником у оквиру кривичних дела против службене дужности и против државних органа - Злоупотреба службеног положаја (члан 359), Несавестан рад у служби (члан 361), Трговина утицајем (члан 368), Спречавање службеног лица у вршењу службене радње (члан 322), Напад на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323), Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (члан 324.) и др.

Закон о општем управном поступку у члану 286. прописује да службено лице у органу који води поступак (овде: инспектор) одговорно је ако његовом кривицом дође до неизвршења одређених процесних радњи. Министарство надлежно за послове државне управе може да захтева покретање дисциплинског поступка против службеног, односно одговорног лица које пропусти вршење ове дужности, као и одговорног лица које одреди нестручно лице за предузимање радњи у поступку или за решавање у управној ствари.

Када је реч о посебном инспекцијском законодавству, Законом о управној инспекцији у члану 6. прописано је да су управни инспектори самостални у раду у границама овлашћења утврђених законом и за свој рад лично су одговорни. Нико не сме коришћењем службеног положаја или на други начин онемогућавати или ометати управног инспектора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Дисциплинска одговорност. Законом о државним службеницима у чл. 107 – 120. прописана је дисциплинска одговорност државних службеника, а Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон, 34/01 - др. закон, 39/02, 49/05 - одлука УС, 79/05 - др. закон, 81/05 - испр. др. закона, 83/05 - испр. др. закона и 23/13 - одлука УС) у чл. 53 – 63. уређује се дисциплинска одговорност службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Овим законима обухваћено је уређење овог вида одговорности руководиоца републичких, покрајинских и локалних инспекција, инспектора и службених лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора.

Државни службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа. Одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже. Лакше повреде дужности из радног односа су: учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; несавесно чување службених списа или података; неоправдан изостанак с рада један радни дан; неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима

спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом. Теже повреде дужности из радног односа су: неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; злоупотреба права из радног односа; повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; одавање службене или друге тајне; злоупотреба обавештавања о сумњи у постојање корупције; примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; додатни рад мимо услова одређених овим законом; преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; незаконито располагање средствима; повреда права других државних службеника и намештеника; недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, а за теже повреде дужности из радног односа може да се изрекне: новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; одређивање непосредно нижег платног разреда; забрана напредовања од четири године; премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен; престанак радног односа. Новчана казна увек се извршава административним путем.

Дисциплински поступак покреће руководиоца, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допуштена. Сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководиоца, који може да оснује

дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност државних службеника уписују се у Централну кадровску евиденцију.

Дисциплински поступак против руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора може бити инициран притужбом на њихов рад.¹⁰⁴

Када се ради о посебном инспекцијском законодавству, Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 169х прописано је да се пореском службенику за теже повреде дужности из радног односа може се изрећи, поред дисциплинских казни предвиђених одредбама закона којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника, и дисциплинска казна - премештај на радно место у непосредно нижем звању у трајању од шест месеци до две године.

Законом о трговини у члану 56. прописане су дужности тржишног инспектора утврђено да повреда дужности тржишног инспектора, прописаних овим и посебним законом, представља тежу повреду дужности у смислу дисциплинске одговорности.

Законом о радним односима у државним органима („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон, 49/99 - др. закон, 34/01 - др. закон, 39/02, 49/05 - одлука УС, 79/05 - др. закон, 81/05 - испр. др. закона, 83/05 - испр. др. закона и 23/13 - одлука УС) у чл. 53 – 63. уређена је одговорност запослених и постављених лица – укључујући инспекторе и руководиоце инспекција - у органима аутономне покрајине

јединице локалне самоуправе. Запослени у овим органима и постављена лица дисциплински су одговорни за повреду радних обавеза и дужности, које могу бити лакше и теже. Лакше повреде радних обавеза и дужности су: неблаговремен долазак на посао и одлазак с посла пре истека радног времена или неоправдано одсуствовање с посла за време кад је обавезна присутност, несавесно чување службених списа или података, неоправдан изостанак с посла један радни дан, необавештавање о пропустима у вези са заштитом на раду. За лакше повреде може се изрећи новчана казна у висини до 20% од једномесечног износа плате исплаћене за месец у коме је одлука донета. Теже повреде радних обавеза и дужности су: неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно вршење радних и других обавеза; изражавање и заступање политичких опредељења у обављању послова у државном органу; недостојно, увредљиво или на други начин непримерено понашање према грађанима, правним лицима и другим странкама у поступку пред државним органима; одбијање давања података или давање нетачних података државним органима, другим организацијама и заједницама и грађанима, ако је давање података прописано законом или прописом донетим на основу закона; злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлашћења; незаконито располагање материјалним средствима; радње које ометају грађане, правна лица и друге странке у остваривању њихових права и интереса у поступку код државних органа; одбијање послова радног места на које је запослени распоређен или одбијање налога функционера који руководи државним органом, односно непосредног руководиоца, без оправданих разлога; неоправдан изостанак с посла

Видети објашњења уз члан 52, којим се уређују притужбе на рад службених лица.

најмање два узастопна радна дана; злоупотреба права одсуствовања у случају болести; одбијање стручног усавршавања на које се запослени упућује; долазак на рад у пијаном стању или уживање алкохола или других опојних средстава који смањују радну способност у току радног времена; одбијање прописаног здравственог прегледа; понављање лакших повреда радних обавеза; повреда права и обавеза везаних за статус запосленог у државном органу; неизвршавање радне и друге обавезе у смислу прописа о штрајку. За теже повреде могу се изрећи дисциплинска мера новчана казна у висини од 20% до 35% од плате исплаћене за месец у коме је одлука донета, у трајању од три до шест месеци, или дисциплинска мера престанак радног односа. Дисциплински поступак против запосленог води и дисциплинску меру изриче функционер који руководи државним органом.

У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, на којој државни службеник има право да изложи своју одбрану. Државни службеник може да се на расправи брани сам или преко заступника, а може да за расправу достави и писмену одбрану. Расправа може да се одржи и без присуства државног службеника ако за то постоје важни разлози, а државни службеник је на расправу уредно позван. На остала питања вођења дисциплинског поступка примењују се одредбе Закона о општем управном поступку.

Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 - испр., 115/06 - испр., 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14) у члану 35. уређена је накнада плате државном службенику који је привремено удаљен с рада. Прописано је да државни службеник који је удаљен с рада због тога што је против њега покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа има, док је удаљен с рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење о удаљењу. Државни службеник против кога је дисциплински поступак обустављен или који је ослобођен у дисциплинском поступку има право на разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате.

Законом о инспекцијском надзору су уређени посебни случајеви одговорности службених лица у члану 53.¹⁰⁵

Дисциплински поступак против руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора може бити инициран притужбом на њихов рад.

Када се ради о посебном инспекцијском законодавству, Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 169х прописано је да се пореском службенику за теже повреде дужности из радног односа може се изрећи, поред дисциплинских казни предвиђених одредбама закона којим се уређују права и дужности државних службеника и намештеника, и дисциплинска казна - премештај на радно место у непосредно нижем звању у трајању од шест месеци до две године.

Законом о трговини у члану 56. прописане су дужности тржишног инспектора и утврђено да повреда дужности тржишног инспектора, прописаних овим и посебним законом, представља тежу повреду дужности у смислу дисциплинске одговорности.

¹⁰⁵ Видети објашњења уз тај члан.

Одговорност за штету. Сагласно Закону о облигационим односима, онај ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице. Штета је умањење нечије имовине (обична штета) и спречавање њеног повећања (измакла корист), као и наношење другоме физичког или психичког бола или страха (нематеријална штета). Један од видова одговорности је одговорност по основу кривице, која постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом. Кривица за настанак штете се степенује на: намеру, крајњу непажњу и обичну непажњу. Намера постоји када је штетник био свестан својих штетних радњи и хтео је наступање штете или кад је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити штетна последица

пристао је на њено наступање. Обична непажња постоји када штетник у околностима под којима је штета настала није поступао онако како би уобичајено поступио просечан, разумно пажљив човек са оним знањем, искуством и способностима које има штетник. Крајња непажња постоји када је штетник приликом настанка штете поступао немарно, испод минимално потребног и уобичајеног нивоа пажње и обазривости.

Закон о државној управи у члану 5. уређује одговорност за штету, прописујући да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија. Имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе.

Законом о управним споровима је у члану 16. утврђено да се у управном спору може тражити и повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава. Сагласно члану 45. овог закона, пресудом којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити

о захтеву тужиоца за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, а у противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парничном поступку пред надлежним судом.

Чланом 121. Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу (дакле, не одговара ако је штету проузроковао обичном непажњом). Члан 122. овог закона прописује да постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац органа или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

Законом о радним односима у државним органима, који се примењује на запослене у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, прописано је да је запослени у државном органу, односно постављено лице, одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или из грубе непажње, проузроковао државном органу, правном лицу или грађанину. Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и

како је надокнађује - утврђује посебна комисија коју образује функционер који руководи државним органом. Уколико би исплатом накнаде за штету државном органу била угрожена егзистенција запосленог, односно постављеног лица и његове породице - запослени, односно постављено лице, може се делимично ослободити плаћања накнаде за штету под условима утврђеним посебним колективним уговором.

С овим у вези, ваља навести да је Законом о раду, који се супсидијарно примењује на односе који нису уређени Законом о државним службеницима и Законом о радним односима у државним органима, у члану 163. прописано да је запослени одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или крајњом непажњом, проузроковао послодавцу, у складу са законом. Ако штету проузрокује више запослених, сваки запослени је одговоран за део штете коју је проузроковао, а ако се за запосленог не може утврдити део штете коју је проузроковао, сматра се да су сви запослени подједнако одговорни и штету накнађују у једнаким деловима. Ако је више запослених проузроковало штету кривичним делом са умишљајем, за штету одговарају солидарно. Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује - утврђује послодавац, у складу са општим актом, односно уговором о раду. Ако се накнада штете не оствари на овај начин, о накнади штете одлучује надлежни суд.

При овом одлучивању о одговорности за штету државног службеника не примењује се Закон о општем управном поступку, за разлику од дисциплинског поступка. Наиме, Законом о државним службеницима у члану 140. став 4. прописано је да се при одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету. Али, према нашем мишљењу, руководиоца органа, односно руководиоца инспекције или друго овлашћено лице, приликом утврђивања одговорности инспектора, може аналогно користити правила о доказивању и доказним средствима из управног и/или парничног поступка, као општа правила доказивања у правном поступку. Ово лице ће поступак покренути по сопственом сазнању за штету или по пријави трећег лица и дужно је да га спроведе савесно, правно утемељено, економично и делотворно, у складу са општим актом којим се уређује ова материја.¹⁰⁶

Чланом 123. Закона о државним службеницима утврђено је да се државни службеник ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

Чланом 124. Закона о државним службеницима прописано је да за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Истим чланом прописано је да оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија

¹⁰⁶ За више о дисциплинској одговорности државних службеника видети: „Коментар Закона о државним службеницима“ – друго измењено и допуњено издање, Секула Новаковић, „Пословни биро“ д.о.о., Београд, 2014.

оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Према томе, за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, као и државни службеник непосредно ако је он штету проузроковао намерно. Тумачењем помоћу разлога супротности утврђује се да Република Србија не одговара за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу радом који није био незаконит или неправилан, али је штета ипак наступила, нити да државни службеник непосредно одговара за штету ако је није проузроковао намерно, него непажњом.

Незаконит рад подразумева поступање руководиоца инспекције и инспектора које је супротно закону и другим прописима, а неправилан рад и оно поступање које је супротно правилима струке, добре службе, добре управе и добре инспекције. Неправилан рад обухвата и поступање руководиоца инспекције и инспектора супротно легитимним очекивањима надзираног субјекта и другог лица коме је признато својство странке у поступку, односно трећег лица, неоправдано одступање од добре управне, односно инспекцијске праксе на штету правне сигурности, предвидивости и извесности, неетичко поступање, поступање које је формалноправно у складу са прописом али је супротно циљу правила или за циљ има наношење штете надзираном субјекту, другој странци у поступку или трећем лицу, несразмерно наметање обавеза надзираном субјекту и коришћење несразмерних управних и принудних мера у поступку, поступање које је супротно нормалном и разумном поступању које се оправдано очекује од инспектора. Правила етичког понашања државних службеника садржана су у Кодексу понашања државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 29/08 и 30/15), а државни службеник је дужан да се придржава одредаба овог кодекса. Ова правила служе као мерила правилног рада руководиоца инспекција и инспектора. „Добар“ јавни службеник би требало да једнако избегава екстремно поступање у смислу строгог, ригидног, крутог придржавања правила, као и подривање владавине закона сопственим личним проценама интереса.¹⁰⁷

Незаконит и неправилан рад се може састојати од активних (комисивних) радњи – радњи чињења, када инспектор учини радњу коју није смео или није требао и од пасивних (омисивних) радњи – радњи нечињења, када инспектор не уради оно што је био дужан или је требало да уради. У штету узроковану нечињењем спада и штета која настане услед „ћутања управе“ (инспекције)“. Закон о инспекцијском надзору у члану 38. решава ситуацију када инспекција не доноси решење („ћути“) преко налогом за инспекцијски надзор или законом одређеног рока тако што прописује да „ћутање“ значи позитиван одговор.¹⁰⁸

„Етичке смернице за јавне службенике“, Центар за безбедносне студије, Београд, 2013, стр. 64, доступно преко интернет странице: <http://www.cbs-css.org/knjige/95-knjige-cbs/387-eticke-smernice-za-javne-sluzbenike>

Видети објашњења уз члан 38.

Инспекција, односно Република Србија не може одговарати за било коју штету у њеној области надзора, иако инспекција процењује ризике – самостално или преко стручних савета за процену ризика и других стручних и овлашћених тела, и управља ризицима – наравно, поступајући у складу са законом и другим прописима и правилима струке.¹⁰⁹ С друге стране, инспекција, односно Република Србија, како је наведено, одговара за штету коју својим незаконитим или неправилним радом инспекција проузрокује физичким и правним лицима. Када Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да се регресира од државног службеника у законом прописаном року. Тада долази до испуњења обавезе са преласком права на испуниоца – државу, тј. до персоналне суброгације.

У овом смислу, потребно је сагледати и одредбе чл. 170. до 172. Закона о облигационим односима, којима се, као посебан вид одговорности, уређује одговорност предузећа и других правних лица према трећем. Чланом 170. тог закона прописано да за штету коју запослени у раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу одговара предузеће у коме је запослени радио у тренутку проузроковања штете, осим ако докаже да је запослени у датим околностима поступао онако како је требало. Оштећеник има право захтевати накнаду штете и непосредно од радника ако је штету проузроковао намерно. Чланом 171. Закона о облигационим односима предвиђено је да се одредбе члана 170. тог закона примењују и на друге послодавце у погледу одговорности за штету коју запослени који код њих раде проузрокују у раду или у вези с радом. Лице које је оштећенику накнадило штету коју је запослени проузроковао намерно или крајњом непажњом, има право од тог запосленог да захтева накнаду плаћеног износа, које право застарева у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Према члану 172. Закона о облигационим односима, правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција. Ако за одређени случај није што друго у закону одређено, правно лице има право на накнаду од лица које је штету скривило намерно или крајњом непажњом, које право застарева у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

На односе и питања поводом одговорности инспектора за штету која нису уређена посебним законом или другим прописом којим се уређује статус инспектора, односно јавног службеника, примењује се Закон о облигационим односима.

Инспекција процењује ризике и управља ризицима, старајући се о томе да се пословање и поступање надзираних субјеката у њиховој области надзора одвија на законит и безбедан начин. Али, не треба заборавити и пренебрегнути чињеницу да инспекција није та која послује и примењује прописе, него она надзире њихову примену, и да не може због тога преузети основни ризик и основну одговорност за штету, која лежи на самом привредном друштву и предузетнику, односно другом надзираном субјекту. Он је тај који је дужан да послује у складу са законом и другим прописима, добром пословном праксом и утврђеним стандардима, да осигура законитост и безбедност свог пословања и поступања, а инспекција је ту да му помогне у томе и, по потреби, да га усмери и буде му коректив на том путу, ако треба и принудним мерама.

Видети објашњења уз члан 9, којим се уређује процена ризика.

Одређени посебни инспекцијски закони својим нормама изричито утврђују ову одговорност произвођача, дистрибутера, трговаца и других привредних и надзираних субјеката.

Тако, Закон о безбедности хране дефинише да је субјект у пословању храном, односно храном за животиње - правно или физичко лице, односно предузетник, одговорно за испуњење законских услова за пословање храном, односно храном за животиње којом управља. Чланом 31. овог закона прописано је да су субјекти у пословању храном и храном за животиње у свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње којим управљају, дужни да обезбеде да храна или храна за животиње испуњава услове прописане овим законом и другим посебним прописима, као и да докажу испуњеност тих услова. Сагласно члану 33. овог закона, ако субјект у пословању храном, када та храна више није под његовом непосредном контролом, основано сумња или утврди да је у било којој фази производње, прераде и промета настала повреда прописаних услова безбедности хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета и о томе обавести министарство надлежно за послове пољопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља. Ако је ова храна дошла до потрошача, субјект у пословању храном је дужан да на ефикасан и прецизан начин, информише потрошача о разлогу повлачења хране и, ако је то неопходно, захтева од потрошача повраћај хране која му је већ испоручена, ако се другим мерама не може постићи висок ниво заштите здравља. Субјект у пословању храном одговоран за промет на мало и дистрибуцију хране која не укључује паковање, декларисање и означавање, на основу информације о повреди прописаних услова за безбедност хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета. Субјект у пословању храном је у овом случају дужан да пружи информације које се односе на следљивост хране, сарађује у активностима које предузимају субјекти у производњи и промету, као и министарство надлежно за послове пољопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља. Ако субјект у пословању храном основано сумња или утврди да храна коју је ставио у промет може бити штетна за здравље људи дужан је да одмах о томе, као и о предузетим мерама којима се унапред спречава ризик по потрошача обавести министарство надлежно за послове пољопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља. Субјект у пословању храном не сме да спречава било које лице да сарађује са министарством надлежним за послове пољопривреде, односно министарством надлежним за послове здравља.

Закон о тржишном надзору утврђује да стављањем знака усаглашености на производ произвођач преузима сву одговорност за усаглашеност производа са захтевима који су уређени техничким прописом.

Закон о заштити потрошача, између осталог, уређује одговорност продавца за несаобразност испоручене робе уговору и квалитет употребљеног материјала. Овај закон уређује и одговорност произвођача за штету насталу од производа са недостатком, прописујући да произвођач одговара за штету насталу од производа са недостатком без обзира на то да ли је знао за недостатак. Произвођач није одговоран за штету од производа са недостатком ако докаже да: није ставио производ у промет; недостатак није постојао у време када је ставио производ у промет или да се појавио касније; није произвео производ намењен продаји или другој врсти стављања у

промет и да производ није произведен у оквиру његове делатности; је недостатак настао услед усаглашавања својстава производа са прописима које је донео надлежни орган. Произвођач саставног дела производа неће бити одговоран за штету од производа са недостатком ако докаже да се недостатак може приписати дизајну производа или да је последица упутства датог од стране произвођача. Произвођач се може делимично или потпуно ослободити одговорности за штету од производа са недостатком ако је оштећени или лице за које је он одговоран својом кривицом допринео настанку штете. Ако је настанку штете од производа са недостатком делимично допринело треће лице, искључиво је одговоран произвођач. У члану 57. овај закон уређује одговорност за безбедност. Тако, роба и услуге на тржишту које користе или постоји могућност да их користе потрошачи, морају да буду безбедни, у складу са прописима који уређују безбедност производа. Трговци који стављају робу и услуге у промет на тржиште, а које потрошачи користе или ће их вероватно користити, дужни су да испуњавају захтеве за безбедност производа одређене посебним прописима.

Прекршајна и кривична одговорност се обрађују у објашњењима уз чл. 59. и 60. Закона.

Приликом разматрања питања одговорности руководиоца инспекција, инспектора и службених лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора, не треба занемарити утицај штетне, односно забрањене последице на одговорност. Што је последица тежа, то је одговорност већа. Чак и у оним ситуацијама када је прописима одређена „чврста“ одговорност надзираног субјекта, тешке штетне, односно забрањене последице ће појачати притиске јавности, медија и невладиних организација да се утврди казнена и деликтна одговорност државе, инспекције и инспектора, и плати новчана казна, односно накнада штете.

Исто тако, не смеју се занемарити незаконити притисци на инспектора који постоје у пракси – притисци надређених, политички притисци, притисци крупног капитала итд. – који имају снажан ефекат на законитост и правилност рада руководиоца инспекције и инспектора. Кључне претпоставке и институције у заштити инспектора од оваквих незаконитих притисака и очувању самосталности инспектора су ефикасно јавно тужилаштво и ефикасно судство.

Још једно битно питање је питање награђивања инспектора за њихов стручан и квалитетан рад и одговорност коју позиција инспектора са собом носи. Плате треба да буду сразмерне стручности и одговорности, чиме се постиже пун квалитет инспекцијског надзора и повећавају стручни и етички стандарди, интегритет и одговорност инспектора. С тим у вези, Радна верзија Закона о систему плата запослених у јавном сектору, у делу којим се уређује разврставање радних места у платне разреде и критеријуми за вредновање послова, предвиђа да се разврставање радних места у платне разреде врши полазећи од критеријума за вредновање послова који се обављају на одговарајућем радном месту, те да су критеријуми за вредновање послова: сложеност послова, компетентност, одговорност, аутономија у раду и пословна комуникација. Изузетно, критеријум за вредновање могу бити услови рада, односно околности под којима се посао стално или претежним делом радног времена обавља, као што су постојање посебног ризика у одређеним

делатностима, односно на радним местима, рад у сменама, рад недељом, рад на терену и други посебни услови рада. Радна верзија Закона о платама и другим примањима у јавном сектору, у делу који садржи посебне одредбе о платама и другим примањима државних службеника, службеника у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе и запослених на које се примењују прописи о државним службеницима, односно службеницима, предвиђа уређење и питања коефицијената службеника који обавља послове инспекцијског надзора, као и додатка за посебан ризик на радном месту.

Поред адекватног награђивања, попуњавања непопуњених систематизованих радних места инспектора, превентивне улоге закона и других прописа којима се уређују различити видови одговорности руководиоца инспекција и инспектора и механизма предвиђених у претходним излагањима, други механизми којима се остварују услови за законит и правилан рад руководиоца инспекција и инспектора су:

- информациони системи и софтверска решења којима се омогућава транспарентност („видљивост“) рада и поступања инспекције, уједначавање инспекцијске праксе, правовремен увид у податке, праћење предмета, процена ризика, праћење и анализа стања у областима и превенција корупције;
- акт о примени прописа, којим се постиже што је више могуће ујединачено и једнообразно поступање инспекције;
- јасни и смислени показатељи делотворности инспекцијског надзора и рада инспектора;
- притужбе на рад;
- унутрашња контрола инспекције;
- планови интегритета;
- процесна права странке у поступку – примедбе на записник, жалба, тужба којом се покреће управни спор;
- инспекцијски надзор од стране управне инспекције.

Стручно усавршавање

Члан 50.

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају право и обавезу да похађају обуке и друге облике стручног усавршавања за обављање инспекцијског надзора.

Инспекције су дужне да системски и континуирано планирају обуке и друге облике стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора према потребама инспекције, на основу општих и посебних програма којима се одређују облици и садржина обука и других облика стручног усавршавања.

Програми обука и других облика стручног усавршавања републичких инспектора обухватају и обуке и друге облике стручног усавршавања службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који врше поверене послове инспекцијског надзора.

Обуке и други облици стручног усавршавања могу да укључују и обуке у сарадњи са правосудним и другим органима, образовним институцијама, стручним и другим организацијама.

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора подлежу проверама знања у оквиру програма из става 2. овог члана.

О спровођењу обука и других облика стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора, као и о њиховом похађању од стране инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора стара се руководиоца инспекције, у сарадњи са Координационом комисијом.

Гаранција за остваривање самосталности и одговорности инспектора су, поред материјалне сигурности, систематски планирана и спроведена почетна обука и континуирано стручно усавршавање. Стручно усавршавање треба да буде засновано на анализама потреба. У вези са утврђивањем општих и посебних програма посебан значај има координација инспекција, Координационе комисије и организатора спровођења различитих облика стручног усавршавања (Службе за управљање кадровима, односно будуће институције за стручно усавршавање службеника). Такође, неопходно је обезбедити заједничке облике стручног усавршавања републичких инспектора који обављају послове на територији целе Републике и на нивоу округа, као и републичких инспектора и инспектора који врше поверене послове у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Коначно, неопходно је обезбедити сарадњу са релевантним научним и стручним институцијама из земље и иностранства, како би се обезбедио константан прилив најновијих знања, метода и вештина у области инспекцијског надзора. Реч је о веома важној активности инвестирања у компетенције, знања и вештине која битно доприноси повећању делотворности, ефикасности и економичности инспекцијског надзора. Исто тако, веома је битно пратити и користити нова технолошка и методолошка достигнућа у обучавању, као што су интерактивни модели учења, симулације, едукативни филмови и апликације за електронско учење (*e-learning*).

Закон прописује да инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора имају право и обавезу да похађају обуке и друге облике стручног усавршавања за обављање инспекцијског надзора, те да су инспекције дужне да системски и континуирано планирају обуке и друге облике стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора према потребама инспекције, на основу општих и посебних програма којима се одређују облици и садржина обука и других облика стручног усавршавања.

Програми обука и других облика стручног усавршавања републичких инспектора обухватају и обуке и друге облике стручног усавршавања службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који врше поверене послове инспекцијског надзора, како би се постигла координација инспекцијских послова и уједначеност инспекцијске праксе.

Обуке и други облици стручног усавршавања могу да укључују и обуке у сарадњи са правосудним и другим органима (прекршајни судови, основни судови,

јавна тужилаштва и др.), образовним институцијама, стручним и другим организацијама.

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора подлежу проверама знања у оквиру општих и посебних програма.

О спровођењу обука и других облика стручног усавршавања инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора, као и о њиховом похађању од стране инспектора, односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора стара се руководилац инспекције, у сарадњи са Координационом комисијом, чији је један од задатака да учествује у утврђивању програма стручног усавршавања инспектора и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора.

С овим у вези, Закон о државним службеницима прописује да је стручно усавршавање - право и дужност државног службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места, у складу са потребама државног органа. Руководилац је дужан да државном службенику омогући стручно усавршавање за извршавање послова радног места у складу са програмима стручног усавршавања утврђеним овим законом.

Стручно усавршавање заснива се на општим и посебним програмима којима се одређују облици и садржина стручног усавршавања. Програме општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе, по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета, доноси министар надлежан за послове државне управе, изузев програма општег стручног усавршавања државних службеника из области Европске уније које, у складу са својим делокругом, доноси по претходно прибављеном мишљењу Високог службеничког савета, директор службе Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији. Ови програми општег стручног усавршавања усклађују се са потребама органа државне управе и служби Владе. Програме посебног стручног усавршавања државних службеника доноси руководилац за сваку годину, према посебним потребама државног органа.

Стручно усавршавање државних службеника у складу са програмима општег стручног усавршавања организује Служба за управљање кадровима, изузев обука из области Европске уније које, у складу са својим делокругом, организује и спроводи служба Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији.

Програме стручног усавршавања државних службеника, по правилу, реализују запослени у органима државне управе, службама Владе и другим државним органима, као и стручњаци из области значајних за рад државне управе.

Влада ближе уређује начин утврђивања потреба за стручним усавршавањем, врсте програма општег стручног усавршавања, основне елементе садржине програма општег и посебног стручног усавршавања, начин спровођења програма општег стручног усавршавања и вођење евиденције о утврђеним и спроведеним општим програмима и планираним и спроведеним програмима посебног стручног усавршавања државних службеника, начин и поступак избора и ангажовања реализатора програма, накнаде за реализаторе програма стручног усавршавања, као друга питања од значаја за стручно усавршавање.

Законом о државним службеницима се уређује и додатно образовање државног службеника.

Што се тиче посебних програма стручног усавршавања инспектора, пример за ово је Закон о здрављу биља, којим је прописано да се фитосанитарни и шумарски инспектори, као и лица запослена у министарству надлежном за послове пољопривреде која обављају послове из области заштите здравља биља, усавршавају се и подлежу прописаној провери знања у оквиру програма које доноси то министарство.

Одређене инспекције су у својој организацији образовале посебне организационе јединице задужене за обуку инспектора. Тако, у саставу тржишне инспекције (Сектор за тржишну инспекцију) организовано је Одељење за обуку и извештавање, у коме се обављају послови који се односе на: припрему и спровођење презентација прописа и процедура, односно обуке за имплементацију процедура; проверу процедура у непосредном инспекцијском надзору; припрему садржаја и термина обука за имплементацију процедура; припрему и спровођење провере познавања прописа и процедура; сачињавање извештаја о спроведеним обукама за имплементацију процедура, њихова анализа и евалуација; праћење и ажурирање корисничких компоненти софтвера за евидентирање рада тржишних инспектора; сачињавање извештаја о извршеним контролама у инспекцијском надзору, анализу тих извештаја и сачињавање предлога плана контрола за наредни период; припрему предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада Одељења. У Одељењу за обуку и извештавање образоване су следеће уже унутрашње јединице, и то Група за обуку тржишних инспектора и Група за извештавање. У Групи за обуку тржишних инспектора обављају се послови који се односе на имплементацију процедура, проверу процедура у непосредном инспекцијском надзору и обуку у области примене процедура.

Службена легитимација

Члан 51.

Инспектор има службену легитимацију којом доказује своје службено својство и идентитет.

Службена легитимација садржи: мали грб Републике Србије; организациони положај и назив надлежне инспекције; име и презиме инспектора; слику инспектора; јединствени број легитимације; области у којима је инспектор надлежан да врши надзор и овлашћења инспектора за предузимање радњи и налагање мера у инспекцијском надзору; потпис и печат надлежног органа.

Изглед обрасца службене легитимације инспектора прописује министар надлежан за послове државне управе.

Службену легитимацију издаје руководиоца инспекције, а инспектор има право и дужност да је користи док обавља послове инспекцијског надзора.

Ако инспекцијски надзор обавља овлашћени службеник, овлашћење које му се издаје садржи елементе легитимације, осим слике, има карактер службене легитимације и користи се као и службена легитимација.

Законом о инспекцијском надзору успоставља се стандардизација инспекцијског надзора у свим инспекцијама и постиже уједначавање врста, облика и поступка инспекцијског надзора, аката који се доносе у овом поступку и у вези са инспекцијским надзором, права, обавеза и одговорности учесника у поступку инспекцијског надзора, те предвиђа низ мера за уједначавање инспекцијске праксе. Један од видова стандардизације и уједначавања процеса и аката инспекцијског надзора јесте и утврђивање јединствених образаца службене легитимације инспектора, у циљу олакшане и једнообразне идентификације инспектора приликом вршења инспекцијског надзора.

Инспектор има службену легитимацију којом доказује своје службено својство и идентитет. Службена легитимација садржи: мали грб Републике Србије; организациони положај и назив надлежне инспекције; име и презиме инспектора; слику инспектора; јединствени број легитимације; области у којима је инспектор надлежан да врши надзор и овлашћења инспектора за предузимање радњи и налагање мера у инспекцијском надзору; потпис и печат надлежног органа.

Изглед обрасца службене легитимације инспектора Правилником о изгледу службене легитимације инспектора („Службени гласник РС“, број 81/15) прописао је министар надлежан за послове државне управе. Овим правилником конкретизован је текст садржан у службеној легитимацији.

Службена легитимација садржи и напомене у које се у случају привременог рада на пословима који нису у опису радног места републичког инспектора, уноси да ималац ове службене легитимације, по писменом налогу претпостављеног, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног инспектора, привремено врши послове инспектора, који нису у опису његовог радног места, јер за њих испуњава услове. Унос ових напомена је у складу са чланом 20. Закона о државним службеницима, којим се уређује привремени рад на пословима који нису у опису радног места, а којим је прописано да је државни службеник дужан да, по писменом налогу претпостављеног, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног државног службеника. Врсту и трајање послова одређује претпостављени писменим налогом, најдуже на 30 радних дана, а послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико. У складу са законом, у делу легитимације намењеном за напомене уноси се и други текст који одговара одређеним околностима због којих се напомене уносе.

Службену легитимацију издаје руководиоца инспекције, а инспектор има право и дужност да је користи док обавља послове инспекцијског надзора.

Ако инспекцијски надзор обавља овлашћени службеник, овлашћење које му се издаје садржи елементе легитимације, осим слике, има карактер службене легитимације и користи се као и службена легитимација.

Даном почетка примене Правилника о изгледу службене легитимације инспектора престаје да важи Правилник о обрасцу легитимације инспектора и начину њеног издавања („Службени гласник РС”, број 29/92) и правилници којима се уређују службене легитимације инспектора у одговарајућим областима инспекцијског надзора у делу којим се уређује службена легитимација. Ако ови правилници уређују, поред службене легитимације инспектора, и друга питања, они настављају да важе у том делу којим се уређују друга питања. Службене легитимације издате по ранијим прописима важе до њихове замене, која ће се извршити најкасније у року од 90 дана од дана почетка примене овог правилника.

Правилници којима се уређују службене легитимације инспектора у одговарајућим областима инспекцијског надзора који даном почетка примене Правилника о изгледу службене легитимације инспектора престају да важе у делу којим се уређује службена легитимација инспектора:

Правилник о изгледу и садржини службене легитимације и службене значке ловног инспектора, као и о начину коришћења заштитне опреме ловног инспектора („Службени гласник РС”, бр. 60/11)

Правилник о изгледу службене легитимације инспектора безбедности пловидбе („Службени гласник РС”, бр. 129/14)

Правилник о изгледу, садржини и коришћењу службеног одела и службене легитимације републичког инспектора за државне путеве („Службени гласник РС”, бр. 129/14)

Правилник о легитимацији и изгледу знака и службеног одела санитарног инспектора, као и начину вођења евиденције о издатим легитимацијама („Службени гласник РС”, бр. 87/10)

Правилник о легитимацији и опреми урбанистичког и грађевинског инспектора („Службени гласник РС”, бр. 30/15)

Правилник о легитимацији здравственог инспектора („Службени гласник РС”, бр. 81/06)

Правилник о начину издавања, садржини и изгледу легитимације инспектора за вршење надзора над спровођењем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник РС”, бр. 97/09, 101/12 и 65/14)

Правилник о обрасцу и изгледу службене легитимације инспектора за заштиту од јонизујућих зрачења („Службени гласник РС”, бр. 44/14)

Правилник о обрасцу и начину издавања легитимације спортског инспектора („Службени гласник РС”, бр. 61/11)

Правилник о обрасцу и садржини легитимације електроенергетског инспектора и инспектора опреме под притиском („Службени гласник РС”, бр. 5/14)

Правилник о обрасцу и садржини легитимације инспектора за лекове и медицинска средства („Службени гласник РС”, бр. 69/10)

Правилник о обрасцу и садржини легитимације ветеринарског инспектора и граничног ветеринарског инспектора, изгледу знака и службеног одела граничног ветеринарског инспектора и начину вођења евиденције о издатим

легитимацијама ветеринарског инспектора и легитимацијама и знацима граничног ветеринарског инспектора („Службени гласник РС“, бр. 14/08 и 85/09)

Правилник о обрасцу и садржини службене легитимације инспектора социјалне заштите („Службени гласник РС“, бр. 1/12)

Правилник о обрасцу и садржини службене легитимације инспектора за метеоролошку и хидролошку делатност („Службени гласник РС“, бр. 117/12)

Правилник о обрасцу и садржини службене легитимације и изгледу службеног одећа шумарског инспектора, као и начину вођења евиденције о издатим службеним легитимацијама („Службени гласник РС“, бр. 19/13)

Правилник о обрасцу и садржини службене легитимације, изгледу и садржини ознаке, врсти опреме и изгледу службеног одећа водног инспектора („Службени гласник РС“, бр. 4/12)

Правилник о обрасцу легитимације инспектора („Службени гласник РС“, бр. 90/2013), који је донет на основу члана 92. став 3. Закона о ученичком и студентском стандарду („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 55/13);

Правилник о обрасцу легитимације просветног инспектора и просветног саветника („Службени гласник РС“, бр. 70/11 и 69/15). Овај правилник наставља да важи у делу којим се уређује легитимација просветног саветника;

Правилник о обрасцу службене легитимације инспектора за органску производњу („Службени гласник РС“, бр. 61/08);

Правилник о обрасцу службене легитимације инспектора за заштиту и одрживо коришћење рибљег фонда („Службени гласник РС“, бр. 19/15);

Правилник о обрасцу службене легитимације инспектора за заштиту животне средине („Службени гласник РС“, бр. 5/14);

Правилник о обрасцу службене легитимације и изгледу значке и одговарајућој врсти одеће, обуће и опреме туристичког инспектора („Службени гласник РС“, бр. 78/09 и 14/13);

Правилник о обрасцу службене легитимације, изгледу и садржини ознаке и врсти опреме геолошких и рударских инспектора („Службени гласник РС“, бр. 81/13);

Правилник о обрасцу службене легитимације, изгледу и садржини ознаке и врсти опреме инспектора за заштиту природних богатстава („Службени гласник РС“, бр. 90/13);

Правилник о службеној легитимацији и службеној значки овлашћених службених лица Министарства финансија и економије - Пореске управе („Службени гласник РС“, бр. 34/03, 120/08 и 26/09 - испр.);

Правилник о службеној легитимацији и службеном оделу фитосанитарног инспектора, као и начину вођења евиденције о издатим службеним легитимацијама („Службени гласник РС“, бр. 48/10, 84/11 и 101/14);

Правилник о службеној легитимацији управног инспектора („Службени гласник РС“, бр. 5/12, 94/12 и 43/15);

Правилник о службеном оделу и обрасцу службене легитимације републичког инспектора за железнички саобраћај („Службени гласник РС“, бр. 129/14);

Правилник о службеној легитимацији и одговарајућој врсти одеће, обуће и опреме девизног инспектора („Службени гласник РС“, бр. 7/12), имајући овде у виду и то да је Девизни инспекторат, као орган управе у саставу министарства надлежног за послове финансија, престао са радом даном ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији из 2012, а његове надлежности преузела је Пореска управа;

Правилник о обрасцу легитимације савезног инспектора за генетички модификоване организме („Службени лист СРЈ“, бр. 69/02 и „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 - Уставна повеља);

Правилник о обрасцу и начину издавања легитимације овлашћеног лица за вршење инспекцијског надзора над спровођењем Закона о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС“, бр. 52/07), који је донет на основу Закона о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС“, бр. 46/06, 111/09, 99/11 - др. закон и 62/13 - др. закон), имајући овде у виду и то да је тај закон престао да важи у свему осим одредбе члана 2. став 6.

друге стране, не престају да важе:

Правилник о легитимацији савезног инспектора за међународни превоз у друмском саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 11/99 и „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 - Уставна повеља), који је донет на основу Закона о међународном превозу у друмском саобраћају („Службени лист СРЈ“, бр. 60/98, 5/99 - испр., 44/99, 74/99 и 4/00 - испр. и „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 101/05 - др.

закон, 18/10 и 68/15 - др. закони), а на основу члана 64. став 2. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора („Службени лист СЦГ“ бр. 1/2003), од дана ступања на снагу Уставне повеље овај закон и правилник примењује се као републички прописи, Правилник не престаје да важи сагласно члану 4. став 4. Закона о инспекцијском надзору, с обзиром да проистиче из Закона о међународном превозу у друмском саобраћају, који се заснива на потврђеном међународном уговору. Иначе, даном почетка примене Закона о превозу путника у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 68/15) и Закона о превозу терета у друмском саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 68/15), тј. 13. фебруара 2017. године, Закон о међународном превозу у друмском саобраћају престаје да важи, осим одредаба којима се уређује превоз ствари у друмском саобраћају и казnenих одредаба које се односе на превоз ствари у друмском саобраћају, одредаба о превозу путника у друмском саобраћају и пружању станичних услуга и казnenих одредаба које се односе на превоз путника у друмском саобраћају и пружање станичних услуга.

Правилник о обрасцу службене легитимације ваздухопловног инспектора Директората цивилног ваздухопловства Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 71/13), сагласно члану 4. став 4. Закона о инспекцијском надзору, с обзиром да проистиче из Закона о ваздушном саобраћају, који се заснива на Споразуму о заједничком европском ваздухопловном подручју (Споразум о отвореном небу), који је потврђен Законом о потврђивању мултилатералног споразума између Европске Заједнице и њених држава чланица, Републике Албаније, Босне и Херцеговине, Републике Бугарске, Републике Хрватске, Бивше Југословенске Републике Македоније, Републике

Исланд, Републике Црне Горе, Краљевине Норвешке, Румуније, Републике Србије и Мисије привремене управе Уједињених Нација на Косову (у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 од 10. јуна 1999) о успостављању Заједничког Европског ваздухопловног подручја.

**Образац службене легитимације ваздухопловног инспектора
Директората цивилног ваздухопловства**

ДИРЕКТОРАТ ЦИВИЛНОГ ВАЗДУХОПЛОВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ THE CIVIL AVIATION DIRECTORATE OF THE REPUBLIC OF SERBIA ЛЕГИТИМАЦИЈА ВАЗДУХОПЛОВНОГ ИНСПЕКТОРА AVIATION INSPECTOR IDENTIFICATION CARD		ОВЛАШЋЕЊЕ AUTHORIZATION	
		Ваздухопловни инспектор обавља инспекцијски надзор у складу са правима, дужностима и овлашћењима из чл. 250-255. Закона о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС”, бр. 73/10, 57/11 и 93/12). The Aviation Inspector performs the inspections in accordance with his/her rights, obligations and authorizations stipulated in Articles 250-255 of Air Transport Law ("Official gazette of RS", No 73/10, 57/11 and 93/12).	
Идентификациони број/ ID Card Number	Овлашћен за / Authorized for		
Потпис / Signature	ЈМБГ / Personal Number		
Датум издавања Date of Issue	Име и презиме / Name and Surname		
	Потпис овлашћеног лица Signature of Authorized Person		

Службеном легитимацијом инспектора непосредно се у надзору на једноставан начин показује и доказује и стварна и месна надлежност за поступање инспектора. Доказује се и просторно ограничење надлежности у смислу члана 26. став 1. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да орган извршава службене радње у границама свог подручја. Ове одредбе нису сметња да републички инспектори из једног управног округа, по принципу ротације, врше надзор над надзираним субјектима из другог управног округа, будући да су границе подручја за републичку инспекцију омеђене на територију Републике Србије, а не на управни округ. Закон о општем управном поступку просторно не ограничава службено лице, овде инспектора, него орган, овде министарство у чијем саставу је инспекција, тако да је ротација инспектора правно дозвољен и, често, врло користан и учинковит механизам вршења инспекцијског надзора.

Ако је инспектор привремено удаљен с рада (суспензија), обавезан је да врати службену легитимацију, која му се враћа када престану разлози за удаљење, односно када се опозове решење о удаљењу с рада. С тим у вези, чланом 116. Закона о државним службеницима, којим су уређени разлози за удаљење и поступак удаљења,

прописано је да државни службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дела учињеног на раду или у вези с радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може да се удаљи с рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка ако би његово присуство на раду штетило интересу државног органа или ометало вођење дисциплинског поступка. Решење о удаљењу с рада доноси руководицац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак. Решење о удаљењу с рада опозива се, по службеној дужности или на предлог државног службеника, ако престану разлози због којих је донесено.

Када је реч о службеној значки инспектора, она није предмет уређења овог закона и правилника који се на основу њега доноси, а одредбама Закона и овог правилника не дира се у постојеће секторске прописе којима се уређује службена значка (знак) инспектора, који остају на снази и настављају да се примењују. Ако се секторским прописом уређују и службена легитимација и значка инспектора, протеклом рока - почетком примене наведеног правилника и почетком пуне примене Закона о инспекцијском надзору (30. април 2016), тај секторски пропис престаје да важи у делу којим се уређује легитимација, а наставља да важи у делу којим се уређује значка.

Тако, на пример, Закон о санитарном надзору у члану 26. став 2. прописује да за време обављања послова санитарног и здравственог надзора на граници или у другим местима у којима се врши царинење, санитарни инспектор, поред службене легитимације, мора имати и знак (значку) којим се доказује својство санитарног инспектора на граници. Министар здравља је Правилником (2010) прописао образац

садржину легитимације и изглед знака и службеног одеа санитарног инспектора, начин њиховог издавања, као и начин вођења евиденције о издатим легитимацијама

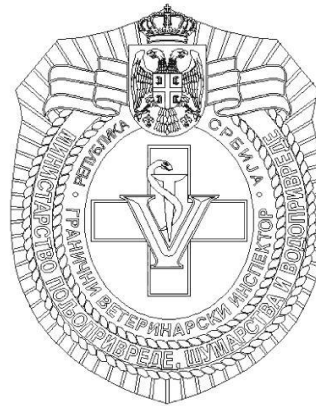
знацима санитарних инспектора. Почетком примене Закона и Правилника о службеној легитимацији који произлази из Закона о инспекцијском надзору, Правилник који је донет на основу Закона о санитарном надзору ће престати да важи у делу којим се уређује легитимација, а наставиће да важи у делу којим се уређује значка.

Исто се односи и на, примера ради, Правилник о обрасцу и садржини легитимације ветеринарског инспектора и граничног ветеринарског инспектора, изгледу знака и службеног одеа граничног ветеринарског инспектора и начину вођења евиденције о издатим легитимацијама ветеринарског инспектора и легитимацијама и знацима граничног ветеринарског инспектора („Службени гласник РС“, бр. 14/08 и 85/09).

Знак санитарног инспектора



Знак граничног ветеринарског инспектора



Закон о инспекцијском надзору не предвиђа, поред службене легитимације инспектора, и службену значку (знак) инспектора. Усаглашавање секторских закона и, последично, подзаконских прописа са Законом о инспекцијском надзору, као системским законом, ће бити спроведено у периоду који је утврђен у члану 69. Закона. У оквиру процеса усаглашавања закона и других прописа, на предлог надлежних министарстава и инспекција, утврдиће се у којим областима и прописима остаје службена значка инспектора, тј. где је то оправдано и то захтева потреба и природа посла и надзора који се врши, а да се тиме не умањују права надзираних субјеката у погледу сазнања да се врши службени надзор, као што је то, рецимо, код граничне инспекције.

С овим у вези, будући да легитимација садржи и име и презиме инспектора, а да природа надзора коју врши гранична инспекција не омогућава показивање легитимације сваком појединачном путнику, те у складу са уважавањем права надзираних субјеката на информисање, као и на линији прописа којима се уређују ознаке других органа надзора и контроле (нпр. комунална полиција, полиција), било би смислено да гранични инспектор има (идентификациону) плочицу са именом и презименом.

Притужбе на рад службених лица Члан 52.

Свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе.

Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио.

Разматрање притужбе окончава се и одлука о притужби доноси се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу.

Подносилац притужбе који је незадовољан одлуком о притужби може се овим поводом обратити Координационој комисији у року од 15 дана, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља.

Законом су уређене и притужбе на рад службених лица. Прописивањем механизма притужби на рад службених лица утврђује се превентивни и корективни механизам за спречавање и исправљање злоупотреба, грешака и несавесности у раду службених лица. Овим законом прописано је да свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховим незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе. Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководиоца лица на које се представка односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције (то може бити и републичка инспекција која врши надзор над обављањем послова инспекцијског надзора поверених инспекцијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио. Разматрање притужбе окончава се и одлука о притужби доноси се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу. Подносилац притужбе који је незадовољан одлуком о притужби може се овим поводом обратити Координационој комисији, која је у вези са тим овлашћена да предузме одговарајуће активности из круга послова које обавља (нпр. да иницијативу за покретање дисциплинског поступка, иницира мере које треба да буду предузете од стране Управног инспектората, Заштитника грађана, Владе и друге надлежне институције и др).

Ова решења су у складу са чланом 81. Закона о државној управи, којим је уређено поступање са притужбама, прописивањем да су органи државне управе дужни да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених, да је на поднету притужбу орган државне управе дужан да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор и да је орган државне управе дужан да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама.

Притужба на рад инспектора аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у вршењу поверених послова инспекцијског надзора може бити повод за републичку инспекцију да захтева од покрајинског или локалног инспектора извештаје и податке о раду, утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт, као и предложи и предузме друге мере на које је овлашћена.

Модел притужбе даје се у одељку са прилозима овом водичу.

**Посебни случајеви одговорности службених
лица Члан 53.**

Инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о државним службеницима, односно прописима о службеницима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, посебно је одговоран:

ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен;

ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, а био је дужан да то учини;

ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења;

ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзираних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском надзору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла.

Повреде радних дужности из става 1. овог члана представљају теже повреде радне дужности.

Чланом 53. Закона, којим се уређују посебни случајеви одговорности службених лица, прописано је да је инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о државним службеницима, односно прописима о службеницима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, посебно одговоран: ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен; ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, а био је дужан да то учини; ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења; ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзираних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском надзору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла. Овај закон утврђује да ове повреде радних дужности представљају теже повреде радне дужности.¹¹⁰

Сличне одредбе садржи и Закон о државној управи из 1992. у члану 24, прописујући да је инспектор посебно одговоран: ако у вршењу надзора не предузме, предложи или не одреди меру за коју је овлашћен; ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности; ако прекорачи границе овлашћења.

¹¹⁰ Видети објашњења уз члан 49, којим се уређује самосталност у раду и одговорност инспектора.

Унутрашња контрола Члан 54.

Ради обезбеђења и контроле законитости у вршењу послова инспекцијског надзора, укључујући поверене послове инспекцијског надзора, у оквиру министарства може се образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници за вршење послова унутрашње контроле инспекције (у даљем тексту: унутрашња контрола инспекције).

Надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може образовати унутрашњу контролу инспекције из своје изворне надлежности.

Унутрашња контрола инспекције поступа на основу представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора који се писано обрате унутрашњој контроли инспекције имају право на заштиту у складу са законом којим се уређује заштита узбуњивача.

Извештај о раду унутрашње контроле инспекције доставља се министру надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора и Координационој комисији, најмање два пута годишње, као и на њихов захтев.

Облике и начин вршења унутрашње контроле инспекције ближе прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора.

Облике и начин вршења унутрашње контроле инспекције из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе ближе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Ради обезбеђења и контроле законитости у вршењу послова инспекцијског надзора, укључујући поверене послове инспекцијског надзора, у оквиру министарства може се образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници за вршење послова унутрашње контроле инспекције (унутрашња контрола инспекције). Надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може образовати унутрашњу контролу инспекције из своје изворне надлежности.

Унутрашња контрола („контрола контролора“) представља и антикорупциони механизам (механизам за превенцију корупције унутар инспекција).

Послови унутрашње контроле подразумевају широко, свеобухватно знање и искуство, како би се обезбедила и контролисала законитост вршења послова инспекцијског надзора, поштовање процедуре, спровођење плана, заштита од превара и злоупотреба.

По природи ствари, послови унутрашње контроле обухватају: предузимање радњи на откривању и спречавању појава корупције и других видова противправног и несавесног обављања радних дужности запослених у инспекцији; предузимање радњи на откривању и спречавању сукоба интереса запослених у инспекцији; предузимање мера на откривању и спречавању обављања послова који су неспојиви са службеном дужношћу запослених у инспекцији; проверава инспекторе и

службенике овлашћене за вршење инспекцијског надзора у погледу интегритета, карактера, професионалних способности, а у односу на захтеве службе; прима притужбе и примедбе на рад инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора; указује на могућност појаве неисправности рада инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора; остварује сарадњу са другим државним органима, међународним организацијама, као и са одређеним научно-истраживачким и образовним институцијама; аналитички сагледава и повезује податке до којих су у раду дошле стручне службе, са подацима прикупљеним на основу међуресурске и свих других видова сарадње, а у циљу детектовања одређених образаца понашања; прикупља одговарајуће доказе за поступке утврђивања одговорности и др.

Унутрашња контрола инспекције поступа на основу представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора који се писано обрате унутрашњој контроли инспекције имају право на заштиту у складу са законом којим се уређује заштита узбуњивача.¹¹¹ С овим у вези, чланом 23а Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник дужан да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради. Овај државни службеник од дана подношења писменог обавештења ужива заштиту у складу са законом. Писано обраћање унутрашњој контроли може бити у форми дописа, електронске поште и других видова писане електронске комуникације, као и усмено када лице задужено за послове унутрашње контроле сачини писану белешку коју инспектор потом потпише. Обраћање унутрашњој контроли може бити и анонимно. Заштита података о личности узбуњивача уређена је чланом 10. Закона о заштити узбуњивача.

Према члану 8. Закона о заштити узбуњивача, и лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације.

Извештај о раду унутрашње контроле инспекције доставља се министру надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора и Координационој комисији, најмање два пута годишње, као и на њихов захтев. Министар надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора и Координациона комисија, на основу извештаја, могу предузети мере и радње из свог делокруга, односно скупа послова и задатака, укључујући покретање дисциплинског поступка.

Облике и начин вршења унутрашње контроле инспекције ближе прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора. Облике и начин вршења унутрашње контроле инспекције из изворне надлежности аутономне

¹¹¹ О заштити узбуњивача видети објашњења уз члан 18, којим се уређује покретање поступка инспекцијског надзора.

покрајине и јединице локалне самоуправе ближе прописује надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Такође, сагласно члану 140. став 4. Закона о државним службеницима, при одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак (изузев код одлучивања о одговорности за штету), тако да се Закон о општем управном поступку примењује и у односима унутрашње контроле.

Пракса формирања унутрашње контроле већ постоји у одређеним министарствима, односно инспекцијама. Тако, унутар Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре образована је Група за контролу и сарадњу у области борбе против корупције (Антикорупцијски тим). Ова група за контролу и сарадњу у области борбе против корупције је независана у свом раду на прикупљању информација и података о корупцији и криминалу, процесуирању информација, података, чињеница и доказа, њиховом предавању надлежном окружном тужилаштву и другим државним органима надлежним за гоњење и процесуирање. О овим активностима Група за контролу и сарадњу у области борбе против корупције усмено или писмено извештава министра у току поступања, а обавезно писаним извештајем, након предаје предмета надлежном тужилаштву или другом органу, на крају поступања. Циљ постојања Групе за контролу и сарадњу у области борбе против корупције је смањење корупције и подизање антикорупцијске културе на ниво развијених европских земаља, кроз остваривање следећих циљева: трајно отклањање услова за настанак и развој корупције и криминала; успостављање правног и институцијалног оквира за превенцију и сузбијање корупције и криминала; доследно успостављање кривичне и моралне одговорности за незаконите радње; успостављање високих етичких стандарда; ефикасна примена међународно установљених стандарда у овој области; спречавање сукоба интереса у јавном сектору; законито и одговорно спровођење одлука; повећање ефикасности органа надлежних за спровођење закона и надзорних институција; реформа државне управе у циљу веће професионалности и транспарентности; отворени и транспарентни поступци планирања и коришћења буџетских средстава и њихова јавна контрола коришћења; укључивање медија у борби против корупције и криминала; стимулисање грађана и запослених да се укључе у борбу против корупције и криминала; сарадња и подизање опште свести о правима и обавезама државних органа, привредних субјеката, цивилног друштва и грађана према корупцији и криминалу; укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције и криминала.

оквиру туристичке инспекције (Сектор туристичке инспекције) образован је Одсек за контролу рада инспектора, у коме се обављају послови који се односе на: интерну контролу рада туристичких инспектора и других државних службеника у Сектору и вршење инспекцијског надзора са циљем превентивног деловања ради остваривања законитости, боље ажурности и уједначеног поступања у раду, као и други послови из ове области.

оквиру тржишне инспекције (Сектор тржишне инспекције) образовано је Одељење за контролу ажурности, контролу примене процедура и поступања у судским поступцима, у коме се обављају послови контроле ажурности у раду одељења тржишне инспекције и у раду тржишних инспектора; праћење извршења

налога достављених подручним јединицама; контролу поступања по процедурама; предлагање и доношење мера за отклањање неправилности у раду инспектора и одељења; непосредни инспекцијски надзор из надлежности тржишне инспекције ради провере навода из пријава и притужби на рад инспектора и одељења; провере и обрада навода иницијатива за покретање дисциплинског поступка; сачињавање извештаја, анализа извештаја и предлога плана контрола; пружање стручне помоћи овлашћеним представницима подносиоца захтева за претрес пред судом за прекршаје; обрада предмета за Јавно правобранилаштво у поступцима који су покренути од стране тржишних инспектора; припрема предлога ставова и мишљења о нацртима прописа; подношење извештаја и информација о стању у областима из делокруга рада овог одељења.

случају повреде права на обраћање унутрашњој контроли у погледу сумње у постојање корупције, може доћи до теже повреде радне дужности државног службеника, у складу са чланом 109. тачка 5а) Закона о државним службеницима.

случају тежих облика злоупотребе права на пријаву унутрашњој контроли може доћи до извршења кривичног дела Лажно пријављивање из члана 334. Кривичног законика.

VI. НАДЗОР

Инспекцијски надзор кога врши управна инспекција Члан 55.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије из члана 12. став 2. тачка 1) овог закона, врши управна инспекција.

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије, врши управна инспекција. Управна инспекција је организована као Управни инспекторат, орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Управни надзор је надзор који врши управа у односу на примену закона и других прописа од стране грађана, привредних субјеката и других организација и надзор који управа врши над субјектима који имају јавна, односно управна јавна овлашћења. Управни надзор обухвата инспекцијски надзор, унутрашњи надзор, надзор над законитошћу аката и друге облике надзора уређене законом.

Сагласно члану 45. Закона о државној управи, унутрашњи надзор је надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Закон о државној управи одредио је да се управна инспекција уређује посебним законом. Следствено, 2011.

године донет је Закон о управној инспекцији („Службени гласник РС“, број 87/11), којим је уређена организација, послови и начин рада управне инспекције, права, дужности и одговорности управних инспектора и друга питања од значаја за рад управне инспекције. Управна инспекција је облик надзора над спровођењем закона и других прописа и над поступањем органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (државни органи), као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и других ималаца јавних овлашћења, чије су садржина, границе и овлашћења утврђени овим и посебним законима.

Управна инспекција обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују, између осталог, државна управа, радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, општи управни поступак и посебни управни поступци (ово укључује поступак инспекцијског надзора, као посебни управни поступак), изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије. Законом о управној инспекцији прописано је да ће управна инспекција у вршењу инспекцијског надзора, а нарочито у отклањању утврђене незаконитости и неправилности поступити на начин прописан овим и посебним законом. У вршењу инспекцијског надзора управна инспекција поступа на начин и предузима овлашћења утврђена овим законом, односно посебним законом ако су начин поступања и овлашћења уређени другачије. Ако посебним законом нису ближе уређени начин поступања и овлашћења управне инспекције, она поступа тако да обезбеди остваривање начела законитости у раду и поступању надзираних органа, полазећи од одредаба овог закона, циља управног инспекцијског надзора и природе предмета надзора утврђеног посебним законом. У поступку обављања послова инспекцијског надзора, управна инспекција примењује Закон о инспекцијском надзору и Закон о општем управном поступку.

Чл. 15 – 20. Закона о управној инспекцији уређени су послови и садржина инспекцијског надзора, надзор над применом прописа о државној управи, надзор над применом прописа о државним службеницима, надзор над применом прописа о управном поступку, надзор над применом прописа у органима јединица локалне самоуправе и надзор над применом других прописа.

VII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршаји надзираног субјекта Члан 56.

Новчаном казном од 100.000 до 800.000 динара казниће се за прекршај надзирани субјекат - правно лице које инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 8. и 9. овог закона, не омогући несметан инспекцијски надзор (члан 20. став 7).

За прекршај из става 1. овог члана казниће се надзирани субјекат - предузетник новчаном казном од 50.000 до 300.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се надзирани субјекат - физичко лице новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

Новчаном казном од 30.000 до 60.000 динара казниће се за прекршај надзирани субјекат - правно лице чије овлашћено лице, под условима из члана 20. став 5. овог закона, не буде присутно на месту вршења инспекцијског надзора.

За прекршај из става 5. овог члана казниће се надзирани субјекат - предузетник новчаном казном од 20.000 до 50.000 динара.

За прекршај из става 5. овог члана казниће се надзирани субјекат - физичко лице новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара.

За прекршај из става 5. овог члана казниће се и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица новчаном казном из става 5. овог члана.

Овим чланом уређени су прекршаји надзираног субјекта, и то надзираног правног лица и његовог одговорног лица, предузетника и физичког лица.¹¹²

Чланом 56. Закона уређене су прекршајноправне казне за онемогућавање вршења инспекцијског надзора од стране надзираног субјекта. Такође, чланом 241. Кривичног законика уређено је и кривично дело Онемогућавање вршења контроле, којим је прописано да ко онемогући органу вршења контроле да изврши увид у пословне књиге или другу документацију или онемогући преглед предмета, просторија или других објеката, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

Прекршаји нерегистрованог субјекта Члан 57.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат.

Када је обављање одређене делатности или вршење одређене активности дозвољено једино у форми правног лица, за прекршај из става 1. овог члана казниће се физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара.

Новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај правно лице из члана 33. став 2. овог закона.

За прекршај из става 3. овог члана казниће се предузетник новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара.

За прекршај из става 3. овог члана казниће се и одговорно лице код правног лица новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

Посебним законом прописује се заштитна мера одузимања предмета од нерегистрованог субјекта, односно субјекта из члана 33. став 2. овог закона.

Више о прекршајима видети у објашњењима уз чл. 59. и 60.

Закон у члану 57. прописује прекршаје нерегистрованог субјекта. Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат. Када је обављање одређене делатности или вршење одређене активности дозвољено једино

форми правног лица, за прекршај из става 1. овог члана казниће се физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара.

Ако је посебним законом прописан прекршај за нерегистрованог субјекта из одређене области инспекцијског надзора, тај прекршај прописан посебним законом представља посебан облик прекршаја нерегистрованог субјекта који је прописан чланом 57. Закона о инспекцијском надзору. У посебном (специјалном) облику прекршаја је садржан (конзумиран) општи облик прекршаја нерегистрованог субјекта. С обзиром да је у питању посебан облик прекршаја (*specialis*) и посебан закон, те посебне одредбе имају предност у примени, сходно члану 4. став 4. Закона о инспекцијском надзору и месту посебних законских одредаба у правном систему, тако да у тим случајевима инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка за посебан облик прекршаја нерегистрованог субјекта који је прописан посебним законом. У питању је привидни идеални стицај (специјалитет, конзупција) прекршаја. Како би се обезбедио вертикални склад општег и посебних облика прекршаја нерегистрованог субјекта, потребно је ускладити посебне законе којима се уређује инспекцијски надзор са „кровним“ Законом о инспекцијском надзору и у овом домену.

Ако и унутар групе посебних закона којима се уређује одређена област инспекцијског надзора постоји однос општијег и посебног закона (нпр. однос између Закона о трговини и закона којима се уређују одређене подобласти трговине) и унутар тих закона прописани још посебнији облици прекршаја (*specialisimus*) нерегистрованих субјеката у односу на поменуте посебне прекршаја, у складу са напред наведеним разлозима, примењују се те одредбе посебнијих облика прекршаја, јер се њим додатно конкретизују и прецизирају прекршаји нерегистрованог субјекта у одређеној ужој области. Наравно, и у међусобном односу закона који су у односу на Закон о инспекцијском надзору посебни закони, а између себе се разликују по додатној посебности, потребно је усклађивање.

вези са овим казним одредбама члана 57. став 2. Закона, постојећи примери за искључиву форму правног лица за обављање одређене делатности или вршење активности би биле здравствене установе уређене Законом о здравственој заштити, банка ћелија и ткива из Закона о трансплантацији ћелија и ткива („Службени гласник РС“, бр. 72/09), правно лице које обавља уступљене послова од јавног интереса у области средстава за заштиту биља у складу са Законом о средствима за заштиту биља, правно лице које обавља уступљене послова од јавног интереса у области средстава за исхрану биља у складу са Законом о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта и др. Тако је Законом о здравственој заштити прописано да се здравствена установа (правно лице) може основати као: дом здравља, апотека, болница (општа и специјална), завод, завод за јавно здравље, клиника, институт, клиничко-болнички центар, клинички центар, а приватна пракса својству предузетника (физичко лице) као: ординација лекара, односно

стоматолога (општа и специјалистичка), поликлиника (најмање три оснивача различитих специјалности), лабораторија (за медицинску, односно клиничку биохемију, микробиологију, патохистологију), аптека, амбуланта (за здравствену негу и рехабилитацију) и лабораторија за зубну технику. Делатности који се не могу основати и обављати у својству предузетника (приватна пракса) могу једино у форми здравствене установе, као правног лица.

Новчаном казном од 200.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај правно лице из члана 33. став 2. овог закона. За овај прекршај казниће се предузетник новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара, а одговорно лице код правног лица новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара. Посебним законом прописује се заштитна мера одузимања предмета од нерегистрованог субјекта, односно субјекта из члана 33. став 2. овог закона.

Код прекршаја за нерегистроване субјекте Законом су прописане највише новчане казне за физичка лица која обављају делатност или врше активност као нерегистровани субјекти које су изнад највиших износа прописаних за физичка лица предвиђених чланом 39. став 1. тачка 1) Закона о прекршајима. Прописивање тих норми учињено је из разлога неопходности претње строжијом казном за оне субјекте који обављају делатност, односно послују или врше активност за коју је потребна регистрација или одобрење државе, а да нису испунили основне услове за то, док су, с друге стране, они субјекти који су регистровани („видљиви” за државу) и, у начелу, спроводе обавезе према држави изложени неколико пута већим запрећеним новчаним казнама. Тако, постоји очигледна неравноправност ове две категорије и највиши износи запрећених новчаних казни за физичка лица нису сразмерни опасности и ризику који постоји, односно угрожавању и повређивању заштићених добара, права и интереса, када се ради о нерегистрованим субјектима. У том смислу, Закон је раздвојио нерегистрованог субјекта од „обичног” физичког лица које крши закон, јер постоје битне разлике између ове две категорије. За највиши износ казне за физичко лице из Закона о прекршајима за физичка лица (150.000 динара), након консултација и анализа, оцењено је да не представља довољан подстрек за нерегистроване субјекте да их одврати од тог вида недозвољеног пословања, односно поступања и усмери у легалне токове, где често долази до урачунавања износа запрећених казни у трошкове незаконитог пословања, те да је потребно овим законом повисити највиши износ запрећене новчане казне за нерегистроване субјекте. Следствено, физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјект изједначено је у погледу највишег износа запрећене казне са предузетником, као физичким лицем које је регистровано и обавља делатност, а када је обављање одређене делатности или вршење одређене активности дозвољено једино у форми правног лица, за тај прекршај нерегистровани субјект изједначен је са правним лицем. Јер, ово лице (нерегистровани субјект) у стварности обавља делатност као предузетник, односно правно лице (фактички предузетник и фактичко правно лице), а формално „под маском” физичког лица, тако да Закон о инспекцијском надзору, у складу са начелом фактицитета, према коме се ствари утврђују према њиховој суштини, препознаје стварну природу и истинску суштину овог лица и саобразно томе прописује новчане казне за прекршаје које ово лице чини. На овај начин постиже се правичност законских одредаба, једнак третман и

потпуност мера спречавања и сузбијања сиве економије, која подрива примену закона, економске токове, фер тржишну утакмицу и стабилност јавних финансија.

Распони запрећених новчаних казни су велики, а приликом изрицања казне у обзир се узимају све околности које утичу да казна буде мања или већа (олакшавајуће и отежавајуће околности). Ту би спадале организованост и разгранатост нерегистрованог деловања, остварена противправна корист и штета која је нанета, побуде из којих је дело учињено (нпр. користољубље или „преживљавање“), дужина бављења делатношћу у својству нерегистрованог субјекта (нпр. дуготрајно и упорно бављење делатношћу у својству нерегистрованог субјекта), личне и егзистенцијалне прилике учиниоца (нпр. губитак запослења, издржавање чланова породице, тешка болест, незрелост или дубока старост, редовно похађање школе и сл.), ранија осуђиваност, (не)сарадња са надлежним органима, да ли је субјекат поступио по инспекцијском решењу или није, субјективни однос према делу (нпр. искрено кајање учиниоца или тврдње да „држава хоће да га оштети и закине“ или „сви су непоштени, сви то раде, па зашто не бих и ја?“) и др.

Закон о инспекцијском надзору у погледу прекршаја нерегистрованог субјекта (члан 57.) представља посебан закон (*lex specialis*) и закон који је касније донет (*lex posterior*) у односу на Закон о прекршајима.

Када је реч о нерегистрованом обављању делатности за коју се прописом захтева јавна сагласност, Кривичним закоником у члану 353. регулисано је кривично дело Неовлашћено бављење одређеном делатношћу, прописивањем да ко се неовлашћено и за награду бави одређеном делатношћу за чије обављање је по закону или другим прописима донетим на основу закона потребна дозвола надлежног органа, односно надлежног субјекта, казниће се новчаном казном или затвором до две године. Ово кривично дело може се извршити у стицају са кривичним делима против привреде, државних органа, здравља људи, животне средине и другим кривичним делима.

Између осталог, недозвољена производња и недозвољена трговина, тј. производња или прерада робе без потребног одобрења надлежног органа, односно овлашћења, прописани су као кривична дела чл. 242. и 243. Кривичног законика. Чланом 219а Кривичног законика прописано је кривично дело Грађење без грађевинске дозволе. У бројним другим кривичним делима, привредним преступима и прекршајима, који су прописани Кривичним закоником и посебним законима, као и другим посебним прописима (привредни преступи и прекршаји), садржана су обележја обављања делатности и вршења активности од стране нерегистрованог субјекта.

Прекршаји трећег лица Члан 58.

Новчаном казном од 100.000 до 800.000 динара казниће се за прекршај треће лице које има својство правног лица које:

инспектору не дозволи приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији је власник или корисник, односно држалац када је вероватно да надзирани субјекат у или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја

за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху (члан 23. став 1);

располаже доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор, а не пружи их инспектору и не омогући му саслушање сведока, у року прописаном овим законом (члан 23. став 2).

За прекршај из става 1. овог члана казниће се треће лице које има својство предузетника новчаном казном од 50.000 до 300.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се треће лице које има својство физичког лица новчаном казном од 40.000 до 120.000 динара.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице код трећег лица које има својство правног лица новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара.

Овим чланом уређени су прекршаји трећег лица, и то правног лица и његовог одговорног лица, предузетника и физичког лица за повреде одређених заповести из Закона.

Прекршаји руководиоца инспекције Члан 59.

Новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај руководиоца инспекције ако инспекција:

не спроводи план инспекцијског надзора, а да не постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају (члан 10. став 1);

не објави план инспекцијског надзора на својој интернет страници (члан 10. став 6);

не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, не примењује их и не објави их на својој интернет страници (члан 14. став 1);

не објави годишњи извештај о раду на својој интернет страници (члан 44. став 1).

Прекршаји инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора Члан 60.

Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора ако:

не обавести надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору или га не обавести о томе на прописани начин и у прописаном року или започне инспекцијски надзор без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору, а за то не постоје разлози из члана 17. став 4. овог закона (члан 17);

не уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор, односно не покаже му налог и не предочи његову садржину када надзирани субјекат одбија уручење налога за инспекцијски надзор (члан 18. ст. 7. и 8);

врши инспекцијски надзор ван радног времена надзираног субјекта, који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога

физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, а за то не постоје разлози из члана 19. став 2. овог закона (члан 19);

без прибављене писане наредбе надлежног суда врши увиђај у стамбеном простору, када за вршење увиђаја нема захтева или пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, датог у складу са чланом 22. став 1. овог закона, а не постоје околности из члана 22. став 2. овог закона (члан 22);

не изда надзираном субјекту потврду о одузетом предмету (члан 24. став 3);

располаже привремено одузетим предметима, када овим или другим законом друкчије није прописано (члан 24. став 5);

одреди да се одузети предмети продају када они нису подложни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања предмета знатни, као и када ови предмети не испуњавају прописане услове за стављање у промет (члан 24. став 6);

лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту, а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање мере у складу са чланом 31. став 3. овог закона (члан 31).

Чл. 59. и 60. уређени су прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора за повреде одређених обавеза из овог закона.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13) прекршај је одређен као противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција.

Чланом 17. Закона о прекршајима уређени су субјекти одговорности, тако што је утврђено да за прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу. Република Србија, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи не могу бити одговорни за прекршај, али законом може бити прописано да за прекршај под условима из члана 18. став 1. овог закона одговара одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе.

Чланом 18. став 1. овог закона прописано је да физичко лице одговара за прекршај који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај са умишљајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен. Ако овим законом није другачије одређено, ова одредба примењује се и на одговорна лица у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе.

За прекршај није одговоран неурачунљив учинилац, а то је онај учинилац који није могао да схвати значај свог поступка или није могао да управља својим поступцима услед душевне болести, привремене душевне поремећености, заосталог душевног развоја или друге теже душевне поремећености. Учиниоцу прекршаја чија је способност да схвати значај свог дела или способност да управља својим поступцима била битно смањена услед неког од наведених стања (битно смањена урачунљивост) може се ублажити казна. Не сматра се неурачунљивим учинилац

прекршаја који употребом алкохола или на други начин доведе себе у стање у коме није могао схватити значај свог поступка или није могао управљати својим поступцима ако је у време кад се доводио у такво стање био свестан или је био дужан и могао бити свестан да у таквом стању може учинити прекршај.

За постојање одговорности довољан је нехат учиниоца ако прописом о прекршају није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен са умишљајем. Прекршај је учињен из нехата кад је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, али је олако држао да је може спречити или да она неће наступити, или кад није био свестан могућности наступања забрањене последице, иако је према околностима и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности. Прекршај је учињен са умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење или кад је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица и пристао је на њено наступање.

Учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој стварној заблуди није одговоран за прекршај. Стварна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје прекршаја или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинила поступак учиниоца дозвољеним.

Поред разлога стварне заблуде, није одговоран за прекршај ни учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити.

Закон о прекршајима у члану 30. прописује да се одговорним лицем, у смислу овог закона, сматра лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности.

Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја.

Одговорност одговорног лица не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу, државном органу или органу јединице локалне самоуправе нити зато што је настала немогућност да се правно лице огласи одговорним услед његовог престанка.

Чланом 59. Закона прописано је да ће се новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казнити за прекршај руководилац инспекције ако инспекција: не спроводи план инспекцијског надзора, а да не постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају (члан 10. став 1); не објави план инспекцијског надзора на својој интернет страници (члан 10. став 6); не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, не примењује их и не објави их на својој интернет страници (члан 14. став 1); не објави годишњи извештај о раду на својој интернет страници (члан 44. став 1).

Према члану 60. Закона о инспекцијском надзору, новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора ако: не обавести надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору или га не обавести о томе на прописани начин и у прописаном року или започне инспекцијски надзор без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору, а за то не постоје разлози из члана 17. став 4. овог закона (члан 17); не уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор, односно не покаже му налог и не предочи његову садржину када надзирани субјекат одбија уручење налога за инспекцијски надзор (члан 18. ст. 7. и 8); врши инспекцијски надзор ван радног времена надзираног субјекта, који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, а за то не постоје разлози из члана 19. став 2. овог закона (члан 19); без прибављене писане наредбе надлежног суда врши увиђај у стамбеном простору, када за вршење увиђаја нема захтева или пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, датог у складу са чланом 22. став 1. овог закона, а не постоје околности из члана 22. став 2. овог закона (члан 22); не изда надзираном субјекту потврду о одузетом предмету (члан 24. став 3); располаже привремено одузетим предметима, када овим или другим законом друкчије није прописано (члан 24. став 5); одреди да се одузети предмети продају када они нису подложни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања предмета знатни, као и када ови предмети не испуњавају прописане услове за стављање у промет (члан 24. став 6); лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту, а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање мере у складу са чланом 31. став 3. овог закона (члан 31).

Прописујући прекршајне одредбе за инспекторе и руководиоце инспекција, Закон о инспекцијском надзору је стао на становиште равноправног третмана учесника у инспекцијском надзору – инспекције и надзираног субјекта. На овај начин унапређује се узајамна одговорност физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа и повећава квалитет примене прописа. Овакав регулаторни приступ представља квалитативно битну новину управног и инспекцијског законодавства и управног и инспекцијског поступања, које се до сада, доминантно задовољавало тиме да регулише одређено управно и инспекцијско поступање, пропише овлашћења, обавезе и рокове за поступање службеног лица, а не предвиђајући истовремено санкцију за непоступање у складу са тим одредбама (постоје изузеци, као нпр. Закон о планирању и изградњи – чл. 209 – 2011б). Тиме, практично, овлашћења, обавезе и рокови службеног лица добијају инструкциони карактер, а њихова примена клизи у сферу добровољности и понајвише зависи од личног интегритета и моралности службеног лица. То, генерално, даље води у појачану правну несигурност, непредвидивост, неизвесност у одлучивању о правима и обавезама, неодговорност и коруптивност, а остваривање одређеног права странке у поступку проткано је осећањем неоправданог страха и често зависи од фактора среће. С друге стране, сусрећу се и појаве, према наводима инспекција, неоснованог осуђивања инспектора за прекршаје у ситуацијама када су поступали законито и у складу са циљем дискреционих овлашћења која имају. Неосновано осуђивање

инспектора има и далекосежнији утицај, јер непосредно утиче на будућу инспекцијску праксу и стање законитости у одређеној области надзора.

Имајући у виду да је инспектор за свој рад лично одговоран, сагласно члану 49. став 1. Закона, инспектор представља одговорно лице у органу државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локане самоуправе, чиме испуњава услове за субјекта одговорности у складу са чл. 17. и 30. Закона о прекршајима.

Сагласно члану 179. Закона о прекршајима, захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени (подносилац захтева). Овлашћени органи су органи управе, овлашћени инспектори (нпр. управни инспектори), јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени.

Код прекршајне одговорности за вршење инспекцијског увиђаја у стамбеном простору без наредбе суда, ваља напоменути да инспектор, односно службено лице овлашћено за вршење увиђаја може одговорати и кривично, будући да је чланом 139. Кривичног законика прописано кривично дело Нарушавање неповредивости стана. Предвиђено је да ако службено лице у вршењу службе неовлашћено продре у туђ стан или туђе затворене просторе или се на захтев овлашћеног лица из тог стана или простора не удаљи, казниће се затвором до три године. Покушај овог дела је кажњив. Такође, чланом 140. Кривичног законика уређено је кривично дело противзаконито претресање, прописивањем да ће се службено лице које у вршењу службе противзаконито врши претресање стана, просторија или лица казнити затвором до три године.

Кривични законик прописује у члану 63. став 3. да се затвор или новчана казна коју је осуђени издржао, односно платио за прекршај урачунава у казну изречену за кривично дело чија обележја обухватају и обележја прекршаја. Такође, како прекршаји представљају лакша кажњива (казнена) дела од кривичних дела, Закон о прекршајима, уређујући забрану поновног суђења у истој ствари, у члану 8. став 3. прописује да се против учиниоца прекршаја који је у кривичном поступку правноснажно оглашен кривим за кривично дело које обухвата и обележја прекршаја не може се за тај прекршај покренути поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити.

Међутим, евидентно је да ће ове и сличне одредбе закона којима се уређују кривични и поступак за привредне преступе морати да претрпе измене и да се ускладе са потврђеним међународним правом. Наиме, чланом 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода, потврђених Законом о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, утврђено је право да се не буде

осуђен или кажњен двапут у истој ствари. Тим чланом прописано је да се никоме не може поново судити нити се може поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дело због кога је већ био правоснажно ослобођен или осуђен у складу са законом и кривичним поступком те државе. Ове одредбе не спречавају поновно отварање поступка у складу са законом и кривичним поступком дате државе, ако постоје докази о новим или новооткривеним чињеницама, или ако је у ранијем поступку дошло до битне повреде која је могла да утиче на његов исход. Овај члан се не може ставити ван снаге на основу члана 15. Конвенције, којима се регулише одступање у ванредним околностима. Становиште члана 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода је, дакле, да постоји забрана суђења или кажњавања два пута у истој ствари казненоправне природе, без обзира што није у питању поступак или осуда за казнено (кажњиво) дело исте врсте – прекршај, привредни преступ или кривично дело.

На ставу забране суђења или кажњавања два пута у истој ствари казненоправне природе стоји и домаћа судска пракса. Тако, пресудом Врховног касационог суда, Кзз 106/2012 од 13.12.2012. године утврђује се да се ради о пресуђеној ствари ако је решењем судије за прекршаје окривљени кажњен за прекршај из члана 39. став 5. Закона о ловству, а сада му се суди за кривично дело незаконит лов из члана 276. став 4. Кривичног законика. Врховни касациони суд указује на следеће:

„Чланом 4. Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода прописано је да се никоме не може поново судити нити се може поново казнити у кривичном поступку у надлежности исте државе за дело због кога је већ био правоснажно ослобођен или осуђен, у складу са законом и кривичним поступком те државе. Уставом Републике Србије, у члану 34. став 4, гарантована је правна сигурност у казненом праву и одређено да нико не може бити гоњен ни кажњен за кривично дело за које је правоснажном пресудом ослобођен или осуђен или за које је оптужба правоснажно одбијена или поступак правоснажно обустављен, а истим забранама подлеже и вођење поступка за неко друго кажњиво дело. Одредбом члана 6. став 1. ЗКП, прописано је да нико не може да буде гоњен и кажњен за кривично дело за које је правоснажном пресудом ослобођен или осуђен или је за то дело поступак против њега правоснажно обустављен или оптужба правоснажно одбијена.

Из наведених прописа произилази да је искључено вођење поступка за кажњиво дело, уколико оно произилази из истих чињеница или чињеница које су у битном исте, које су предмет дела које је већ правоснажно пресуђено.

Имајући у виду наведене прописе и конкретну ситуацију, односно истоветан чињенични основ прекршаја... и кривичног дела из члана 276. став 4. у вези са чланом 33. КЗ... и по налажењу овог суда, правилно закључио да се у конкретном случају ради о пресуђеној ствари, која околност искључује кривично гоњење... правилно применио кривични закон када је преиначењем првостепене пресуде одбио оптужбу према окривљенима за кривична дела у питању.“

Кривична одговорност (кривица). Кривични законик прописује да нема кривичног дела нити казне без закона, тј. да никоме не може бити изречена казна или друга кривична санкција за дело које пре него што је учињено законом није било

одређено као кривично дело, нити му се може изрећи казна или друга кривична санкција која законом није била прописана пре него што је кривично дело учињено.

Кривично дело је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом.

Кривично дело је учињено нечињењем кад закон пропуштање да се предузме одређено чињење предвиђа као кривично дело. Нечињењем може бити учињено и кривично дело које је законом одређено као чињење, ако је учинилац пропуштањем дужног чињења остварио обележја тог кривичног дела.

Кривица постоји ако је учинилац у време када је учинио кривично дело био урачунљив и поступао са умишљајем, а био је свестан или је био дужан и могао бити свестан да је његово дело забрањено. Кривично дело је учињено са кривицом и ако је учинилац поступао из нехата, уколико закон то изричито предвиђа.

Кривично дело је учињено са умишљајем кад је учинилац био свестан свог дела и хтео његово извршење или кад је учинилац био свестан да може учинити дело па је на то пристао.

Кривично дело је учињено из нехата кад је учинилац био свестан да својом радњом може учинити дело, али је олако држао да до тога неће доћи или да ће то моћи спречити или кад није био свестан да својом радњом може учинити дело иако је према околностима под којима је оно учињено и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности.

Кад је из кривичног дела произашла тежа последица због које закон за то дело прописује тежу казну, та се казна може изрећи ако је учинилац у односу на ту последицу поступао из нехата, а и са умишљајем ако тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела.

Кривични законик под службеним лицем сматра, између осталог, лице које у државном органу врши службене дужности и изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима, обухватајући том дефиницијом руководиоца инспекције, инспектора и службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора.

Кривична дела против службене дужности која би била извршена радњама руководиоца инспекције, инспектора и службеног лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора обухватају Злоупотребу службеног положаја (члан 359), Несавестан рад у служби (члан 361), Противзакониту наплату и исплату (члан 362), Трговину утицајем (члан 366), Примање мита (члан 367.) и др.

Зависно од делокруга инспекције, руководиоца инспекције, инспектор и службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора својим чињењем или нечињењем, односно пропуштањем дужног чињења може извршити кривично дело из групе кривичних дела против опште сигурности људи и имовине (Глава двадесет пета Кривичног законика), као и кривична дела из других група кривичних дела.

Поред ових лица, кривично дело може извршити и лице које није службеник, а коме је посебним законом поверено вршење појединих стручних послова инспекције. Пример за ово је кривично дело Несавесно пружање ветеринарске помоћи из члана 271. Кривичног законика, чији је извршилац ветеринар или овлашћени

ветеринарски радник. Ветеринарској станици која испуњава прописане услове, сагласно члану 148. у вези са чланом 17. Закона о ветеринарству, на основу решења министра надлежног за послове ветеринарства, поверено је обављање појединих стручних послова ветеринарске инспекције.

Прекршаји одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења

Члан 61.

Новчаном казном од 100.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења који не достави благовремено:

Координационој комисији - податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака (члан 12. став 8);

инспектору - јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које води, а који су неопходни за инспекцијски надзор (члан 15. став 2).

Овим чланом уређени су прекршаји одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења који не достави благовремено Координационој комисији - податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака, односно инспектору - јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које води, а који су неопходни за инспекцијски надзор.

VIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Доношење подзаконских прописа Члан 62.

Прописи из члана 9. став 9, члана 35. став 6, члана 43. став 8, члана 47. став 3. и члана 51. став 3. овог закона биће донети у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Прописи из члана 9. ст. 10. и 11, члана 10. ст. 7. и 8, члана 12. став 12, члана 35. став 7. и члана 54. ст. 5. и 6. овог закона биће донети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Сачињавање и објављивање образаца контролних листа Члан 63.

Инспекција ће сачинити обрасце контролних листа и објавити их на својој интернет страници у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Започети поступци

Члан 64.

Поступци инспекцијског надзора започети пре ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама прописа који су били на снази до ступања на снагу овог закона.

Статус инспектора

Члан 65.

Инспектор који на дан ступања на снагу овог закона нема врсту и степен образовања прописане овим законом, наставља да обавља послове инспектора ако положи испит за инспектора у року од две године од дана почетка примене овог закона.

Спровођење испита за

инспекторе Члан 66.

Испити за инспекторе спровешће се у року од две године од дана почетка примене овог закона.

Инспектор који обавља послове инспекцијског надзора дужан је да положи испит за инспектора до истека рока из става 1. овог члана, а у супротном сматра се да не испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора.

Изузетно од става 2. овог члана, сматра се да инспектор који на дан ступања на снагу овог закона има најмање седам година радног искуства на пословима инспекцијског надзора испуњава услове за обављање послова инспекцијског надзора и он није дужан да полаже испит за инспектора.

Оснивање и почетак обављања послова и задатака Координационе комисије и доношење пословника о раду

Члан 67.

Координациона комисија ће се основати у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона.

Координациона комисија ће донети пословник о свом раду у року од месец дана од дана оснивања.

Након доношења пословника из става 2. овог члана, Координациона комисија ће почети са обављањем послова и задатака утврђених овим законом, одлуком о оснивању и пословником о раду, који се односе на усмеравање поступања инспекција у инспекцијском надзору над нерегистрованим субјектима, као и у погледу припреме примене овог закона.

Престанак важења

прописа Члан 68.

Истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе чл. 22-33. и члана 92. Закона о државној управи ("Службени

гласник РС", бр. 20/92, 6/93 - УС, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 - др. закон, 79/05 - др. закон, 101/05 - др. закон и 87/11 - др. закон).

Усаглашавање посебних закона Члан 69.

Надлежна министарства доставиће Координационој комисији изјаве о усаглашености посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор са одредбама овог закона, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Уз изјаве о усаглашености, надлежна министарства достављају и табеле усаглашености.

Координациона комисија, на основу изјава о усаглашености и табела усаглашености, у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона, утврдиће предлог акта који садржи потребан обим усаглашавања посебних закона и доставити овај предлог Влади ради разматрања и одлучивања.

Након што Влада утврди потребан обим усаглашавања посебних закона, одредбе посебних закона усагласиће се са одредбама овог закона у року од наредних шест месеци.

Предмет усаглашавања неће бити одредбе посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор и службена контрола који произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, а које су усклађене са потврђеним међународним уговорима и правним тековинама Европске уније.

Предмет усаглашавања неће бити одредбе посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор и службена контрола који не произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, а које уређују поједина питања у областима инспекцијског надзора и службене контроле, за која Влада утврди да је неопходно да тим посебним законима буду уређена друкчије.

Координациона комисија утврдиће моделе изјаве о усаглашености и табеле о усаглашености и објавити их на својој интернет страници најкасније у року од два месеца од дана оснивања.

Ступање на снагу и примена Члан 70.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу, осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима прописаних чланом 3. тачка 4), чланом 4. став 7, чланом 5. став 3, чланом 10. став 4, чланом 11. ст. 2. и 3, чланом 22. чл. 33. и 34. чланом 41. став 3, чланом 44. став 2. тачка 5) и чланом 57, које се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, и чланом 30. ст. 1, 2. и 4, које се примењују истеком рока од пет месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Прелазним и завршним одредбама Закона утврђени су рокови за доношење подзаконских прописа, сачињавање и објављивање образаца контролних листа, оснивање и почетак обављања послова и задатака Координационе комисије и доношење пословника о раду и спровођење испита за инспекторе, као и прелазни режим статуса инспектора.

Први послови и задаци Координационе комисије утврђени овим законом и Одлуком о оснивању, до почетка пуне примене Закона, односе се на усмеравање поступања инспекција у инспекцијском надзору над нерегистрованим субјектима, као и у погледу припреме примене овог закона.

У складу са основним процесним правилом, поступци инспекцијског надзора започети пре ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама прописа који су били на снази до ступања на снагу овог закона.

Истеком рока од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе чл. 22-33. и члана 92. Закона о државној управи из 1992, које ће до почетка пуне примене Закона о инспекцијском надзору представљати системски законски основ за поступање инспекција.

Када је реч о усаглашавању посебних закона, Законом је прописан овај процес, према коме ће надлежна министарства доставити Координационој комисији изјаве о усаглашености посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор са одредбама овог закона, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, а уз ове изјаве о усаглашености надлежна министарства достављају и табеле усаглашености. Координациона комисија, на основу изјава о усаглашености и табела усаглашености, у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона, утврдиће предлог акта који садржи потребан обим усаглашавања посебних закона и доставити овај предлог Влади ради разматрања и одлучивања. Након што Влада утврди потребан обим усаглашавања посебних закона, одредбе посебних закона усагласиће се са одредбама овог закона у року од наредних шест месеци. Предмет усаглашавања неће бити одредбе посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор и службена контрола који произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, а које су усклађене са потврђеним међународним уговорима и правним тековинама Европске уније. Предмет усаглашавања неће бити одредбе посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор и службена контрола који не произлазе из потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније, а које уређују поједина питања у областима инспекцијског надзора и службене контроле, за која Влада утврди да је неопходно да тим посебним законима буду уређена друкчије.¹¹³ Координациона комисија утврдиће моделе изјаве о усаглашености и табеле о усаглашености и објавити их на својој интернет страници најкасније у року од два месеца од дана оснивања.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се истеком рока од 12 месеци од дана

¹¹³ Видети објашњења уз члан 4, којим се уређује примена овог закона и однос према другим законима.

ступања на снагу (30. април 2016. године), осим одредаба којима се уређују нерегистровани субјекти и поступање према нерегистрованим субјектима прописаних чланом 3. тачка 4), чланом 4. став 7, чланом 5. став 3, чланом 10. став 4, чланом 11. ст. 2. и 3, чланом 22. чл. 33. и 34. чланом 41. став 3, чланом 44. став 2. тачка 5) и чланом 57, које се примењују истеком рока од три месеца од дана ступања на снагу овог закона (30. јул 2015. године), и чланом 30. ст. 1, 2. и 4, које се примењују истеком рока од пет месеци од дана ступања на снагу овог закона (30. септембар 2015. године).

ПРИЛОЗИ

ПОДЗАКОНСКИ И ОПШТИ АКТИ

Одлука о образовању Координационе комисије
Пословник о раду Координационе комисије
Уредба о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору
Уредба о изгледу обрасца и начину вођења евиденције о инспекцијском надзору
Правилник о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору
Правилник о службеној легитимацији инспектора
Правилник о програму и начину спровођења испита за инспектора
Решење о образовању Комисије за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности града Београда

ОДЛУКА О ОБРАЗОВАЊУ КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ („Службени гласник РС“, број 66/15)

За усклађивање, односно координацију инспекцијског надзора у Републици Србији образује се Координациона комисија.

Послови и задаци Координационе комисије, којима се обезбеђује вршење обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, поред послова утврђених Законом о инспекцијском надзору, јесу:

- да разматра и даје мишљење на предлоге планова инспекцијског надзора, које достављају инспекције;
- да образује стручну групу чији је задатак да, у сарадњи са Комисијом за спровођење испита за инспектора, сачини базе питања и студија случајева за испит за инспектора;
- да објављује на својој интернет страници информације о свим носиоцима послова инспекцијског надзора, а нарочито податке о њиховим надлежностима, адресама, телефонима и адресама електронске поште, као и о њиховим руководиоцима;
- да предузима одговарајуће активности у вези са обраћањем подносиоца притужбе који је незадовољан одлуком о притужби;
- да разматра извештај о раду унутрашње контроле инспекције.

Координациона комисија састоји се од:
Одбора за координацију инспекцијског надзора и
Савета Координационе комисије.

Одбор за координацију инспекцијског надзора обавља послове и задатке из тачке 2. ове одлуке на аналитичком и стручно-оперативном нивоу.

Одбор за координацију инспекцијског надзора чини 15 чланова, и то председник, заменик председника и 13 осталих чланова из реда руководилаца инспекција и руководилаца у министарству надлежном за послове привреде.

Председник Савета Координационе комисије је министар надлежан за послове управе, а заменик председника је државни секретар у министарству надлежном за послове управе задужен за послове система инспекцијског надзора.

Председник Одбора за координацију инспекцијског надзора руководи њеним радом, усклађује рад чланова и сазива и води седнице Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Председника Одбора за координацију инспекцијског надзора за време његове одсутности или спречености замењује заменик председника Одбора за координацију инспекцијског надзора.

У Одбор за координацију инспекцијског надзора именују се:

- за председника:
др Кори Удовички, потпредседник Владе и министар државне управе и локалне самоуправе;

- за заменика председника:

Жељко Ожеговић, државни секретар у Министарству државне управе и локалне самоуправе;

- за чланове:

Зоран Петровић, директор - главни управни инспектор, Управни инспекторат, Министарство државне управе и локалне самоуправе;

Мирослав Ђиновић, координатор у Сектору за контролу Пореске управе, Министарство финансија;

Лидија Стојановић, помоћник министра трговине, туризма и телекомуникација - главни тржишни инспектор;

Бојан Јоцић, директор Инспектората за рад, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;

Александар Симић, вршилац дужности помоћника министра грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;

Сања Челебићанин, начелник Одељења ветеринарске инспекције у Министарству пољопривреде и заштите животне средине;

Жељко Пантелић, помоћник министра пољопривреде и заштите животне средине;

прим. др Зоран Панајотовић, помоћник министра здравља;

мр Гордана Радосављевић, вршилац дужности помоћника министра трговине, туризма и телекомуникација; 10) Иван Зарев, начелник Управе за

превентивну заштиту у Министарству

унутрашњих послова; 11) др Зоран Костић, помоћник министра просвете, науке и технолошког развоја;

12) Бранко Илић, начелник Одељења за електроенергетску инспекцију у Министарству рударства и енергетике;

13) Душан Пурић, вршилац дужности помоћника министра привреде;

за заменике чланова:

Ненад Шаркоћевић, начелник Одељења управне инспекције Београд, Управни инспекторат, Министарство државне управе и локалне самоуправе;

Драган Агатуновић, начелник канцеларијске контроле у Сектору за контролу Пореске управе, Министарство финансија;

Горан Мацура, начелник Одељења за општи надзор у Министарству трговине, туризма и телекомуникација;

Дејан Ковачевић, помоћник директора Инспектората за рад, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;

Бранислав Вучковић, шеф Одсека за правне и административне послове у области инспекцијског надзора у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;

Ненад Милојевић, шеф Одсека фитосанитарне инспекције Београд у Министарству пољопривреде и заштите животне средине;

Оливера Топалов, начелник Одељења за спречавање и контролу загађивања животне средине у Министарству пољопривреде и заштите животне средине;

Јелица Радуловић, шеф Одсека за здравствену инспекцију Београд у Министарству здравља;

Сњежана Вигњевић, начелник Одељења туристичке инспекције Београд у

Министарству трговине, туризма и телекомуникација; 10) Предраг Радаковић, начелник Одељења за спровођење превентивних мера

при коришћењу објеката у Министарству унутрашњих послова; 11) Наташа Ђирић, руководилац Групе за правне, аналитичке и информатичке

послове у Министарству просвете, науке и технолошког развоја; 12) Урош Ђурђевић, начелник Одељења за инспекцију опреме под притиском у

Министарству рударства и енергетике; 13) Дубравка Буцаловић, начелник Одељења за политику развоја малих и средњих

предузећа и предузетништва у Министарству привреде.

Председник, заменик председника, чланови и заменици чланова Одбора за координацију инспекцијског надзора замењују се посебним решењем.

Савет Координационе комисије:

одобрава мишљења Одбора за координацију инспекцијског надзора на предлоге планова инспекцијског надзора, које Координационој комисији достављају инспекције;

одобрава смернице и упутства Одбора за координацију инспекцијског надзора који се односе на усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција и на унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција;

одобрава иницијативе Одбора за координацију инспекцијског надзора надлежним органима, које се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;

заузима, на захтев Одбора за координацију инспекцијског надзора, претходни или накнадни став поводом одређеног питања од значаја за инспекцијски надзор који се тиче више инспекција, а које је предмет разматрања од стране Одбора за координацију инспекцијског надзора;

обавља друге послове и задатке утврђене овом одлуком.

Савет Координационе комисије чине сви министри који руководе министарствима која имају утврђене надлежности у области инспекцијског надзора министар надлежан за послове привреде.

Председник Савета Координационе комисије је министар надлежан за послове државне управе, а заменик председника је министар надлежан за послове финансија, које могу замењивати државни секретари.

9. У Савет Координационе комисије именују се:

- за председника:

др Кори Удовички, потпредседник Владе и министар државне управе и локалне самоуправе;

- за заменика председника:

др Душан Вујовић, министар финансија;

- за чланове:

др Расим Љајић, потпредседник Владе и министар трговине, туризма и телекомуникација;

проф. др Зорана Михајловић, потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;

Александар Вулин, министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;

проф. др Снежана Богосављевић Бошковић, министар пољопривреде и заштите животне средине;

асс. др Златибор Лончар, министар здравља;

др Небојша Стефановић, министар унутрашњих послова;

др Срђан Вербић, министар просвете, науке и технолошког развоја;

Александар Антић, министар рударства и енергетике;

Вања Удовичић, министар омладине и спорта;

10) Жељко Сертић, министар привреде.

Председник, заменик председника и чланови Савета Координационе комисије замењују се посебним решењем.

Координациона комисија доноси пословник о свом раду, којим се ближе уређују питања од значаја за њен рад.

Пословник из става 1. ове тачке доноси Одбор за координацију инспекцијског надзора двотрећинском већином гласова свих чланова, уз одобрење Савета Координационе комисије.

Координациона комисија подноси Влади редовне извештаје о раду најмање сваких 90 дана, као и ванредне извештаје по потреби, и редовно их објављује на својој интернет страници.

Координациона комисија подноси Влади и годишњи извештај најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

Координациона комисија донеће пословник о раду у року од 15 дана од дана ступања на снагу ове одлуке.

Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

На основу члана 12. став 9. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15) и тачке 10. Одлуке о оснивању Координационе комисије („Службени гласник РС”, број 66/15),

Координациона комисија доноси

ПОСЛОВНИК О РАДУ

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет

Члан 1.

Овим пословником ближе се уређују питања од значаја за рад Координационе комисије.

Примен

а Члан

2.

Одредбе овог пословника примењују се на рад Координационе комисије, односно Одбора за координацију инспекцијског надзора и Савета Координационе комисије.

Одредбе овог пословника примењују се и на рад радних група и стручних тимова, који се образују у оквиру Координационе комисије.

Послови и задаци и акти Координационе комисије Члан 3.

Послови и задаци које обавља и акти које доноси Координациона комисија су утврђени Законом о инспекцијском надзору и Одлуком о оснивању Координационе комисије.

Јавност рада

Члан 4.

Рад Координационе комисије је јаван.

Јавност рада Координационе комисије, односно Одбора за координацију инспекцијског надзора и Савета Координационе комисије може се искључити, у целини или делимично, само на основу одлуке Одбора за координацију инспекцијског надзора, односно Савета Координационе комисије у случајевима прописаним законом.

Представници медија имају право да присуствују седницама Одбора за координацију инспекцијског надзора и састанцима Савета Координационе комисије. Представницима медија, на њихов захтев, могу се дати на увид и умножавање акти Координационе комисије, извештаји, информативна документација о питањима која ће бити разматрана на седницама и састанцима, обавештења и друга документација која није поверљиве природе.

Седницама Одбора за координацију инспекцијског надзора и састанцима Савета Координационе комисије могу у својству учесника седнице, односно састанка присуствовати, на основу претходне сагласности председника Одбора за координацију инспекцијског надзора, односно Савета Координационе комисије,

чланови радних група и стручних тимова, стручњаци из области које се разматрају и друга лица.

Сва лица која присуствују седници и састанку дужна су да се придржавају одредаба овог пословника, без обзира на својство у ком присуствују седници или састанку.

II. ТОК И САДРЖИНА СЕДНИЦА И ДРУГА ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА РАД ОДБОРА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Седнице

Члан 5.

Одбор за координацију инспекцијског надзора одлучује о питањима из делокруга својих послова и задатака на седницама.

Седнице могу бити редовне и ванредне.

Редовне седнице се одржавају најмање једном месечно.

Ванредне седнице се одржавају у складу са потребама.

У случајевима хитности, када постоји опасност због одлагања, седница се може одржати путем средстава даљинске комуникације.

На питања рада Одбора за координацију инспекцијског надзора која овим пословником нису изричито прописана, сходно се примењују одредбе пословника о раду Владе које се односе на припрему и ток седнице Владе.

Припрема материјала за седницу

Члан 6.

Припрему материјала за седницу, као и друге послове везане за припремање седнице Одбора за координацију инспекцијског надзора обавља унутрашња организациона јединица министарства надлежног за послове управе задужена за подршку Координационој комисији (у даљем тексту: „Јединица“).

Припрема материјала за седницу обухвата коначну обраду са припремљеним алтернативама, мишљењима и предлозима.

Сазивање седнице

Члан 7.

Седницу Одбора за координацију инспекцијског надзора сазива, писаним путем, најкасније у року од осам дана пре њеног одржавања, председник или заменик председника Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Члан Одбора за координацију инспекцијског надзора може дати иницијативу за одржавање ванредне седнице.

Председник је дужан да сазове ванредну седницу Одбора за координацију инспекцијског надзора на предлог најмање једне трећине чланова Одбора за координацију инспекцијског надзора, као и на предлог или по захтеву органа државне управе у чијем делокругу су послови инспекцијског надзора у одређеној области, најкасније у року од пет дана од дана подношења предлога.

Иницијатива и предлог за сазивање ванредне седнице морају бити у писаној форми и садржати питања чије се разматрање предлаже са одговарајућим

образложењем. Уз иницијативу и предлог се прилаже предлог дневног реда и материјал који се на њега односи.

Позив за седницу

Члан 8.

Позив за седницу, са назнаком места, датума и времена одржавања седнице доставља се члановима Одбора за координацију инспекцијског надзора и другим лицима која се позивају на седницу, најкасније три дана пре одржавања седнице, електронским путем.

Уз позив достављају се и предлог дневног реда, записник с претходне седнице, предлози аката и други материјали који ће бити разматрани на седници. Позваним лицима достављају се материјали само за тачке дневног реда због којих се позивају.

Изузетно, ако је то неопходно због хитности поступања, материјал за седницу може се доставити и у краћем року од рока из става 1. овог члана, али не касније од 24 сата пре одржавања седнице.

За исправност позива и других материјала који се достављају и правовременост њиховог слања одговорни су руководиоца Јединице и председник Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Председавање седницом

Члан 9.

Седници председава председник Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Ако је председник одсутан или спречен, седницом председава заменик председника Одбора за координацију инспекцијског надзора, вршећи права, обавезе и одговорности које има председник.

Кворум

Члан 10.

Кворум за одржавање седнице постоји ако јој присуствује више од половине укупног броја чланова Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Када је, у изузетним случајевима, члан Одбора за координацију инспекцијског надзора спречен да учествује у раду овог одбора, замењује га заменик члана, са правима, обавезама и одговорностима које има члан Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Кворум за одржавање седнице председник утврђује пре почетка седнице.

Уколико председник утврди да не постоји кворум, доноси одлуку о одлагању седнице, у складу са чланом 18. овог пословника.

Након што утврди да постоји кворум, председник отвара седницу, предлаже дневни ред и даје кратка обавештења и објашњења у вези са седницом.

За вођење евиденције о присутности чланова Одбора за координацију инспекцијског надзора седницама одговоран је руководиоца Јединице.

Утврђивање дневног

реда Члан 11.

Пошто председник отвори седницу, утврђује се њен дневни ред.

Председник чита предлог дневног реда седнице и позива чланове да се изјасне о том предлогу.

Члан Одбора за координацију инспекцијског надзора може да предложи да се у дневни ред уврсти питање чије би неразматрање могло да изазове штетне последице. Члан је дужан да свој предлог образложи.

Материјали који нису достављени уз позив и предлог дневног реда увршћују се у предлог допуњеног дневног реда према редоследу по којем су предложени, независно од врсте акта или садржине материјала.

Материјали којима се допуњује дневни ред на самој седници морају бити припремљени у складу са овим пословником.

Председник ставља на гласање измењени или допуњени предлог дневног реда.

Дневни ред се утврђује већином гласова присутних чланова.

Председник проглашава утврђени дневни ред седнице.

Дневни ред утврђује се на почетку седнице и не може се мењати у току трајања седнице, осим измене у редоследу разматрања појединих питања која су утврђена у дневном реду.

Учесници седнице дужни су да се придржавају дневног реда.

Усвајање записника с претходне седнице Члан 12.

Пошто се утврди дневни ред седнице, усваја се записник с претходне седнице. Члан Одбора за координацију инспекцијског надзора има право да стави примедбе на записник, писмено пре седнице или усмено на седници на којој се усваја записник.

О тим примедбама одлучује Одбор за координацију инспекцијског надзора.

Ако Одбор за координацију инспекцијског надзора усвоји примедбе, извршиће се одговарајуће измене у записнику.

Разматрање тачака дневног реда Члан 13.

Разматрање тачке дневног реда почиње тако што представник предлагача кратко образлаже материјал ако председник оцени да је то потребно или ако то представник предлагача изричито захтева.

За поједина питања, односно поједине тачке дневног реда може се одредити извештач испред Одбора за координацију инспекцијског надзора, односно радне групе и стручног тима, који је разматрао то питање. Извештач износи проблематику питања, као и закључке, мишљења и предлоге поводом тог питања.

Потом, почиње расправа у којој учесници на седници могу да изнесу своје примедбе и предлоге и да затраже додатна објашњења.

Разматрање тачака дневног реда и расправа о њима води се појединачно.

Изузетно, на предлог предлагача или председника може се водити обједињена расправа о неколико тачака дневног реда, о чему чланови одлучују већином гласова присутних чланова.

У разматрању питања која су на дневном реду седнице, имају право да учествују чланови Одбора за координацију инспекцијског надзора и други учесници

седнице. Сваки учесник седнице има право да говори о сваком питању које је на дневном реду седнице и може о истом питању говорити више пута.

Одбор за координацију инспекцијског надзора може, на предлог председника, одлучити да се излагања учесника у расправи временски ограниче, као и да се истом учеснику у расправи не дозволи дискусија по појединим тачкама дневног реда више пута.

На седници нико не може учествовати у расправи пре него што добије реч од председника. Реч се даје по редоследу пријављивања. Пријаве за реч се подносе председнику одмах по отварању расправе о појединој тачки дневног реда и могу се подносити све до закључења расправе.

Мимо реда пријављивања реч се може дати само учеснику седнице који је из реда лица које је учествовало у сачињавању предлога акта и даје допунска објашњења у вези са питањем које се разматра на седници.

Учесник који добије реч дужан је да се придржава предмета расправљања и може говорити само о питању које је на дневном реду седнице.

Излагања учесника треба да буду конкретна, језгровита и јасна, без непотребних понављања, и да садржи предлоге за решење питања које се разматра, уколико излагање није информативне природе.

Председник може да прекине седницу док се не усагласе ставови о неком питању.

Разматрање и расправљање поједине тачке дневног реда седнице траје све док сви пријављени учесници седнице не заврше своје излагање.

Када утврди да више нема пријављених учесника по одређеној тачки дневног реда седнице, председник закључује расправљање о тој тачки.

Изузетно, Одбор за координацију инспекцијског надзора, на предлог председника, може одлучити да се разматрање и расправа о одређеној тачки дневног реда закључи и пре него што сви пријављени учесници седнице дају своје излагање, када је питање о коме се расправља довољно расправљено и разјашњено, тако да се о њему може донети одлука.

Одржавање реда на седници Члан 14.

О реду на седници стара се председник.

Председник је дужан да поштује и примењује начело равноправности чланова Одбора за координацију инспекцијског надзора, односно учесника седнице тако да сви чланови, односно учесници седнице уживају једнака права и исте обавезе, што укључује исту прилику да активно учествују у раду седнице.

Ради одржавања реда на седници, председник може да изрекне следеће мере:

- упозорење;
- опомена;
- одузимање речи;
- удаљење са седнице.

Учесници седнице су дужни да поштују достојанство Координационе комисије, односно Одбора за координацију инспекцијског надзора и Савета Координационе комисије и да се једни другима обраћају достојанствено и са уважавањем.

Није дозвољено коришћење увредљивих израза, нити изношење чињеница и оцена које се односе на приватни живот других лица. За време говора учесника седнице није дозвољено ометање говорника нити неки други поступак који угрожава слободу говора.

Председник је дужан да обезбеди да учесника седнице нико не омета или угрожава у његовом излагању.

Учесника седнице може упозорити, опоменути или прекинути у излагању само председник.

Учесник седнице има право на реплику на излагање другог учесника седнице. Одлуку да се дозволи реплика доноси председник. Реплика не може трајати дуже од пет минута.

Ако се учесник у расправи у свом излагању удаљи од питања које је на дневном реду седнице или је његово излагање преопширно, председник ће га упозорити да се придржава утврђеног дневног реда, односно да у свом излагању буде краћи, јаснији и конкретнији.

Ако учесник у расправи не поступи по овом упозорењу и настави да излаже на начин из става 9. овог члана, председник ће му изрећи опомену.

Ако, и поред опомене, учесник у расправи настави са излагањем које је удаљено од питања које је на дневном реду седнице или је преопширно, председник ће му одузети реч.

Ако учесник седнице својим излагањем омаловажава, потцењује или вређа друге учеснике или друга лица, говори када није добио реч, прекида или омета говорника у излагању или на други начин нарушава редован ток седнице, ред на седници или рад Одбора за координацију инспекцијског надзора, председник ће му изрећи опомену.

Ако опоменути учесник настави да и даље нарушава редован ток седнице, ред на седници или рад Одбора за координацију инспекцијског надзора, председник ће му одузети реч, а у тежим случајевима ће му изрећи меру удаљења са седнице.

Учесник седнице коме је изречена мера одузимања речи дужан је да без одлагања престане с излагањем. Ако се учесник седнице оглуши о ову меру, председник ће овом учеснику изрећи меру удаљења са седнице, а може и одредити паузу.

Учесник седнице коме је изречена мера удаљења са седнице дужан је да се одмах удаљи из сале у којој се седница одржава.

Уколико учесник седнице одбије да се удаљи са седнице, председник ће одредити паузу до извршења мере удаљења.

Члан Одбора за координацију инспекцијског надзора коме је изречена мера удаљења са седнице сматра се неоправдано одсутним.

За вођење евиденције о изреченим мерама одржавања реда на седницама одговоран је руководилац Јединице.

Пословна и службена тајна

Члан 15.

Ако се на седници разматрају подаци, односно документи који се сматрају пословном или службеном тајном, председник ће упозорити присутне да оно што у вези с тим сазнају чувају као тајну.

Учесници седнице су дужни да поступе по овом упозорењу.

Одлучивање

Члан 16.

По завршеној расправи, Одбор за координацију инспекцијског надзора одлучује о тачки већином гласова присутних чланова (проста већина) тако што прихвата или не прихвата предлог садржан у њој.

Изузетно, када се даје мишљење на предлог плана инспекцијског надзора, кога је Координационој комисији доставила инспекција, и утврђују смернице и дају упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, за доношење одлуке је потребна двотрећинска (квалификована) већина гласова присутних чланова.

Председник утврђује да ли је предлог прихваћен или није прихваћен.

У случају једнаке поделе гласова, глас председника Одбора за координацију инспекцијског надзора је одлучујући.

Председник је овлашћен да одложи одлучивање и да предлагачу остави додатни рок да измени или допуни материјал.

Гласање

Члан 17.

Одбор за координацију инспекцијског надзора одлучује гласањем.

Сваки члан Одбора за координацију инспекцијског надзора има један глас.

Глас се дизањем руке, појединачним изјашњавањем или на други технички изводљив начин.

Члан има право да изузме мишљење и да то образложи, што се уноси у записник.

Предлог одлуке о поједином питању које је било на дневном реду седнице на гласање ставља председник. Пре гласања, председник је дужан да недвосмислено изнесе о ком предлогу се гласа и да формулише предлог одлуке коју Одбор за координацију инспекцијског надзора треба да донесе тако да се о њему јасно може гласати опцијама: „за“, „против“ и „уздржан“.

Одлагање седнице

Члан 18.

Седница се одлаже када наступе разлози који онемогућавају њено одржавање у заказаном термину.

Седница се одлаже и када председник, пре њеног отварања, установи да не постоји кворум.

Седницу одлаже председник.

Ако је седница одложена због недостатка кворума, може се са одлагањем истовремено одлучити и о месту и времену одржавања нове седнице.

Ако је седница одложена због недостатка кворума, сазива се поновљена седница са истим дневним редом.

Ако се предлог дневног реда одложене седнице допуни, члановима се доставља само допуна предлога дневног реда са писаним материјалом уз ту допуну.

Прекид седнице

Члан 19.

Седница се прекида у следећим случајевима:

када се у току трајања седнице број чланова смањи тако да не постоји кворум гласова потребан за одржавање седнице;

када седница, због дугог трајања, не може да се заврши истог дана у коме се одржава;

када дође до тежег нарушавања реда на седници, а председник не може да успостави ред редовним мерама.

На предлог председника или другог учесника седнице, Одбор за координацију инспекцијског надзора може одлучити да се расправљање о поједином питању прекине и да се поново проучи и припреми, односно да се прибаве додатни подаци и додатно утврде чињенице. Ово питање разматра се, по правилу, на следећој седници Одбора за координацију инспекцијског надзора.

Седницу прекида и њен наставак заказује председник.

Закључивање седнице

Члан 20.

По завршеном разматрању свих тачака дневног реда седнице и одлучивању, председник закључује седницу.

Записник

Члан 21.

О седници Одбора за координацију инспекцијског надзора води се записник који садржи нарочито:

редни број седнице;

датум, место и време одржавања седнице;

време њеног почетка;

име председавајућег седницом;

подаци о присутним и одсутним члановима;

кворум за одржавање седнице;

утврђени дневни ред;

питања и предлоге који су разматрани и о којима се расправљало, са имена учесника у расправи;

резултате одлучивања по појединим тачкама дневног реда;

издвојена мишљења;

време кад је седница завршена;

потпис председавајућег и

потпис записничара.

На захтев чланова, председник може одлучити да се у записник унесу и други подаци.

Сви подаци унети у записник морају одговарати стварном току и садржини седнице.

Када се записник са седнице састоји од више страница, потписници записника стављају на сваку страницу записника свој скраћени потпис (параф).

Записник води руководилац Јединице или други запослени из Јединице, којег у том својству одреди руководилац Јединице или председник. Приликом одређивања записничара не доноси се формална одлука.

Седница се може тонски снимати или се о седници може организовати вођење стенографских бележака, које су саставни део записника.

Саставни део записника са седнице чине списак учесника седнице и докази о њеном сазивању.

Саставни део записника чине акти донети на седници, као и анализе, извештаји и други материјали који су на седници разматрани.

За чување и архивирање записника, укључујући све његове саставне делове, и материјала са седница Одбора за координацију инспекцијског надзора одговоран је руководилац Јединице.

Форма, садржина, достављање и објављивање аката Члан 22.

Одбор за координацију инспекцијског надзора доноси акте у форми:

мишљења;
смерница;
упутстава;
решења;
иницијатива;
преорука;
закључака и
извештаја.

Председник предлаже форму и садржину акта.

Акти Одбора за координацију инспекцијског надзора се обавезно сачињавају тако да буде јасно изражено и разумљиво шта је Одбор за координацију инспекцијског надзора одлучио, донео, односно утврдио, као и како треба извршити одређене задатке и у ком року.

Акти Одбора за координацију инспекцијског надзора морају имати одговарајућу правно-техничку форму, неопходне саставне делове и тачну садржину.

Акте Одбора за координацију инспекцијског надзора потписује председник Одбора за координацију инспекцијског надзора. Руководилац Јединице претходно ставља свој краћени потпис (параф) на акт.

Када се донесу измене и допуне акта, припрема се пречишћен текст акта кога је донео, односно утврдио и дао Одбор за координацију инспекцијског надзора.

Акти Одбора за координацију инспекцијског надзора се објављују на интернет страници, осим у делу који садржи податке поверљиве природе.

За правилност и тачност форме и садржине аката Одбора за координацију инспекцијског надзора и њихово достављање и објављивање одговоран је руководилац Јединице.

Достављање аката Савету Координационе комисије на одобрење, односно разматрање и одлучивање Члан 23.

Руководилац Јединице у року од три дана, а у стварима које не трпе одлагање у року од 24 сата, доставља Савету Координационе комисије на одобрење, односно разматрање и одлучивање:

дато мишљење Одбора за координацију инспекцијског надзора на предлог плана инспекцијског надзора, кога Координационој комисији доставља инспекција;

утврђене смернице и дато упутство Одбора за координацију инспекцијског надзора који се односе на усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција и на унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција;

иницијативу Одбора за координацију инспекцијског надзора надлежним органима, која се односи на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;

питање од значаја за инспекцијски надзор које се тиче више инспекција, а које је предмет разматрања од стране Одбора за координацију инспекцијског надзора и поводом кога Одбор за координацију инспекцијског надзора захтева да Савет Координационе комисије заузме претходни или накнадни став.

пропратном допису, који се доставља уз акт Одбора за координацију инспекцијског надзора, наводи се да ли се ради о ствари која не трпи одлагање.

Подношење предлога Влади ради заузимања става поводом смерница и упутства Члан 24.

Члан Координационе комисије који није сагласан смерницама и упутствима које донесе Одбор за координацију инспекцијског надзора и одобри Савет Координационе комисије може да поднесе предлог Влади да заузме став поводом овог питања.

III. ТОК И САДРЖИНА САСТАНАКА И ДРУГА ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА РАД САВЕТА КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ

Састанци

Члан 25.

Савет Координационе комисије одлучује о питањима из делокруга својих послова и задатака на састанцима.

Састанци могу бити редовни и ванредни.

Редовни састанци се одржавају када Савет Координационе комисије одлучује о одобравању:

мишљења Одбора за координацију инспекцијског надзора на предлоге планова инспекцијског надзора, које Координационој комисији достављају инспекције; смерница и упутстава Одбора за координацију инспекцијског надзора који се односе на усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција и на унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција;

иницијатива Одбора за координацију инспекцијског надзора надлежним органима, које се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора.

Ванредни састанци се одржавају када Савет Координационе комисије заузима, на захтев Одбора за координацију инспекцијског надзора, претходни или накнадни став поводом одређеног питања од значаја за инспекцијски надзор који се тиче више инспекција, а које је предмет разматрања и одлучивања од стране Одбора за координацију инспекцијског надзора.

У случајевима хитности, када не постоји могућност одлагања, састанак се може одржати путем средстава даљинске комуникације.

Ко присуствује састанцима

Члан 26.

Редовним састанцима присуствују председник и сви чланови овог савета (сви министри у чијем ресору су инспекције).

Ванредним састанцима присуствују они министри са чијим ресором је повезано питање које је предмет састанка.

Састанку могу, по потреби, присуствовати и чланови Одбора за координацију инспекцијског надзора, као и чланови радних група и стручних тимова, који се образују у оквиру Координационе комисије.

Сходна примена одредаба овог

пословника Члан 27.

На припрему материјала за седницу, као и друге послове везане за припремање састанка, одређивање састанка, позивање на састанак, руковођење састанком, кворум, утврђивање дневног реда, усвајање записника с претходне седнице, разматрање тачака дневног реда, одржавање реда на састанку, пословну и службену тајну, гласање, одлагање, прекид и завршетак састанка, форму, садржину, достављање и објављивање аката и записник сходно се примењују одредбе овог пословника којима се уређују седнице Одбора за координацију инспекцијског надзора, ако овим пословником није другачије одређено.

Разматрање и одлучивање

Члан 28.

По окончаном разматрању, Савет Координационе комисије консензусом одлучује о тачки тако што прихвата или не прихвата предлог садржан у њој.

Савет Координационе комисије је дужан да одлуку о одобравању аката Одбора за координацију надзора, коју доноси на редовном састанку, донесе у року од осам дана, а у стварима које не трпе одлагање у року од 24 сата од дана достављања акта. Ако Савет Координационе комисије не донесе одлуку о акту Одбора за координацију надзора у овом року, сматра се да је Савет Координационе комисије донео одлуку којом одобрава акт Одбора за координацију надзора.

Савет Координационе комисије може да не одобри акт и врати Одбору за координацију инспекцијског надзора на поновно разматрање и одлучивање акт чије одобравање је предмет редовног састанка.

Закључак којим се акт Одбора за координацију инспекцијског надзора не одобрава и враћа на поновно разматрање и одлучивање обавезно садржи разлоге за овакво поступање Савета Координационе комисије.

Ако Одбор за координацију инспекцијског надзора, након поновног разматрања и одлучивања, поново да исто мишљење на предлог плана инспекцијског надзора, односно поново утврди исте смернице или да исто упутство у односу на усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција и на унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција, односно поново да исту иницијативу надлежним органима, која се односи на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора, Савет Координационе комисије не може опет вратити овај акт на поновно разматрање и одлучивање.

Подношење предлога Влади ради заузимања става Члан 29.

У случају из члана 28. став 5. овог пословника, Савет Координационе комисије или члан овог савета може да поднесе предлог Влади да заузме став поводом питања које је било предмет разматрања и одлучивања.

То право у овом случају има и несагласни члан Одбора за координацију инспекцијског надзора.

IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 30.

Измене и допуне овог пословника врше се по поступку за његово доношење - двотрећинском већином гласова свих чланова Одбора за координацију инспекцијског надзора, уз одобрење Савета Координационе комисије.

Члан 31.

Овај пословник ступа на снагу наредног дана од дана доношења.

УРЕДБА О ЗАЈЕДНИЧКИМ ЕЛЕМЕНТИМА ПРОЦЕНЕ РИЗИКА У ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

(„Службени гласник РС“, број 81/15)

Члан 1.

Овом уредбом прописују се заједнички елементи процене ризика у инспекцијском надзору.

Члан 2.

Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика.

У складу са посебним прописима, ризике може да идентификује орган у чијем саставу је инспекција или други овлашћени орган и организација, укључујући овлашћену међународну организацију, и о томе обавештава инспекцију.

Идентификација ризика укључује утврђивање унутрашњих и спољних узрока ризика, укључујући главни узрок, и вероватних, односно могућих штетних последица у случају остварења ризика, што укључује дефинисање добара, права и интереса који се остварењем ризика повређују или угрожавају, односно на које остварење ризика може да утиче неповољно.

Пре приступања процени ризика за одређене надзиране субјекте, ризик се може проценити за одређене делатности или активности, производе, групу надзираних субјеката са заједничким карактеристикама или повезане пословним односом или на други начин, у складу са делокругом инспекције и потребама инспекцијског надзора.

Инспекција у поступању из овог члана узима у обзир стручна мишљења и расположиве научне доказе.

Члан 3.

Критеријуми за тежину и вероватноћу настанка штетних последица, који су утврђени у Закону о инспекцијском надзору, конкретизују се и прилагођавају појединачним областима инспекцијског надзора.

Зависно од области инспекцијског надзора, могу се користити и други прописани критеријуми (посебни критеријуми), као и подкритеријуми у оквиру критеријума.

Координациона комисија разматра и даје мишљење на предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања критеријума за процену ризика.

Члан 4.

За сваки критеријум за процену тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка даје се одређени број бодова, у распону од најмањег до највећег

утврђеног броја бодова, а сразмерно утицају и величини, и додељује пондер утврђен у складу са значајем критеријума, тако да се за сваки критеријум добије нумеричка вредност исказана у бодовима.

Члан 5.

Нумеричке вредности тежине штетних последица, вероватноће њиховог настанка и степена ризика исказују се у бодовима.

Нумеричка вредност тежине штетних последица добија се множењем нумеричких вредности за критеријуме природе штетних последица и обима штетних последица.

Нумеричка вредност вероватноће настанка штетних последица добија се множењем нумеричких вредности за критеријуме ове вероватноће.

Нумеричка вредност степена ризика добија се множењем нумеричких вредности тежине штетних последица и вероватноће њиховог настанка.

Члан 6.

Процењени степен ризика добија се када се утврди ком степену ризика, према правилником, односно упутством дефинисаним распонима у броју бодова за сваки степен, припада његова нумеричка вредност.

Члан 7.

Процена ризика технички се врши коришћењем софтверских алата и информација и података из функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора.

У процени ризика могу се користити и: информације и подаци из доступних домаћих, иностраних и међународних база информација и података, укључујући системе брзог обавештавања и узбуњивања; информације и подаци добијени праћењем и анализом стања у области инспекцијског надзора; информације и подаци добијени од других инспекција и других овлашћених органа и организација, укључујући овлашћене међународне организације; процене ризика коју је сачинило надлежно, односно овлашћено стручно тело, стручна група (стручни савет и др.) или организација, односно овлашћено стручно лице и њихова стручна и научна мишљења, налази и извештаји; извештаји о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика које су сачинили и доставили надзирани субјекти; друге доступне информације и подаци.

Члан 8.

Надзирани субјекти сачињавају извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика према свом најбољем знању, умећу и правилима струке, поступајући са дужном пажњом, савесно и поштено.

Извештај из става 1. овог члана не замењује нити искључује поступање инспектора у складу са законом и другим прописом, нити налазе инспекцијског надзора.

Лажно приказивање или прикривање чињеница у извештају из става 1. овог члана, у циљу довођења инспекције у заблуду у погледу испуњености захтева из контролне листе и процене ризика код надзираног субјекта, подлеже правним

последицама због састављања исправе неистините садржине ради довођења надлежног органа у заблуду и стављања надзираног субјекта у повољнији положај. Правне последице укључују повећање вероватноће настанка штетних последица у оквиру процене ризика код тог надзираног субјекта.

Члан 9.

Процену ризика у току припреме плана инспекцијског надзора и пре инспекцијског надзора врше инспектори, односно посебна организациона јединица унутар инспекције или органа у чијем саставу је инспекција, односно запослени који су на то овлашћени.

Члан 10.

Како би процена ризика у највећој могућој мери одговарала стварном стању ризика, инспекција у току припреме плана инспекцијског надзора и пре инспекцијског надзора може користити корективни фактор у процени ризика, дефинисан на основу расположивих информација и података, стручних, научних и техничких мишљења, достигнућа и сазнања и својих знања и искустава.

Корективни фактор у процени ризика треба користити када се основано сматра да процењени степен ризика исказан у бодовима не одговара стварном стању ризика, као и када није могуће обезбедити одговарајуће информације и податке за све критеријуме.

Расположиве информације и подаци, стечено знање и искуство инспекције из става 1. овог члана укључују и претходне процене ризика код других субјеката који обављају делатност или врше активност у истој или сродној области у којој то чини надзирани субјекат или то чине на истој територији, код којих постоји следљивост у пословању одређеним предметима (фазе које могу да обухватају производњу, увоз, прераду, дораду, обраду, дистрибуцију, промет, потрошњу или коришћење, извоз, уништавање итд.) или који имају друге заједничке карактеристике од значаја за процену ризика и вршење инспекцијског надзора.

Коришћење корективног фактора у процени ризика образлаже се у плану инспекцијског надзора, односно у налогу за инспекцијски надзор.

Члан 11.

Процену ризика у току инспекцијског надзора инспектор, односно службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора врши помоћу контролне листе.

Процена ризика у току инспекцијског надзора врши се и проценом спремности и способности надзираног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи вероватноћу настанка и вероватну тежину штетних последица, на основу расположивих информација и података, непосредног опажања, знања и искуства инспектора, односно службеног лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, као и употребом других метода и техника које се користе у инспекцијском надзору.

Ако се степен ризика процењен у току инспекцијског надзора разликује у односу на степен ризика процењен у току припреме плана инспекцијског надзора, односно пре инспекцијског надзора, то се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

Претходно процењени степен ризика усклађује се са степеном ризика процењеним у току инспекцијског надзора.

Члан 12.

Инспекција, по потреби, а најмање једном годишње, анализира резултате извршених инспекцијских надзора и стручна, научна и техничка мишљења, достигнућа и сазнања у области инспекцијског надзора и процене ризика, ради утврђивања поузданости и подобности критеријума.

Инспекција је овлашћена да иницира увођење нових или брисање, односно измене и допуне постојећих критеријума.

Инспекција је овлашћена да предложи Координационој комисији иницирање мера које се односе на питања у вези са софтверским решењима за процену ризика у оквиру функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора.

Члан 13.

На основу процене ризика, инспекција управља ризиком изричући сразмерне управне мере управљене према надзираном субјекту и делујући превентивно и корективно, што укључује случајеве када се утврди да постоје рани знаци вероватноће настанка штетних последица, као и када је потребно предузети мере управљања ризиком у складу са начелом предострожности утврђеним посебним законом.

Инспекција, у складу са законом, обавештава надзираног субјекта и заинтересоване стране о процењеном степену ризика.

Члан 14.

До успостављања функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора, процена ризика у току технички се врши коришћењем: информација и података из постојећих система и доступних домаћих, иностраних и међународних база информација и података, укључујући системе брзог обавештавања и узбуњивања; информација и података добијених праћењем и анализом стања у области инспекцијског надзора; информација и података добијених од других инспекција и других овлашћених органа и организација, укључујући овлашћене међународне организације; процена ризика које су сачинила надлежна, односно овлашћена стручна тела, стручне групе (стручни савети и др.) и организације, односно овлашћена стручна лица и њихових стручних и научних мишљења, налаза и извештаја; извештаја о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика које су сачинили и доставили надзирани субјекти; других доступних информација и података.

Члан 15.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 30. априла 2016. године.

УРЕДБА О ИЗГЛЕДУ ОБРАСЦА И НАЧИНУ ВОЂЕЊА ЕВИДЕНЦИЈЕ О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

(„Службени гласник РС“, број 81/15)

Члан 1.

Овом уредбом прописује се изглед обрасца и начин вођења евиденције о инспекцијском надзору (у даљем тексту: евиденција).

Члан 2.

О инспекцијском надзору, за потребе праћења стања у одређеној области и потребе праћења рада, сваки инспектор води евиденцију.

Евиденција о инспекцијском надзору води се у електронској форми у оквиру функционалног јединственог информационог система за инспекције на начин прописан овом уредбом, након његовог успостављања.

До преласка на јединствени информациони систем за инспекције, инспекције воде евиденцију у писаној форми или у електронској форми у оквиру сопствених софтверских решења.

Евиденција се води по начелима уредности и тачности, а по хронолошком реду.

Члан 3.

Евиденција, поред података утврђених Законом о инспекцијском надзору, садржи и:

- податке о вршењу заједничког надзора и разлозима за заједнички надзор;
- податак да ли је надзор вршен над регистрованим или нерегистрованим субјектом, односно субјектом из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору;
- податке везане за покретање поступка инспекцијског надзора;
- податке о подносиоцу представке;
- податак о процењеном ризику код надзираног субјекта;
- податке о жалби и поступку по жалби;
- податке о извршењу решења;
- податке о притужбама на рад инспектора;
- датум уноса података и промене података у евиденцији;
- 10) податке о инспектору, односно другом лицу које је унело податке у евиденцију.

Члан 4.

Евиденција се води на обрасцу, који је одштампан уз ову уредбу и чини њен саставни део.

Подаци из члана 3. ове уредбе уносе се обележавањем изабране опције или више опција истовремено, односно уношењем текста у за то предвиђена поља.

Податке у евиденцију уноси инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора, односно друго овлашћено лице по налогу инспектора или службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, односно руководиоца инспекције.

Инспектор, односно друго овлашћено лице је дужно да податке о спроведеном надзору унесе у евиденцију у року од три дана од дана сачињавања записника, предузете радње и пријема акта, односно сазнања за чињеницу која се уноси у евиденцију.

Члан 5.

Ова уредба ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 30. априла 2016. године.

Образац

ЕВИДЕНЦИЈА ПОДАТАКА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

ПОДАЦИ О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Врста инспекцијског надзора
☐ редовни ☐ ванредни ☐ контролни ☐ допунски
Разлози за ванредан инспекцијски надзор: ☐ неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по <i>(навођење заштићеног добра, права или интереса)</i> ☐ после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процењено је да је ризик висок или критичан или су се промениле околности ☐ надзор је захтевао надзирани субјекат ☐ утврђујући надзор ☐ потврђујући надзор ☐ поступање по представи правног или физичког лица
2) Облик инспекцијског надзора ☐ канцеларијски ☐ теренски ☐ канцеларијски и теренски
3) Подаци о налогу за инспекцијски надзор ☐ Да

Име и презиме лица које је издало налог: _____

Функција лица које је издало налог: _____

Број и датум издавања налога: _____

Предмет налога:

☒ Не

4) Допунски налог

☒ Да

Име и презиме лица које је издало налог: _____

Функција лица које је издало налог: _____

Број и датум издавања налога: _____

Предмет налога:

☒ Не

5) Засебан налог (члан 16. Закона о инспекцијском надзору)

☒ Да

Име и презиме лица које је издало налог: _____

Функција лица које је издало налог: _____

Број и датум издавања налога: _____

Предмет налога:

☒ Не

ПОДАЦИ О ИНСПЕКЦИЈИ

Инспекција која је вршила надзор

Назив инспекције _____

Министарство / орган: _____

Инспекцијски надзор је извршен као:

☒ самосталан

☒ заједничк

и

Инспекција која је управљала заједничким инспекцијским надзором:

Инспекције које су учествовале у заједничком инспекцијском надзору:

Разлози за заједнички инспекцијски надзор:

☒ спречавање или отклањање непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет
☒ висок или критичан ризик код надзираног субјекта ☒ предузимање хитних мера које не трпе одлагање

сложеност инспекцијског надзора или значај спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних последица

добивање на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора

☒ провера представке која је у делокругу две или више инспекција ☒ спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција

☒ други случајеви: _____

Подаци о инспектору који је вршио надзор

Инспекцијски надзор је извршио/ли инспектор/и:

Име и презиме: _____

Број службене легитимације: _____

Име и презиме: _____

Број службене легитимације: _____

Име и презиме: _____

Број службене легитимације: _____

Име и презиме: _____

Број службене легитимације: _____

III. ПОДАЦИ О НАДЗИРАНОМ СУБЈЕКТУ И ЗАСТУПНИКУ, ОДНОСНО ОВЛАШЋЕНОМ ЛИЦУ

1) Инспекцијски надзор је извршен код надзираног субјекта који је:

☒ Регистровани субјекат ☒ Нерегистровани субјекат / Субјекат из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору

Подаци о надзираном субјекту

☒ Правно лице

Пословно име и назив: _____

ПИБ: _____

Матични број: _____

Заступник / одговорно лице: _____

Функција: _____

ЈМБГ / Лични број / Број пасоша: _____

Седиште: _____

Пословна јединица: _____

Контакт: _____

☒ Предузетник

Пословно име и назив: _____

ЈМБГ предузетника: _____

ПИБ: _____

Матични број: _____

ЈМБГ / Лични број / Број пасоша: _____

Седиште: _____

Пословна јединица: _____

Контакт: _____

☒ Физичко лице

Име и презиме: _____

ЈМБГ: _____

Место: _____

Адреса: _____

Контакт: _____

☒ Непознати субјекат

Познати подаци:

Делатност или активност: _____

Територијално подручје: _____

Локација објекта: _____

Врста робе или производа, односно услуга: _____

Други познати подаци: _____

IV. ПОДАЦИ ВЕЗАНИ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

☒ По службеној дужности ☒ према
плану инспекцијског надзора ☒ по
представци

☒ Поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског
надзора ☒ Поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство
странке у поступку

V. ПОДАЦИ О ПОДНОСИОЦУ ПРЕДСТАВКЕ

☒ Анонимни
подносилац ☒ Познат
подносилац

Име и презиме подносиоца: _____

Пребивалиште: _____

Датум подношења пријаве: _____

VI. ПОДАЦИ О РИЗИКУ

Ѕ Низак Ѕ
Средњи Ѕ В
исок Ѕ Кри
тичан

VII. ПРАВНИ ОСНОВ, ПРЕДМЕТ, СВРХА И ТРАЈАЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Правни основ

Предмет инспекцијског надзора

....

Сврха инспекцијског надзора

Трајање инспекцијског надзора

Датум и час почетка: _____

Датум и час завршетка: _____

VIII. ПОДАЦИ О ПРЕДУЗЕТИМ РАДЊАМА У ВРШЕЊУ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

Радње предузете у поступку инспекцијског надзора

Ѕ Обавештење надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору

Ѕ Коришћење контролне листе _____
(навести назив контролне листе)

Ѕ Увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења

Ћ Увид у личну карту или другу јавну исправу подобну за идентификацију лица Ћ Увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, уговоре, планска документа и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор Ћ Изјава надзираног субјекта и другог лица коме је посебним законом признато

својство странке у поступку Ћ Искизи сведока Ћ Суочења

Ћ Увиђај, односно преглед и провера локације, земљишта, објеката, пословног и другог нестамбеног простора, постројења, уређаја, опреме, прибора, возила и других наменских превозних средстава, других средстава рада, производа, предмета који се стављају у промет, робе у промету и других предмета којима надзирани субјекат обавља делатност или врши активност, као и других предмета од значаја за инспекцијски надзор Ћ Увиђај у стамбеном простору

Ћ Узимање и анализа, односно испитивање узорака Ћ Вештачење (налаз и мишљење вештака)

Ћ Фотографисање и снимање простора у коме је вршен инспекцијски надзор и других ствари које су предмет надзора Ћ Друге радње ради утврђивања чињеничног стања Ћ Обезбеђење доказа Ћ Радње одржавања реда

Ћ Иницирање привременог или трајног одузимања дозволе Ћ Покретање иницијативе код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта Ћ Друге радње:

IX. ПОДАЦИ О ЗАПИСНИКУ

Подаци о лицу које је сачинило записник

Име и презиме: _____

Звање: _____

Број службене легитимације: _____

Примедбе на записник

☒ Да

Кратак опис примедба:

☒ Не

ПОДАЦИ О ИЗРЕЧЕНИМ МЕРАМА

Изречене мере

☒ Да

☒ Записник о инспекцијском
надзору ☒ Решење

☒ Број и датум решења: _____

☒ Не ☒ Непостојање
основа

☒ Непостојање потребе

2. Врсте мера

☒ Превентивне мере

☒ Мере отклањања незаконитости

Ћ Посебне
мере Ћ Мере
наредбе

Ћ Мере забране

Ћ Мере заплене

Ћ Друге посебне мере

Ћ Мере за заштиту права трећих лица

XI. ПОДАЦИ О ЖАЛБИ И ПОСТУПКУ ПО ЖАЛБИ

Датуми подношења и пријема жалбе: _____

Жалба изјављена због:

Ћ због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања Ћ због тога
што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак
о чињеничном стању Ћ због повреде правила поступка

Ћ због погрешне примене материјалног права Ћ због тога што су
прекорачене границе овлашћења при одлучивању по
слободној (дискреционој) оцени или због тога што решење није донето
сагласно циљу због кога је то овлашћење дато Ћ због тога што инспектор
није правилно применио слободну

(дискрециону) оцѣну при
одлучивању ѓ други разлог:

Поступак по жалби:

ѓ у
току ѓ ок
ончан

У поступку по жалби инспекција је новим решењем заменила решење које се
жалбом побија:

ѓ Да ѓ Број и датум новог
решења:

ѓ Не

Одлука другостепеног органа по жалби

ѓ жалба
одбачена ѓ жалба
одбијена
ѓ решење оглашено ништавим
ѓ решење оглашено ништавим због ненадлежности и предмет
достављен надлежном органу на решавање ѓ другостепени орган је својим
решењем поништио првостепено решење и сам решио управну ствар

ѓ другостепени орган својим решењем поништио првостепено решење
и вратио предмет инспекцији на поновни поступак ѓ другостепени орган
изменио првостепено решење јер се циљ због кога је
донесено може постићи и другим средствима повољнијим за странку
ѓ другостепени орган изменио првостепено решење из разлога
предвиђених законом

Даље радње

ѓ без даљих радњи ѓ поновити
инспекцијски надзор у целини
ѓ делимично поновити инспекцијски надзор

XII. ПОДАЦИ О ИЗВРШЕЊУ РЕШЕЊА

ѓ Решење извршено

ž Добровољно

ž чињењем

ž нечињењем

ž Административним путем

ž Број и датум закључка о дозволи извршења: _____

ž Решење извршено преко других
лица ж Решење извршено принудом –
новчане казне ж Решење извршено
непосредном принудом

ž печатење

простора ж на други

начин

XIII. ПОДАЦИ О КАЗНЕНИМ ПРИЈАВАМА И ЗАХТЕВИМА

ž Захтев за покретање прекршајног поступка

ž Прекршај из _____

(навођење члана, става и тачке закона или другог прописа)

ž Када је надзирани субјекат правно лице, захтев за покретање
прекршајног поступка поднет против:

ž правног

лица ж одговорног

лица

ž Прекршајни налог

ž Прекршај из _____

(навођење члана, става и тачке закона или другог прописа)

ž Када је надзирани субјекат правно лице, прекршајни налог
издат: ж правном лицу ж одговорном лицу

**ž Непокретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног
налога, у складу са чланом 42. став 3. Закона о инспекцијском надзору**

ž Прекршај из _____

(навођење члана, става и тачке закона или другог прописа)

ž Пријава за привредни преступ

ž Привредни преступ из _____

(навођење члана, става и тачке закона или другог прописа)

ž Када је надзирани субјекат правно лице, пријава за привредни преступ
поднет против:

ž правног

лица ж одговорног

лица

ž Кривична пријава

⌘ Кривично дело из _____

~ 373 ~

(навођење члана, става и тачке закона)

џ Када је надзирани субјекат правно лице, кривична пријава поднета
против: џ правног лица џ одговорног лица

XIV. ПОДАЦИ О ИСХОДИМА ПОСТУПАЊА ПРАВОСУДНИХ ОРГАНА И ИСХОДИМА ПРЕКРШАЈНИХ НАЛОГА

џ Прекршајни поступак

џ Поступак у току
пред: џ јавним
тужилаштвом џ прекр
шајним судом

џ Поступак

окончан џ Осуђујућа
пресуда џ Ослобађајућа
пресуда џ Захтев
одбачен џ Поступак
обустављен

џ Застарелост џ Смрт физичког лица, односно престанак
постојања правног лица џ Други разлози

џ Издат прекршајни налог

џ Прекршајни налог
плаћен: џ Покренут поступак
пред судом

џ Поступак у
току џ Прекршајни налог
укинут
џ Застарелост

џ Поступак за привредни преступ

џ Поступак у току
пред: џ јавним
тужилаштвом џ привре
дним судом

џ Поступак

окончан џ Осуђујућа
пресуда џ Ослобађајућа
пресуда џ Пријава
одбачена џ Поступак
обустављен

℥ Застарелост ℥ Смрт физичког лица, односно престанак
постојања правног лица ℥ Други разлози

ž Кривични поступак

ž Поступак у

току: **ž Јавно**

тужилаштво **ž Крив**
ични суд

ž Поступак

окончан **ž Осуђујућа**

пресуда **ž Ослобађајућа**

пресуда **ž Пријава**

одбачена **ž Поступак**

обустављен

ž Застарелост **ž Смрт физичког лица, односно престанак**
постојања правног лица **ž Други разлози**

XV. ПОДАЦИ О ПРИТУЖБАМА НА РАД ИНСПЕКТОРА

Поднета притужба на рад инспектора

ž Да

Име и презиме лица које је поднело притужбу:

Име и презиме инспектора против кога је поднета притужба:

Датум подношења притужбе: _____

ž Не

XVI. ДАТУМ УНОСА ПОДАТАКА И ПРОМЕНЕ ПОДАТАКА У ЕВИДЕНЦИЈУ

Датум уноса података: _____

Датум промене података: _____

**XVII. ПОДАЦИ О ИНСПЕКТОРУ, ОДНОСНО ДРУГОМ ЛИЦУ КОЈЕ ЈЕ УНЕЛО ПОДАТКЕ
У ЕВИДЕНЦИЈУ**

Име и презиме: _____

Звање: _____

Број службене легитимације: _____

Напомена: Подаци се уносе обележавањем изабране опције или више опција истовремено, односно уношењем текста у за то предвиђена поља.

ПРАВИЛНИК О ОПШТЕМ ОБРАЗЦУ ЗАПИСНИКА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ
(„Службени гласник РС“, број 81/15)

Члан 1.

Овим правилником прописује се општи образац записника о инспекцијском надзору.

Члан 2.

Општи образац записника о инспекцијском надзору даје форму за уједначавање вршења инспекцијског надзора, која се прилагођава одговарајућој врсти и облику инспекцијског надзора, појединачним областима, посебним прописима и поступцима и конкретним околностима инспекцијског надзора.

Општи образац записника о инспекцијском надзору одштампан је уз овај правилник и чини његов саставни део.

Члан 3.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се од 30. априла 2016. године.

ОПШТИ ОБРАЗАЦ ЗАПИСНИКА О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

ЗАПИСНИК О ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

Напомена: Ако се овај образац користи у интегралном облику, у папирној форми, прецртати не уписана поља дијагоналном линијом.

1. Општи подаци о надзору и надзираном субјекту

Састављен дана _____ . године у _____ часова у _____
(место и адреса) у предмету вршења

- ☐ редовног
 - ☐ ванредног
 - ☐ контролног
 - ☐ допунског
(навођење врсте инспекцијског надзора)
 - ☐ канцеларијског
 - ☐ теренског
 - ☐ канцеларијског и теренског
(навођење облика инспекцијског надзора)
- инспекцијског надзора у погледу

(опис предмета инспекцијског надзора).

Разлози за ванредан инспекцијски надзор:

- ☐ неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по _____
(навођење заштићеног добра, права и интереса)

☐ после доношења годишњег плана инспекцијског надзора процењено је да је ризик висок или критичан или су се промениле околности

☐ надзор је захтевао надзирани субјекат:

☐ утврђујући надзор

☐ потврђујући надзор

☐ поступање по представци правног или физичког лица, односно предузетника

Разлози за допунски инспекцијски надзор:

☐ ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору.

Допунски инспекцијски надзор се врши у року од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор је извршио/ли инспектор/и:

Име и презиме: _____

Број службене легитимације: _____

Замењен са: _____

Име и презиме: _____

Број службене легитимације: _____

Замењен са: _____

....

(подаци о инспектору или инспекторима који су извршили инспекцијски надзор са бројевима службених легитимација, укључујући податке о инспектору или инспекторима који су га/их заменили у случају спречености).

Инспекцијски надзор је извршен као:

☒ самосталан

☒ заједнички

Инспекција која је управљала заједничким надзором:

Инспекције које су учествовале у заједничком надзору:

Разлози за заједнички надзор

☒ спречавање или отклањање непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет

☒ висок или критичан ризик код надзираног субјекта

☒ предузимање хитних мера које не трпе одлагање

☒ сложеност инспекцијског надзора или значај спречавања или отклањања незаконитости, односно штетних последица

☒ добијање на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора

☒ провера представке која је у делокругу две или више инспекција

☒ спречавање обављања делатности и вршења активности
нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција

☒ други случајеви: _____

Инспекцијски надзор је извршен код надзираног субјекта који је:

☒ Регистровани субјекат

☒ Нерегистровани субјекат / Субјекат из члана 33. став 2. Закона о
инспекцијском надзору

☒ Правно лице

Пословно име и назив: _____

ПИБ: _____

Матични број: _____

Заступник / одговорно лице: _____

Функција: _____

ЈМБГ / Лични број / Број пасоша: _____

Седиште: _____

Пословна јединица: _____

Контакт: _____

☒ Предузетник

Пословно име и назив: _____

ПИБ: _____

Матични број: _____

ЈМБГ / Лични број / Број пасоша: _____

Седиште: _____

Пословна јединица: _____

Контакт: _____

☒ Физичко лице

Име и презиме: _____

ЈМБГ: _____

Место: _____

Адреса: _____

Контакт: _____

☞ Организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације

Одређење организационог облика: _____

(нпр. пољопривредно газдинство) Подаци о правном лицу, предузетнику или физичком лицу које обавља делатност или врши активност преко овог организационог облика:

Пословно име и назив / Име и презиме: _____

ПИБ: _____

Матични број / ЈМБГ: _____

Заступник / одговорно лице: _____

Функција: _____

ЈМБГ / Лични број / Број пасоша: _____

Седиште / Место: _____

Пословна јединица / Адреса: _____

Контакт: _____

Место организационог облика: _____

Адреса организационог облика: _____

Контакт: _____

☞ Субјекат са јавним овлашћењима

Одређење субјекта: _____ (нпр. орган државне управе, аутономна покрајина / орган аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе / орган јединице локалне самоуправе, директни и индиректни корисници буџетских средстава и др.)

Одговорно лице / Функционер: _____

Место: _____

Адреса: _____

Контакт: _____

☞ Непознат субјекат

Познати подаци:

Делатност или активност: _____

Територијално подручје: _____

Локација објекта: _____

Врста робе или производа, односно услуга: _____

Други познати подаци: _____

Код надзираног субјекта је у току припреме плана инспекцијског надзора процењен _____ ризик *(навођење процењеног степена ризика – низак, средњи, висок или критичан)*.

Код надзираног субјекта је пре инспекцијског надзора процењен _____ ризик *(навођење процењеног степена ризика – низак, средњи, висок или критичан)*.

Код надзираног субјекта је у току инспекцијског надзора процењен _____ ризик *(навођење процењеног степена ризика – низак, средњи, висок или критичан)*.

(Ако се степен ризика процењен у току инспекцијског надзора разликује у односу на степен ризика процењен у току припреме плана инспекцијског надзора, односно пре инспекцијског надзора, то се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору)

Инспекцијски надзор је започет дана _____. године у ____ часова, а завршен дана _____. године у ____ часова.

(Ако је се инспекцијски надзор извршен ван радног времена надзираног субјекта који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, наводи се основ и образложење разлога који су условили да се инспекцијски надзор изврши ван радног времена овог надзираног субјекта).

Инспекцијски надзор је извршен у _____

(навођење места инспекцијског надзора).

Инспекцијски надзор је извршен на основу _____

(навођење правног основа за вршење инспекцијског надзора садржаног у закону и другом пропису) и Закона о инспекцијском надзору.

Инспекцијски надзор је покренут:

☑ по службеној дужности; 1) по
плану инспекцијског надзора

2) по представци

☒ поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора;

☒ поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.

Налог за инспекцијски надзор

☒ Да

Име и презиме лица које је издало налог: _____

Функција лица које је издало налог: _____

Датум издавања налога: _____

Предмет налога: _____

☒ Не

(разлози зашто налог за инспекцијски надзор није издат)

Допунски налог

☒ Да

Име и презиме лица које је издало налог: _____

Функција лица које је издало налог: _____

Датум издавања налога: _____

Предмет налога: _____

☒ Не

Засебан налог (члан 16. Закона о инспекцијском надзору)

☒ Да

Име и презиме лица које је издало налог: _____

Функција лица које је издало налог: _____

Датум издавања налога: _____

Предмет налога: _____

Џ Не

Надзирани субјекат:

Џ је обавештен је о предстојећем инспекцијском надзору _____ радна дана пре почетка надзора достављањем Обавештења број _____ од _____. године, са подацима о интернет страници на којој је доступна контролна листа за овај надзор;

Џ није обавештен о предстојећем инспекцијском надзору из следећих разлога:

Инспекцијски надзор је почео:

Џ уручењем налога за инспекцијски надзор надзираном субјекту;

Џ уручењем налога за инспекцијски надзор присутном лицу;

Џ показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, јер је надзирани субјекат одбио уручење налога за инспекцијски надзор;

Џ показивањем налога и предочавањем његове садржине присутном лицу, јер је присутно лице одбило уручење налога за инспекцијски надзор;

Џ предузимањем прве радње инспектора с тим циљем, јер налог за инспекцијски надзор, у складу са законом, није издат.

Инспекцијски надзор је извршен у присуству _____
_____ (име и презиме одговорног / овлашћеног лица надзираног субјекта, односно присутног лица, као и пуномоћника и представника, ако су присуствовали вршењу надзора).

О вршењу надзора упознат је _____
_____ (када је о надзору упознато лице које остварује одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом или има други правни интерес у вези са надзором или постоји дужност његовог упознавања о вршењу надзора, то је наводи у записнику).

Предмет инспекцијског надзора

....

(у овом делу записника се прецизно и јасно наводи опис предмета инспекцијског надзора. Зависно од сложености и обухватности, предмет надзора се разврста у више засебних ставова у оквиру ове тачке).

Када је у питању **контролни инспекцијски надзор, предмет надзора се наводи на следећи начин:*

Предмет надзора је утврђивање извршења мера које су предложене / наложене надзираном субјекту у оквиру редовног / ванредног инспекцијског надзора.

Мере су предложене / наложене:

ℷ на записник _____ од _____. године

ℷ решењем _____ од _____. године

3. Ток и садржај предузетих радњи ради утврђивања чињеница и других радњи у поступку

Пре почетка инспекцијског надзора, инспектор је прикупио податке о претходним инспекцијским надзорима над надзираним субјектом и друге податке од значаја за предстојећи надзор, путем информационог система и других база података, као и путем непосредног сазнања и информисања и на други одговарајући начин, као и прибавио јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења, који су неопходни за инспекцијски надзор, и то:

(у овом делу записника се наводе прикупљени подаци и прибављене исправе, и њихова тачна и кратка садржина, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет надзора).

3.1. Радње предузете ради утврђивања чињеница

У инспекцијском надзору су предузете следеће радње ради утврђивања чињеница:

1) Контролна листа

(у овом делу се наводе подаци о контролној листи и њеном коришћењу у поступку инспекцијског надзора)

Контролна листа чини саставни део овог записника.

Увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења

(у овом делу се наводе исправе прибављене по службеној дужности или од надзираног субјекта или трећег лица, ако инспектор није могао да их прибави по службеној дужности, а у које је инспекција извршила увид и њихова тачна и кратка садржина, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка)

Увид у личну карту или другу јавну исправу подобну за идентификацију лица

Увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, уговоре, планске документе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор

(у овом делу записника се наводи документација у коју је инспекција извршила увид и њихова тачна и кратка садржина, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка)

Попис преузетих докумената чини саставни део овог записника.

Изјава надзираног субјекта и другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку

Џ Усмена изјава

Надзирани субјекат је у поступку усмено дао изјаву следеће садржине:

(у овом делу записника се наводи тачна и сажета садржина изјаве надзираног субјекта, која је усмено дата у поступку, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка. За правно лице изјаву даје и потписује његов заступник / одговорно лице)

(потпис надзираног субјекта, односно заступника / одговорног лица правног лица)

Друго лице коме је посебним законом признато својство странке у поступку је у поступку усмено дало изјаву следеће садржине:

(у овом делу записника се наводи тачна и сажета садржина изјаве другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку, која је усмено дата у поступку, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка. За правно лице изјаву даје и потписује његов заступник / одговорно лице)

(потпис другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку, односно заступника / одговорног лица правног лица)

Џ Писана изјава

Надзирани субјекат је дао писану изјаву, која чини саставни део овог записника.

Друго лице коме је посебним законом признато својство странке у поступку је дало писану изјаву, која чини саставни део овог записника.

Напомена: Када је то прописано законом или произлази из судске, управне или инспекцијске праксе или је то целисходно ради вођења поступка и утврђивања чињеничног стања, надзирани субјекат и друго лице коме је посебним законом признато својство странке у поступку самостално сачињава и потписује писану

изјаву, која се прилаже записнику (код правног лица изјаву сачињава и потписује његов заступник / одговорно лице).

6) Искизи сведока

3.

(у овом делу записника се наводе искази сведока, који су дати у поступку и њихова тачна и кратка садржина, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка)

(потпис сведока који је дао исказ)

(потпис сведока који је дао исказ)

3.

7) Суочења

(у овом делу записника се наводи кратак опис и садржина суочења лица, ако је вршено)

(потпис лица које је суочено)

(потпис лица које је суочено)

3.

Увиђај, односно преглед и провера локације, земљишта, објеката, пословног и другог нестамбеног простора, постројења, уређаја, опреме, прибора, возила и других наменских превозних средстава, других средстава рада, производа, предмета који се стављају у промет, робе у промету и других предмета којима надзирани субјекат обавља делатност или врши активност, као и других предмета од значаја за инспекцијски надзор

(у овом делу се наводи увиђај, односно прегледи и провере извршени у поступку и њихова тачна и кратка садржина, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка)

9) Увиђај у стамбеном простору

(у овом делу се наводи увиђај који је инспекција извршила у стамбеном простору. Наводе се подаци о пристанку власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора, односно о наредби суда којом је увиђај дозвољен када нема пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора или је било неопходно да се предузму хитне мере у складу са чланом 22. став 2. Закона. Исто се односи и на претресање стамбеног простора и ствари у њему. Ако је увиђај у стамбеном простору започет у одсуству два пунолетна лица као сведока, односно власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора – лично или преко пуномоћника, јер је било неопходно предузети радње ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, то се посебно образлаже.)

Копија наредбе суда чини саставни део овог записника.

Узимање и анализа, односно испитивање узорка

(у овом делу се наводе подаци о броју / количини, врсти и оквирној вредности узетих узорка и предлозима које је у вези са узимањем узорка дало овлашћено лице надзираног субјекта)

Налаз акредитованог тела, односно стручне установе чини саставни део овог записника.

Вештачење (налаз и мишљење вештака)

(у овом делу се наводи предмет вештачења и тачна и кратка садржина налаза и мишљења вештака, придржавајући се предмета надзора, односно ограничавајући се на инспекцијску управну ствар која је предмет поступка)

12) Фотографисање и снимање простора у коме је вршен инспекцијски надзор и других ствари које су предмет надзора

(у овом делу се наводе одговарајући подаци о овим радњама предузетим у поступку инспекцијског надзора)

Фотографије, видео и аудио записи сачињени у поступку чине саставни део овог записника.

Друге радње ради утврђивања чињеничног стања

(у овом делу се наводе одговарајући подаци о другим радњама предузетим ради утврђивања чињеничног стања у поступку инспекцијског надзора)

3.2. Обезбеђење доказа

(у овом делу записника се наводе радње које су предузете ради обезбеђења доказа, када је постојала оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано)

Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа

(у овом делу записника се наводе радње привременог одузимања предмета у поступку инспекцијског надзора ради обезбеђења доказа у поступку који се води за кривично дело, привредни преступ или прекршај, односно у другом одговарајућем правном поступку, у складу са посебним законом, односно ради обезбеђења доказа у поступку инспекцијског надзора када постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, под условом да је природа предмета таква да је за извођење доказа неопходно његово одузимање.)

Потврда о одузетом предмету: _____

3.3. Друге важније радње предузете и закључци који су донети у поступку

(у овом делу записника се наводе друге важније радње које су предузете у поступку и закључци који су донети у поступку – упознавање надзираног субјекта са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку, правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором, поступање по захтевима за изузеће који су поднети, радње предузете ради одржавања реда и др.)

Утврђено чињенично стање

Опис откривених незаконитости

Незаконитост: _____

Докази: _____

Правни основ _____

Незаконитост: _____

Докази: _____

Правни основ _____

....

(у овом делу записника појединачно се наводе откривене незаконитости, са обавезним навођењем доказа на основу којег је одређена чињеница утврђена и правног основа за утврђивање незаконитости)

Инспектор је нашао да је надзирани субјекат повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција и, према свом знању и искуству, о стању које је затекао саставио је записник, којег је без одлагања проследио

_____ инспекцији, као инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат, као и

_____ (други надлежни органи) и Координационој комисији, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова.

Инспектор је затекао нерегистрованог субјекта како се бави делатношћу или врши активност из делокруга друге инспекције, и о затеченом стању, без одлагања, обавестио пореску инспекцију и _____ инспекцију, као инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјекат, као и _____ (други надлежни органи).

Инспектор је уочио да је у погледу обављања делатности или вршења активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције неопходно предузети хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по

_____ (живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет), и о затеченом стању, без одлагања, обавестио _____ инспекцију, као инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјекат и републички орган који обавља послове који се односе на ванредне ситуације.

4.2. Констатација законитог пословања и поступања

Законито пословање и поступање: _____

(у овом делу записника констатује се утврђено законито пословање и поступање надзираног субјекта, укључујући и поступање надзираног субјекта према акту о примени прописа)

Напомена: Ако инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке, он не доноси решење или закључак и тада окончава поступак инспекцијског надзора достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Међутим, ако у вршењу ванредног утврђујућег, односно потврђујућег инспекцијског надзора инспектор не утврди

незаконитости, неправилности или недостатке, он доноси решење о испуњености прописаних услова или потврђивању законитости и безбедности поступања или пословања.

Када је у питању **контролни инспекцијски надзор, утврђено чињенично стање се наводи на следећи начин:*

Надзирани субјекат:

Џ је поступио у целости по свим изреченим мерама

Инспекцијски надзор се окончава достављањем овог записника надзираном субјекту.

Џ је поступио у целости по одређеним изреченим мерама, и то по следећим мерама:

.....

(навођење мера по којима је надзирани субјекат у целости поступио)

Џ је делимично поступио по следећим изреченим мерама:

.....

(навођење мера по којима је надзирани субјекат делимично поступио са одговарајућим описом поступања)

Џ није поступио у целости ни по једној изреченој мери

У складу са чланом 27. став 4. Закона о инспекцијском надзору, инспектор ће донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза *(овај део се уноси када је мера за отклањање незаконитости изречена на записник о инспекцијском надзору у складу са чланом 27. став 1. Закона о инспекцијском надзору)*.

Мере за отклањање незаконитости

складу са чланом 27. став 1. Закона о инспекцијском надзору, инспектор је, пошто је открио незаконитост у пословању / поступању надзираног субјекта, указао надзираном субјекту на незаконитост и опоменуо га због тога.

Инспектор је изрекао меру за отклањање незаконитости, у складу са овлашћењима из Закона о инспекцијском надзору и _____
(навођење посебног закона и другог прописа).

Мере за отклањање незаконитости:

Налаже се / Предлаже се надзираном субјекту _____ да

Правни основ: _____

Рок за поступање по мери: _____

Рок тече од: _____

Сразмерност мере : _____

Налаже се / Предлаже се надзираном субјекту _____ да

Правни основ: _____

Рок за поступање по мери: _____

Рок тече од: _____

Сразмерност мере : _____

....

Напомена: Код изречене мере се образлаже сразмерност мере процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама и подесност да се мером најповољније по надзираног субјекта постигне циљ и сврха закона и другог прописа, као и сразмерност мере економској снази надзираног

субјекта и подесност мере томе да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

О поступању по изреченој мери за отклањање незаконитости надзирани субјекат је дужан да обавести инспектора у року од _____. Уз обавештење, надзирани субјекат ће приложити документацију, односно други материјал (фотографије и др.) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене.

Ако надзирани субјекат у остављеном року не поступи по изреченој мери за отклањање незаконитости која је унета у овај записник, не отклони незаконитост и штетне последице и не испуни прописане обавезе, инспектор ће донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза.

Инспектор је, у складу са чланом 33. став 5. Закона о инспекцијском надзору, донео решење према нерегистрованом субјекту / субјекту из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору. Решење је одмах достављено нерегистрованом субјекту / субјекту из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору и њиме му је:

Џ наложено да без одлагања, а најкасније у року од _____, покрене поступак за упис у Регистар _____ (назив основног или посебног регистра или евиденције), кога води _____ (Агенција за привредне регистре / други орган или организација), што је прописани услов за обављање делатности / вршење активности:

_____ (навођење делатности / активности);

Џ наложено да без одлагања а најкасније у року од _____, покрене поступак за прибављање _____

(навођење дозволе, одобрења, решења, мишљења, уверења, лиценце, сертификата, акредитације, потврде, овлашћења, акта о сагласности, акта о условима, другог вида сагласности надлежног органа или организације) од _____, као надлежног органа / организације, што је прописани услов за обављање делатности / вршење активности: _____

_____ (навођење делатности / активности);

Џ наложено да без одлагања а најкасније у року од _____, покрене поступак пријаве _____ (навођење делатности / активности), _____, као надлежном органу или организацији;

Џ забрањено да обавља ову делатност / врши ову активност до испуњења за то прописаних услова;

§ заплена роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање ове делатности / вршење ове активности или су тиме настали;

§ наложено да отклони друге откривене незаконитости.

Жалба не одлаже извршење овог решења.

Са робом, документацијом и другим предметима које заплени, инспекција ће поступити на начин уређен Законом о _____.

6. Други подаци и наводи од значаја

Други подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор:

У складу са Законом о инспекцијском надзору, Законом о прекршајима, Законом о привредним преступима, Закоником о кривичном поступку и Законом о _____, инспектор је овлашћен да:

ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, и поднесе надлежном правосудном органу кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, односно изда прекршајни налог;

ако код надзираног субјекта открије незаконитост, предузме и друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен (нпр. иницирање привременог или трајног одузимања дозволе).

Изузетно, када надзирани субјекат у остављеном року поступи према налогу, односно предлогу инспектора за отклањање незаконитости, ако се сматра да та незаконитост представља прекршај у складу са законом и другим прописом, инспектор против тог надзираног субјекта неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће му издати прекршајни налог када највиши износ запређене казне за прекршај не прелази 100.000 динара и није прописана заштитна мера, под условом да штетне последице нису наступиле, као и када су такве последице наступиле, али их је надзирани субјекат отклонио пре почињања поступка инспекцијског надзора или у остављеном року. О неподношењу захтева за покретање прекршајног поступка, односно не издавању прекршајног налога инспектор сачињава допуну записника о инспекцијском надзору, која садржи одговарајуће образложење.

7. Примедбе на записник

Надзирани субјект има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору, у року од пет радних дана од пријема овог записника.

Записник је прочитан и надзирани субјект на њега примедби нема – има:

(навођење садржаја примедба надзираног субјекта, односно присутног лица, ако су изјављене).

Записник је сачињен у _____ истоветних примерака, од којих се _____ доставља надзираном субјекту, а _____ примерака су за потребе инспекције.

Записник се доставља и _____

(друго лице коме је посебним законом признато својство странке у поступку, други орган, други субјект који има правни интерес)

Записник сачињен у _____, _____ године

Надзирани субјект / присутно лице

Инспектор

(потпис)

(потпис)

(Надзирани субјект / присутно лице потписује записник када је записник сачињен и достављен надзираном субјекту / присутном лицу одмах по завршетку инспекцијског надзора. Ако надзирани субјект, односно присутно лице неће да потпише записник или се удаљи пре закључења записника или одбије да прими записник, то ће се уписати у записник и навести разлоге због којих су потписивање или пријем записника одбијени, односно ускраћени)

Прилози:

контролна листа
попис преузетих докумената
писана изјава надзираног субјекта

писана изјава другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку
примерак наредбе суда
налаз акредитованог тела, односно стручне установе
фотографије, видео и аудио записи, планови, скице, цртежи и сл. сачињени или прибављени у току надзора
по потреби, исправе у које је извршен увид и које су употребљене у току надзора
службене белешке донете у току надзора

Достављено:
надзираном субјекту

_____ (друго лице коме је
посебним законом признато својство странке у поступку, други орган, други субјект који има правни интерес)
у списе предмета

ПРАВИЛНИК
О ИЗГЛЕДУ ОБРАСЦА СЛУЖБЕНЕ ЛЕГИТИМАЦИЈЕ ИНСПЕКТОРА
(„Службени гласник РС“, број 81/15)

Члан 1.

Овим правилником прописује се изглед обрасца службене легитимације инспектора (у даљем тексту: службена легитимација).

Члан 2.

Службена легитимација је правоугаоног облика, величине 70 x 95 mm, урађена у виду књижице.

Спољне стране корица су обложене кожом тамно тегет боје, док на унутрашњим странама корица и листовима доминирају светло плава и бела боја.

Службена легитимација је обложена провидним пластифицираним заштитним материјалом.

Службена легитимација издаје се на обрасцу, који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део.

Текст службене легитимације исписује се на српском језику ћириличким писмом. Текст службене легитимације државног и другог органа, који има седиште на територији на којој су, у складу са законом, у службеној употреби и језик и писмо припадника националних мањина, исписује се и на језику и писму националних мањина.

Члан 3.

Насловна страна обрасца службене легитимације садржи:

на врху, на средини, утиснут мали грб Републике Србије;

испод малог грба, на средини, натпис:

„РЕПУБЛИКА СРБИЈА“, а на службеној легитимацији инспектора органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, испод тога, натпис са називом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе;

испод тога, на средини, на службеној легитимацији републичког инспектора - речи: „(назив органа државне управе/државног органа у чијем саставу је инспекција)“, а на службеној легитимацији инспектора органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе – речи: „(назив органа аутономне покрајине/јединице локалне самоуправе у чијем саставу је инспекција)“ и, испод тога, речи: „(назив инспекције)“;

испод тога, на средини, натпис:

„СЛУЖБЕНА ЛЕГИТИМАЦИЈА“.

Прва унутрашња страна обрасца службене легитимације садржи:

на средини – место за фотографију имаоца легитимације димензија 25 x 35 mm, преко које се у доњем десном углу отискује печат органа/инспекције, а у левом горњем углу поставља заштитна марка;

испод фотографије и печата, на средини, линију за својеручни потпис имаоца службене легитимације, и, испод тога, речи: „(својеручни потпис)“.

Друга унутрашња страна обрасца службене легитимације садржи:

у горњем делу, на средини, један испод другог, текст:

„РЕПУБЛИКА СРБИЈА”, и на службеној легитимацији републичког инспектора - речи: „(назив органа државне управе/државног органа у чијем саставу је инспекција)“, а на службеној легитимацији инспектора органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе – речи: „(назив органа аутономне покрајине/јединице локалне самоуправе у чијем саставу је инспекција)” и, испод тога, речи: „(назив инспекције)”;

испод тога, на средини, линију за уписивање имена и презимена имаоца службене легитимације и, испод тога, на средини, речи: „(име и презиме)”;

испод тога, на средини, линију за уписивање положаја, односно радног места имаоца службене легитимације и, испод тога, на средини, речи: „(положај – радно место)”;

испод тога, на средини, речи: „Јединствени број”, а у продужетку линију за уписивање тог броја.

Трећа унутрашња страна обрасца службене легитимације садржи:

у горњем делу у средини текст: „ОВЛАШЋЕЊА ИМАОЦА СЛУЖБЕНЕ ЛЕГИТИМАЦИЈЕ”;

испод тога, текст: „Ималац ове службене легитимације овлашћен је да предузима радње и изриче мере које су за инспектора утврђене Законом о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15) и

_____ (навести назив посебног, односно посебних прописа или збирно означење прописа којима се уређује одређена област инспекцијског надзора)”;

на службеној легитимацији инспектора органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, у наставку текста, запету и речи: „које обавља као поверене послове”, „које обавља као изворне послове” или „које обавља као изворне поверене послове”, зависно од врсте овлашћења;

на левој страни, испод овог текста, линију за уписивање датума издавања службене легитимације и, испод тога, речи: „(датум издавања)”;

испод тога, на средини, место означено за печат („м.п.”);

испод тога, на десној страни, линију за потпис руководиоца органа у чијем саставу је инспекција, односно попис руководиоца инспекције и, испод тога, речи: „(потпис руководиоца органа у чијем саставу је инспекција/попис руководиоца инспекције)”.

Четврта унутрашња страна обрасца службене легитимације садржи:

у горњем делу, на левој страни,
текст: „Напомене:”;

испод тога, у случају привременог рада на пословима који нису у опису радног места републичког инспектора, уноси се текст: „Ималац ове службене легитимације, по писменом налогу претпостављеног, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног инспектора, привремено врши послове инспектора, који нису у опису његовог радног места, јер за њих испуњава услове.” У складу са законом, у овом делу уноси се и други текст који одговара одређеним околностима због којих се напомене уносе.

Члан 4.

Даном почетка примене овог правилника престаје да важи Правилник о обрасцу легитимације инспектора и начину њеног издавања ("Службени гласник РС", број 29/92) и правилници којима се уређују службене легитимације инспектора у одговарајућим областима инспекцијског надзора у делу којим се уређује службена легитимација.

Службене легитимације издате по ранијим прописима важе до њихове замене, која ће се извршити најкасније у року од 90 дана од дана почетка примене овог правилника.

Члан 5.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 30. априла 2016. године.

Образец



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

(назив аутономне покрајине, односно јединице
локалне самоуправе)

(назив органа државне управе/државног органа у чијем саставу је инспекција)

(назив органа аутономне покрајине/јединице
локалне самоуправе у чијем саставу је
инспекција)

(назив инспекције)

СЛУЖБЕНА ЛЕГИТИМАЦИЈА

Насловна страна

Слика М.П. _____ (својеручни потпис) Страна 1	РЕПУБЛИКА СРБИЈА (назив аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе) (назив органа у чијем саставу је инспекција) (назив инспекције) _____ (име и презиме) _____ (положај - радно место) Јединствени број _____ Страна 2

ОВЛАШЋЕЊА ИМАОЦА СЛУЖБЕНЕ ЛЕГИТИМАЦИЈЕ Ималац ове службене легитимације овлашћен је да предузима радње и изриче мере које су за инспектора утврђене Законом о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и _____. (назив прописа или збирно означање прописа којима се уређује одређена област инспекцијског надзора), које обавља као поверене послове/изворне послове/изворне и поверене послове _____ (датум издавања) (М.П.) _____ (потпис руководиоца органа у чијем саставу је инспекција/потпис руководиоца инспекције) Страна 3	Напомене: Ималац ове службене легитимације, по писменом налогу претпостављеног, због привремено повећаног обима посла или замене одсутног инспектора, привремено врши послове инспектора, који нису у опису његовог радног места, јер за њих испуњава услове/друге напомене. Страна 4

ПРАВИЛНИК О ПРОГРАМУ И НАЧИНУ СПРОВОЂЕЊА ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА („Службени гласник РС“, број 81/15)

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим правилником прописују се програм и начин спровођења испита за инспектора, састав и начин рада Комисије за спровођење испита за инспектора (у даљем тексту: Комисија) и издавање уверења о положеном испиту за инспектора.

Члан 2.

Инспектори полажу испит у складу са Програмом испита за инспектора (у даљем тексту: Програм), који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део.

Члан 3.

Кандидати који имају положен правосудни испит ослобођени су полагања области „Општи управни поступак и основи управних спорова“, дела о основима права привредних друштава и других привредних субјеката из области „Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања“ и области „Основи казненог права и казnenих поступака“, у оквиру првог дела испита.

Кандидати из управне инспекције ослобођени су полагања области „Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања“, у оквиру првог дела испита.

Кандидати који имају положен стручни испит који обухвата области општег управног поступка и основа управних спорова ослобођени су полагања области „Општи управни поступак и основи управних спорова“ и „Основи казненог права и казnenих поступака“, у оквиру првог дела испита.

Кандидати из инспекције за превентивну заштиту у саставу министарства надлежног за унутрашње послове ослобођени су полагања области „Општи управни поступак и основи управних спорова“ и „Основи казненог права и казnenих поступака“, у оквиру првог дела испита.

Члан 4.

Лице које заснива радни однос на радном месту инспектора а нема положен испит за инспектора, дужно је да га положи у року од годину дана од дана заснивања радног односа. У супротном, тако заснован радни однос престаје.

Лице које је положило испит за управног инспектора у складу са чланом 3. став 2. овог правилника је дужно да року од шест месеци од заснивања радног односа у другој инспекцији положи област „Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања“, у оквиру првог дела испита. У супротном, тако заснован радни однос престаје.

II. НАЧИН СПРОВОЂЕЊА ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Члан 5.

Захтев за полагање испита подноси руководицац инспекције у којој је кандидат распоређен, односно заинтересовано лице.

Захтев из става 1. овог члана руководицац инспекције подноси Комисији најкасније шест месеци пре истека рока у коме је кандидат обавезан да испит положи.

Ако руководицац инспекције не поднесе захтев из става 1. овог члана у року из става 2. овог члана, кандидат је овлашћен да сам поднесе овај захтев.

Захтев из става 1. овог члана садржи податке о кандидату:

име и презиме;

датум и место рођења;

јединствени матични број грађана (ЈМБГ);

адреса пребивалишта;

контакт телефон и контакт адреса електронске поште;

ниво образовања, односно степен и врсту стручне спреме и високошколска установа коју је завршио;

назив органа или организационе јединице у којој је распоређен, радно место на ком је распоређен и године радног искуства;

рок у коме је кандидат обавезан да положи испит.

Захтев за полагање испита за инспектора, са потребним доказима, подноси се на Обрасцу 1, који је одштампан уз овај правилник и чини његов саставни део.

Члан 6.

Орган у коме је кандидат запослен дужан је да уплати трошкове полагања испита пре полагања испита.

Трошкове поправног испита и поновног полагања сноси кандидат.

Трошкове полагања испита решењем утврђује министар надлежан за послове управе.

Члан 7.

О захтеву за полагање испита одлучује министар надлежан за послове управе решењем које се доставља кандидату.

Водећи рачуна о року у коме је кандидат обавезан да положи испит, Комисија одређује дан, време и место полагања испита, о чему обавештава подносиоца захтева.

Комисија одређује и распоред чланова Комисије, односно испитивача за сваки испитни рок.

Члан 8.

Испит за инспектора полаже се писано и усмено.

Члан 9.

Испит за инспектора састоји се из два дела:

Први део, којим се проверава знање кандидата из одговарајућих области чије познавање је потребно за вршење инспекцијског надзора, које су утврђене овим правилником;

Други део, који обухвата студију случаја, а којим се проверавају знања и вештине кандидата за правилну примену прописа у пракси и вршење инспекцијског надзора.

Члан 10.

Први део испита спроводи се у следећим областима:

Општи управни поступак и основи управних спорова;

Закон о инспекцијском надзору и пратећи прописи и општи акти;

Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања;

Основи казненог права и казнених поступака;

Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора.

Члан 11.

Први део испита спроводи се писано давањем одговора на скуп питања која су одабрана из базе питања.

Члан 12.

Други део испита састоји се од студије случаја из делокруга инспекције у којој је запослен кандидат.

Члан 13.

Други део испита се спроводи писано, кратким описом радњи и мера које је потребно предузети у поступку инспекцијског надзора и изградом аката који се сачињавају у поступку вршења инспекцијског надзора у погледу конкретног случаја, који се помоћу одговарајућег програма бира из електронске базе података, и усменом провером знања и вештина кандидата из области које чине први део испита кроз овај конкретан случај.

Члан 14.

Комисија сачињава базу питања и студија случајева.

Сагласност на базу студија случајева даје руководиоца инспекције за област за коју је инспекција надлежна.

Комисија ажурира базу питања најмање једном годишње.

Комисија ће променити најмање 20% студија случајева сваке године.

Приликом ажурирања студија случајева у складу са ставом 5. овог члана,

Комисија посебно има у виду промене прописа на којима се заснивају питања, односно студије случајева, број кандидата који су одговорили на питања и успешност њихових одговора.

База питања садржана у тестовима за полагање првог дела испита за инспектора и њихови одговори, студије случајева и оквирна питања која произилазе из студија случајева, као и прописи и литература који садрже одговоре на питања и објашњења, чувају се у јединственом информационом систему за инспекције.

База питања из става 6. овог члана јавно је доступна.

Члан 15.

Испит се полаже у просторији која је посебно опремљена за полагање испита са одговарајућом материјално-техничком опремом, када се испит полаже електронским путем.

Члан 16.

Кандидату је током испита дозвољено само коришћење закона и подзаконских прописа без коментара и објашњења.

Члан 17.

Кандидату током првог и другог дела испита није дозвољено да контактира друге кандидате или лица, осим лица техничке струке ако постоји технички проблем са рачунаром када се испит полаже електронским путем.

Члан 18.

Ако кандидат поступа супротно чл. 16. и 17. овог правилника, даље испитивање није дозвољено.

Председник Комисије одлучује о удаљавању тог кандидата из даљег тока полагања испита и сматра се да кандидат није положио испит.

Члан 19.

У случају да постоји технички проблем са рачунаром када се испит полаже електронским путем, ако се тај технички проблем не отклони у року од петнаест минута, испит се наставља, а ако се не отклони за то време, испит се за тог кандидата прекида и одржава у року од три дана од дана прекида испита.

Члан 20.

Први део испита се полаже за сваку од области из члана 10. овог правилника и садржи најмање 80 питања са пет опција за избор, од којих је једна тачна, а преостале су нетачне.

Члан 21.

Стручна оспособљеност за обављање послова инспекцијског надзора у складу са Програмом оцењује се за сваку област првог дела испита и студију случаја из другог дела испита.

Успех инспектора на испиту за сваку област првог дела испита и студију случаја из другог дела испита и коначан успех оцењује се оценом „положио“ или „није положио“.

Сматра се да је кандидат положио први део испита уколико је тачно одговорио на најмање 70% од укупног броја питања из сваке од области из члана 10. овог правилника.

Другом делу испита могу приступити само кандидати који су положили први део испита.

Оценом „положио“ оцењује се кандидат који је освојио број бодова који је већи од 70% од укупног броја бодова.

Кандидат који је положио испит и освојио број бодова који је већи од 90% од укупног броја бодова оцењује се оценом „положио са одликом“.

Коначан успех инспектора на испиту утврђује Комисија и о томе обавештава инспектора након већања и гласања.

Члан 22.

Кандидат који на испиту не покаже довољан ниво знања из највише две области из првог дела испита упућује се на поновно полагање испита из тих области (поправни испит), у року од 30 дана од дана одржавања испита.

Кандидат који на испиту не покаже довољно знање у најмање три области из првог дела испита, није положио испит.

Кандидат који не покаже довољан ниво знања и вештина у погледу студије случаја упућује се на поновно полагање испита у том делу (поправни испит), у року од 30 дана од дана одржавања испита.

Кандидат који не положи поправни испит из ст. 1. и 4. овог члана, није положио испит.

Члан 23.

Ако кандидат неоправдано одустане од започетог полагања испита, сматра се да испит није положио.

Полагање испита или започето полагање испита може се одложити ако је кандидат, због болести или других оправданих разлога, био спречен да започне или настави полагање испита.

Захтев за одлагање испита у случају из става 2. овог члана кандидат подноси Комисији.

Члан 24.

Ако кандидат не приступи поправном испиту или пре почетка изјави да одустаје, сматра се да испит није положио.

У случају кад кандидат није положио испит, цео испит може полагати поново у року који не може бити краћи од три месеца ни дужи од шест месеци од првог полагања испита, све до истека рока који је предвиђен Законом о инспекцијском надзору за полагање испита.

Члан 25.

Кандидат који сматра да његов успех из неког предмета није правилно оцењен, има право приговора Комисији у року од 48 часова после саопштења резултата о полагању испита.

Ако Комисија утврди да је приговор из става 1. овог члана оправдан, кандидат који је изјавио приговор, поново полаже испит из предмета на које се приговор односи пред Комисијом наредног радног дана од дана пријема приговора у време које му саопштава секретар Комисије.

III. КОМИСИЈА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

Члан 26.

Испит за инспектора спроводи Комисија.

За полагање испита за инспектора образују се две Комисије.

Члан 27.

Комисије решењем образује министар надлежан за послове управе из реда државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и стручњака за области које чине испит, који имају стечено високо образовање на студијама другог степена (мастер академске студије, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године.

Решењем о образовању Комисије одређују се председник, заменик председника, чланови и њихови заменици, који имају положај и права испитивача, као и секретар и заменик секретара Комисије.

Састави Комисије имају сталне и променљиве чланове, зависно од области инспекцијског надзора у питању.

Комисија се образује на период од две године.

Комисија доноси пословник о раду, којим утврђује питања која се односе на начин поступања и доношења одлука у вези са спровођењем испита за инспектора.

Рад Комисије је јаван.

Члан 28.

Председник одређује састав Комисије, односно испитиваче за сваки испит, руководи радом Комисије и обезбеђује да се рад одвија у складу са овим правилником.

За време одсуства или спречености председника Комисије, послове из става 1. овог члана обавља заменик председника Комисије.

Члан 29.

Административне и са њима повезане стручне и техничке послове у вези са организовањем и спровођењем испита обавља секретар Комисије.

Секретар Комисије нарочито:

утврђује списак пријављених кандидата;

утврђује да ли кандидати испуњавају услове прописане за полагање испита и припрема предлог решења из члана 7. став 1. овог правилника и обавештава их о томе;

води рачуна о објављивању места и дана полагања испита;

упознаје кандидата који приступи полагању испита о његовим правима и обавезама.

За време одсуства или спречености секретара Комисије заменик секретара Комисије обавља послове секретара Комисије.

Члан 30.

Председнику, заменику председника, члановима Комисије, испитивачима, секретару и заменику секретара Комисије, као и лицима која учествују у организацији и спровођењу испита припада накнада за рад чију висину решењем утврђује министар надлежан за послове управе.

IV. ЗАПИСНИК И УВЕРЕЊЕ О ИСПИТУ

Члан 31.

О току испита води се записник у који се уносе подаци о резултатима испита, на основу појединачних писаних извештаја чланова Комисије, односно испитивача.

Записник потписују председник, чланови и секретар Комисије.

Члан 32.

На основу резултата испита кандидату који је положио испит издаје се Уверење о положеном испиту за инспектора (Образац 2), који је одштампан уз овај правилник и који чини његов саставни део.

Уверење из става 1. овог члана нарочито садржи:

назив и мали грб Републике Србије;

назив министарства надлежног за послове управе;

податке о кандидату:

име и презиме;

датум и место рођења;

јединствени матични број грађана (ЈМБГ);

ниво образовања, односно степен и врсту стручне спреме и високошколска установа коју је завршио;

назив органа или организационе јединице у којој је распоређен, радно место на ком је распоређен и године радног искуства;

податак о томе да је кандидат положио, односно положио са одликом испит за инспектора;

број уверења под којим је заведено заведен у евиденцији;

датум издавања уверења;

потпис председника Комисије.

Уверење из става 1. овог члана оверава се печатом министарства надлежног за послове управе.

V. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 33.

До успостављања јединственог информационог система за инспекције, база питања и одговора, студија случајева, прописа и литературе из члана 14. став 6. овог правилника објављују се на интернет страницама министарства надлежног за послове управе и Координационе комисије.

Члан 34.

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, а примењује се од 30. априла 2016. године.

ПРОГРАМ ОБУКЕ И ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРА

I. Први део

1. Општи управни поступак и основи управних спорова

1.1 Општи управни поступак

Начела управног поступка

Надлежност органа у управном поступку (појам, врсте и сукоб надлежности)

Странка у управном поступку

Рокови и повраћај у пређашње стање

Покретање управног поступка и спајање ствари у један поступак

Диспозитивне страначке радње у управном поступку

Скраћени поступак

Доказивање и доказна средства (исправе, сведоци, вештаци, увиђај, изјава странке)

Обезбеђење доказа

10) Усмена расправа

11) Претходно питање у управном поступку 12) Завршетак првостепеног поступка решењем (саставни делови и врсте решења)

13) Рок за издавање првостепеног решења и ћутање управе

14) Завршетак првостепеног поступка закључком о обустављању поступка

15) Другостепени управни поступак (појам, предмет, обележја и дејства

жалбе) 16) Рад првостепеног органа по жалби 17) Решавање другостепеног

органа по жалби 18) Понављање управног поступка

19) Мењање и поништавање решења у вези са управним спором 20) Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву

странке 21) Поништавање и укидање по основу

службеног надзора 22) Ванредно укидање

23) Оглашавање решења ништавим

24) Управни извршни поступак („административно извршење“)

25) Спровођење Закона о општем управном поступку

1.2. Основи управних спорова

Појам и обележја управног спора

Врсте управног спора

Предмет управног спора
Учесници (суд и странке) у управном спору
Разлози за вођење управног спора
Тужба у управном спору
Приказ тока и окончања поступка управног спора

2. Закон о инспекцијском надзору и пратећи прописи и општи акти

Примена Закона о инспекцијском надзору и однос према другим законима;
Сарадња инспекције са другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима
Врсте и облици инспекцијског надзора
Праћење стања у области инспекцијског надзора
Процена ризика
Планирање и план инспекцијског надзора
Усклађивање инспекцијског надзора
Координација инспекцијског надзора
Превентивно деловање

10) Контролна листа

11) Налог за инспекцијски надзор 12) Прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над

одређеним субјектом надзора, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору, обавештење о предстојећем инспекцијском надзору и време инспекцијског надзора;

13) Права и дужности надзираног субјекта и трећих лица 14) Овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница и поступање инспекције у

погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције

15) Увиђај у стамбеном простору

16) Привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа 17) Мере управљене према надзираном субјекту – превентивне мере и мере за

отклањање незаконитости 18) Мере управљене према надзираном субјекту - посебне мере наредбе, забране и

заплене и мере за заштиту права трећих лица

19) Акт о примени прописа

20) Инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта

21) Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом

22) Записник о инспекцијском надзору и примедбе на записник 23) Решење, окончање поступка без доношења решења, жалба и управни спор 24)

Извршење решења

25) Кривична пријава, пријава за привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка, прекршајни налог и друге радње и мере на које је инспектор овлашћен

26) Евиденција о инспекцијском надзору

- 27) Годишњи извештај о раду инспекције и показатељи делотворности инспекцијског надзора
- 28) Службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора (руководилац инспекције, инспектор, давање овлашћења службенику који није инспектор и поверавање стручних послова другом лицу које није инспектор, стручно усавршавање и службена легитимација)
- 29) Одговорност и самосталност у раду службених лица, притужбе на рад службених лица, посебни случајеви одговорности службених лица, унутрашња контрола
- 30) Инспекцијски надзор кога врши управна инспекција 31) Прекршаји надзираног субјекта, нерегистрованог субјекта и трећег лица
- 32) Прекршаји руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, и одговорног лица у надлежном државном органу, органу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другом имаоцу јавних овлашћења

Основи права привредних друштава и других привредних субјеката и привредног пословања

Основи права привредних друштава и других привредних субјеката

- Појам и основна обележја привредног друштва
 Оснивање и регистрација привредног друштва
 Одговорност за обавезе привредног друштва
 Заступање и заступници привредног друштва
 Основна обележја имовине и капитала привредног друштва
 Предузетник
 Појам и основна обележја ортачког и командитног друштва
 Појам и основна обележја друштва с ограниченом одговорношћу
 Појам и основна обележја акционарског друштва
- 10) Унутрашњи надзор и контрола пословања друштва
 - 11) Основна обележја финансијског извештавања, категорија и података садржаних у финансијским извештајима и ревизије финансијских извештаја (спољни надзор)
 - 12) Појам, врсте и основна обележја промене правне форме и статусних промена 13) Појам, врсте и основна обележја повезивања привредних друштава
 - 14) Појам и основна обележја ликвидације привредног друштва
 - 15) Огранак привредног друштва и представништво страног привредног друштва
 - 16) Појам и обележја задруга 17) Појам, активности и заступање удружења и обављање делатности од стране удружења

Основи привредног пословања

Обележја тржишне економије и тржишне утакмице

Економска снага привредног субјекта, одрживост и развој пословања
Микро, мали и средњи привредни субјекти
Основе и значај предузетништва
Велики субјекти привредног пословања
Основи менаџмента у привреди
Пословни ризици и заштита од пословних ризика
Начини финансирања пословања
Административно оптерећење привреде

4. Основи казненог права и казнених поступака

Однос и разграничење између казнених (кажњивих) дела и забрана поновног суђења у истој ствари – важеће законодавство, члан 4[п7] Протокола 7. уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода и судска пракса

Прекршаји и прекршајни поступак

Извори прекршајног права
Просторно и временско важење прекршајних прописа
Материјално разграничење прекршаја и кривичних дела
Појам прекршаја
Нужна одбрана, крајња нужда, сила и претња
Неурачунљивост, битно смањена урачунљивост и скривљена урачунљивост
Нехат и умишљај
Стварна и правна заблуда
Субјекти прекршајне одговорности
10) Физичко лице, правно лице, предузетник и одговорно лице, као и страном физичко, правно и одговорно лице, као учиниоци прекршаја
11) Покушај прекршаја
12) Саучесништво у прекршају
13) Стицај прекршаја
14) Прекршај у продуженом трајању
15) Време и место извршења прекршаја
16) Систем прекршајних санкција и казни
17) Казна затвора
18) Рад у јавном интересу
19) Новчана казна 20) Одмеравање казне, ублажавање и ослобођење од казне и одмеравање казне за
стицај прекршаја 21)
Опомена 22) Заштитне
мере 23) Одузимање
предмета
24) Забрана вршења одређених делатности
25) Забрана правном лицу да врши одређене делатности
26) Забрана одговорном лицу да врши одређене послове

- 27) Јавно објављивање пресуде
- 28) Одузимање животиња и забрана држања животиња
- 29) Одузимање имовинске користи прибављене прекршајем
- 30) Застарелост
- 31) Начела прекршајног поступка
- 32) Надлежност за вођење прекршајног поступка
- 33) Окривљени
- 34) Оштећени 35) Јавни тужилац и други органи овлашћени за подношење захтева за покретање прекршајног поступка 36) Враћање у пређашње стање
- 37) Трошкови прекршајног поступка и имовинскоправни захтев
- 38) Захтев за покретање прекршајног поступка
- 39) Прекршајни налог
- 40) Претресање просторија и лица
- 41) Споразум о признању прекршаја
- 42) Претрес
- 43) Прекид поступка
- 44) Пресуда и друге одлуке првостепеног прекршајног суда
- 45) Редовни правни лек - жалба
- 46) Основи побијања пресуде и решења
- 47) Одлуке другостепеног прекршајног суда 48) Ванредни правни лек - захтев за понављање прекршајног поступка 49) Ванредни правни лек - захтев за заштиту законитости
- 50) Накнада штете и враћање новчаног износа због неоправданог кажњавања 51) Извршење прекршајних одлука 52) Јединствени регистри - прекршајна евиденција и евиденција неплаћених новчаних казни
- Одредбе Закона о прекршајима о малолетницима

Привредни преступи и поступак за привредне преступе

- Појам и обележја привредног преступа
- Одговорност за привредне преступе
- Казне и условна осуда
- Заштитне мере
- Правне последице осуде
- Одузимање имовинске користи прибављене извршењем привредног преступа
- Застарелост и брисање осуде и услови за давање података из евиденције о осудама
- Важење прописа о привредним преступима
- Опште одредбе о поступку за привредни преступ
- 10) Надлежност суда
- 11) Јавни тужилац и представник правног лица
- 12) Пријава за привредни преступ
- 13) Истражне радње

- 14) Оптужни предлог, главни претрес и пресуда
- 15) Поступак по правним лековима

Кривична дела и кривични поступак

Кривично материјално право

а. Општи део

- Основни појмови кривичног материјалног права
- Важење кривичног законодавства Републике Србије
- Појам и обележја кривичног дела
- Извршење кривичног дела чињењем и нечињењем
- Дело малог значаја
- Нужна одбрана и крајња нужда, сила и претња
- Основи искључења противправности који нису предвиђени кривичним законом
- Кривица (умишљај, нехат и одговорност за тежу последицу, неурачунљивост и битно смањена урачунљивост)
- Стварна и правна заблуда
- 10) Одговорност правних лица у нашем праву
- 11) Покушај кривичног дела
- 12) Саучесништво у кривичном делу 13) Сврха кажњавања, врсте казни и услови за њихово изрицање 14) Одмеравање казне 15) Мере упозорења
- 16) Мере безбедности – врсте, изрицање, забрана вршења позива, делатности и дужности, одузимање предмета и престанак мере безбедности на основу судске одлуке
- 17) Одузимање имовинске користи
- 18) Правне последице осуде 19) Рехабилитација, престанак правних последица осуде и давање података из казнене евиденције
- 20) Застарелост

б. Посебни део

- Кривична дела против државних органа (Глава двадесет девета Кривичног законика, чл. 322 – 330.)
- Кривична дела против службене дужности (Глава тридесет трећа Кривичног законика, чл. 359 – 369.)

4.3.2. Кривични поступак

- Начела кривичног поступка
- Стварна и месна надлежност кривичног суда
- Јавни тужилац
- Оштећени и оштећени као тужилац

Окривљени
Основна обележја доказа и доказивања у кривичном поступку
Кривична пријава

5. Вештине потребне за вршење инспекцијског надзора

Први контакт инспекције и надзираног субјекта – значај првог контакта, првог састанка и разговора са одговорним, овлашћеним и другим лицима надзираног субјекта и ефективна комуникација у оквиру првог контакта
Технике активног слушања, самопоузданог, професионалног и етичког (моралног) опхођења и понашања и тактичке комуникације
Невербална комуникација - облици и значај
Разумевање различитих психолошких типова личности
Како препознати и превазићи подозривост, некооперативност и нетолеранцију, лажне исказе, навођење на погрешне закључке и друге видове манипулације, стереотипе, предрасуде, предубеђења и друге сметње за ефективну комуникацију
Успостављање и грађење односа поверења
Комуникација у напетим и високо напетим ситуацијама и начини решавања нелагодних и конфликтних ситуација
Стрес и превазилажење стреса

ЗАХТЕВ ЗА ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА ИНСПЕКТОРАИМЕ: ПРЕЗИМЕ ДАТУМ РОЂЕЊА: МЕСТО РОЂЕЊА: ЈМБГ АДРЕСА ПРЕБИВАЛИШТА: НАЗИВ ЗАВРШЕНЕ ВИСОКОШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ: КАНДИДАТ ЈЕ ЗАПОСЛЕН У: РАДНО ИСКУСТВО: РОК У КОМЕ ЈЕ КАНДИДАТ ОБАВЕЗАН ДА ПОЛОЖИ ИСПИТ: КОНТАКТ ТЕЛЕФОН КАНДИДАТА:

НАПОМЕНА: Уз пријаву се прилажу одговарајућа документа и то:

решење о радноправном статусу;

решење о утврђеној обавези полагања испита за инспектора;

диплома о стеченој стручној спреми (оверена фотокопија);

лична карта (фотокопија);

потврда/потврде о стеченом радном искуству у струци.

(Заокружити број испред одговарајућег основа за подношење захтева,
односно приложеног документа)

Потпис овлашћеног лица

М. П.

Потпис подносиоца захтева



РЕПУБЛИКА СРБИЈА Министарство
државне управе и локалне самоуправе

УВЕРЕЊЕ О ПОЛОЖЕНОМ ИСПИТУ ЗА ИНСПЕКТОРА

(име и презиме кандидата)

Рођен-а _____ у _____ МБГ _____
(датум рођења) (место рођења)

Завршио-ла _____
(назив високошколске установе)

Положио-ла је дана _____

ИСПИТ ЗА ИНСПЕКТОРА

пред Комисијом за спровођење испита за инспектора

Кандидат је испит за инспектора положио са одликом.
(уноси се само када је кандидат положио испит са одликом)

Ово уверење се издаје на основу члана 33. Правилника о програму и начину спровођења испита за инспектора.

Број: _____		Председник Комисије за спровођење испита за инспектора
Датум: _____	М. П.	
Београд		

Скупштина Града Београда на седници одржаној 30. јула 2015. године, на основу члана 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и чл. 25. и 31. Статута Града Београда („Службени лист Града Београда“, бр. 39/08, 6/10 и 23/13), донела је

РЕШЕЊЕ

О ОБРАЗОВАЊУ КОМИСИЈЕ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА НАД ПОСЛОВИМА ИЗ ИЗВОРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ ГРАДА БЕОГРАДА („Службени лист Града Београда“, број 46/15)

I. Овим решењем образује се Комисија за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности града Београда (у даљем тексту: комисија).

Обухватнији и делотворнији надзор и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, поред усклађивања инспекцијског надзора између инспекције које врше инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности Града Београда, обезбеђује и комисија.

II. Утврђује се да инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности врше:

Комунална инспекција у саставу Секретаријата за инспекцијске послове Градске управе Града Београда и комуналне инспекције градских општина;

Инспекција друмског саобраћаја у саставу Секретаријата за инспекцијске послове Градске управе Града Београда у делу инспекцијског надзора над јавним линијским превозом путника на територији града Београда;

Инспекција за јавне путеве у саставу Секретаријата за инспекцијске послове Градске управе Града Београда;

Инспекција за утврђивање, контролу и наплату јавних прихода у саставу Секретаријата за финансије - Управа јавних прихода;

Буџетска инспекција, организована у Служби за буџетску инспекцију Града Београда.

III. Послови и задаци комисије јесу:

да разматра и даје мишљење на предлоге планова инспекцијског надзора, које достављају инспекције;

да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито:

(1) за усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција,

(2) за размену информација у вршењу инспекцијског надзора,

(3) за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција,

(4) за развој информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора;

да разматра и даје мишљење на нацрте одлука и предлоге других прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора;

- да разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове;
- да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу и стручним усавршавањем инспектора, као и утврђивању програма стручног усавршавања инспектора, и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;
- да даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна;
- да се стара да се на службеној интернет страници града Београда објављују прописи, акти и документи који се односе на инспекцијски надзор;
- да, на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на делокруг инспекција у надлежности града Београда, најкасније у року од седам радних дана;
- да, у складу са потребом, подноси извештаје Градском већу и Скупштини и даје предлоге за предузимање мера из њихове надлежности;
- 10) да се стара да се на службеној интернет страници Града Београда објављују информације о свим носиоцима послова инспекцијског надзора, а нарочито подаци о њиховим надлежностима, адресама, телефонима и адресама електронске поште, као и о њиховим руководиоцима;
- 11) да предузима одговарајуће активности у вези са обраћањем подносиоца притужбе на рад инспекције који је незадовољан одлуком о притужби;
- 12) да разматра извештај о раду унутрашње контроле инспекције;
- 13) да обавља друге послове утврђене овим решењем.

IV. Комисију чини 11 чланова, и то председник, заменик председника и девет осталих чланова из реда руководиоца Градске управе, инспекција и руководиоца задужених за послове привредног развоја.

Председник комисије руководи њеним радом, усклађује рад чланова и сазива и води седнице комисије.

Председника комисије за време његове одсутности или спречености замењује заменик председника комисије.

V. У комисију се именују:

- за председника:

Синиша Мали, градоначелник;

- за заменика председника:

Загорка Панић, секретарка Секретаријата за инспекцијске послове;

за чланове:

Сандра Пантелић, начелник Градске управе Града Београда;

Коваленко Влаховић, помоћник секретара Секретаријата за инспекцијске послове, Сектор за дежурни инспекцијски надзор и хитне интервенције;

Владимир Стојиљковић, помоћник секретара Секретаријата за инспекцијске послове, Сектор за саобраћајни инспекцијски надзор;
Бранислава Грујичић, координаторка у Секретаријату за инспекцијске послове;
Славица Жугић, помоћница секретара Секретаријата за инспекцијске послове, Сектор за нормативне и управно-надзорне послове;
Нада Павловић Смоловић, директорка Службе буџетске инспекције;
Весна Спалевић, начелница Одељења за надзор и прекршајни поступак у Сектору јавних прихода за територију Града Београда Управе јавних прихода;
Нина Јандрић, секретарка Секретаријата за комуналне и стамбене послове;
Душан Рафаиловић, секретар Секретаријата за саобраћај;

- за заменике чланова:

Ненад Тодоровић, заменик начелника Градске управе Града Београда;
Невенка Јакшић, начелница Одељења дежурни инспекцијски надзор и хитне интервенције у Сектору за дежурни инспекцијски надзор и хитне интервенције Секретаријата за инспекцијске послове;
Ненад Мићић, начелник Одељења за друмски саобраћај у Сектору за саобраћајни инспекцијски надзор Секретаријата за инспекцијске послове;
Милан Љуна, помоћник секретара Секретаријата за инспекцијске послове, Сектор за послове извршног поступка и инспекцијски надзор;
Јелена Саблић, начелница Одељења за нормативне и управно-надзорне послове Сектору за нормативне и управно-надзорне послове Секретаријата за инспекцијске послове;
Марина Миљковић, помоћница директора Службе буџетске инспекције;
Јелена Миланов, инспектор за надзорне послове у Одељењу за надзор и прекршајни поступак у Сектору јавних прихода за територију града Београда Управе јавних прихода;
Оливера Милутиновић, помоћница секретара Секретаријата за комуналне и стамбене послове;
Угљеша Митровић, директор Дирекције за јавни превоз, Секретаријата за саобраћај.

VI. Инспекције су дужне да се придржавају смерница и упутстава из тачке III. тачка 2) овог решења.

Члан Комисије који није сагласан са овим смерницама и упутствима може да поднесе предлог Градском већу, односно Скупштини да заузму став поводом овог питања, односно предузму мере и радње из свог делокруга.

Послове из тачке III. тачка 2) подтачка (4) овог решења Комисија обавља у сарадњи са органом градске управе надлежним за послове информатике и електронске управе, који обавља стручне послове и послове градске управе који се односе на успостављање и одржавање информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора.

VII. Стручно-техничке и административне послове за комисију обавља Секретаријат за инспекцијске послове.

VIII. У оквиру комисије образују се радне групе и стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. Радном групом, односно стручним тимом руководи члан Комисије, а у раду радне групе, односно стручног тима могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Комисије, комуналне полиције, јавних предузећа и установа чији је оснивач Град Београд, удружења, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора у граду Београду.

IX. Комисија је овлашћена да захтева податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака од надлежних органа и ималаца јавних овлашћења.

X. Комисија доноси пословник о свом раду.

XI. Комисија, применом овлашћења прописаних законом и статутом, обавља координацију инспекцијског надзора који врше инспекције градских општина којима је Град Београд пренео послове инспекцијског надзора.

Комисија доставља смернице и упутства из тачке III. тачка 2) овог решења председницима градских општина ради вршења послова из свог делокруга у погледу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.

XII. Комисија усклађује инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности са повереним пословима инспекцијског надзора из надлежности града Београда, обезбеђивањем координације и међусобне сарадње инспекција града Београда у утврђивању планова инспекцијског надзора и рада инспекција и сарадње у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Сарадња између инспекција из става 1. ове тачке остварује се у складу са облицима сарадње у тврђеним законом и другим прописима којима се уређују државна управа и локална самоуправа, Законом о инспекцијском надзору и посебним законима, и нарочито обухвата међусобно обавештавање, размену информација, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор, као и друге начине унапређења делотворности инспекцијског надзора у надлежности Града Београда.

У оквиру свог делокруга, у складу са одлуком којом се уређује градска управа, Секретаријат за инспекцијске послове усклађује инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности са повереним пословима инспекцијског надзора из надлежности града Београда.

XIII. Комисија подноси Скупштини редовне извештај о раду најмање сваких 90 дана, као и ванредне извештаје по потреби, и редовно их објављује на својој интернет страници.

Комисија подноси Скупштини и годишњи извештај најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

XIV. Ово решење објавити у „Службеном листу Града Београда“.

МОДЕЛИ АКТА¹¹⁴

Представка (пријава) инспекцији
Захтев за утврђивање испуњености услова за почетак рада / обављања делатности
Налог за инспекцијски надзор
Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору
Предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору
Потврда о привремено одузетим предметима
Службена белешка о затеченом стању и учињеним обавештењима из члана 30. Закона о инспекцијском надзору
Решење донето у поступку инспекцијског надзора када је изречено више хитних мера истовремено (хитне корективне и превентивне мере)
Решење према нерегистрованом субјекту
Допис са препорукама након службене саветодавне посете
Указивање надзираном субјекту на несагласност општег акта са законом
Закључак о дозволи извршења (печаћење)
Модел притужбе на рад инспекције
Захтев за покретање прекршајног поступка
Пријава за привредни преступ
Кривична пријава
Овлашћење за службеника који није инспектор за вршење инспекцијског надзора (решење о овлашћењу)
Модел решења о одређивању тела које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе
Модел изјаве о усаглашености и табеле о усаглашености посебних закона којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор са одредбама Закона о инспекцијском надзору

¹¹⁴ **Напомена:** Модели су општег и информативног карактера. Ови модели се прилагођавају и уподобљавају различитим животним догађајима и ситуацијама, ризицима, повредама прописа и штетним последицама, посебним законима, другим прописима, општим актима, организационим моделима, структурама и пословима. У складу с тим, корисници овог модела бирају понуђене алтернативе и на други начин уподобљавају овај модел конкретним околностима, захтевима и потребама. Одговорност за коришћење ових модела и правилну примену прописа је на корисницима ових модела.

- Представка (пријава) инспекцији -

(назив органа у чијем саставу је инспекција – Министарство,
Покрајински секретаријат, Градска / Општинска управа)

(назив организационе јединице у којој је образована инспекција – нпр.
Сектор, Секретаријат за инспекцијске послове)

_____ (адреса)

Предмет: Представка (пријава) због угрожавања / повреде _____ (нпр.
здравља, животне средине, комуналног реда, добробити животиња и др.)

Субјект против кога се представка подноси:

(ако је субјекат непознат наводи се да је у питању непознато лице)

Опис угрожавања / повреде:

(описати на који начин и којим радњама или пропуштањем дужног чињења су
угрожена / повређена заштићена добра, права и интереси)

Докази:

...

(навести доказе за тврдње)

Имајући у виду наведено, овим путем иницирамо инспекцијски надзор и обраћамо се _____ инспекцији тражењем да, у оквиру свог делокруга, покрене поступак инспекцијског надзора, изведе потребне доказе, утврди чињенично стање и изрекне одговарајуће управне мере.

Молимо инспекцију да нас обавести о томе како је поступила са представком, као и, ако покрене поступак ванредног инспекцијског надзора, о исходу тог поступка.

Молимо да информације у вези са овом представком доставите на адресу _____, _____ (име и презиме), односно на адресу електронске поште: _____.

У _____, дана _____ године

Подносилац представке

Модел 2

- Захтев за утврђивање испуњености услова за почетак рада / обављања делатности -

Подносилац захтева

(пословно име / назив / име и презиме)

(адреса)

ел. пошта: _____

моб. тел. _____

(назив органа у чијем саставу је инспекција – Министарство,
Покрајински секретаријат, Градска / Општинска управа)

(назив организационе јединице у којој је образована инспекција – нпр.
Сектор, Секретаријат за инспекцијске послове)

(назив уже организационе јединице у којој је образована инспекција – нпр. Сектор,
Одељење, Одсек)

_____ (адреса)

Предмет: Захтев за утврђивање испуњености услова за почетак рада / обављања делатности

У складу са чланом 6. став 4. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15) и чланом __ став __ Закона о _____, подносимо овај захтев за утврђивање испуњености прописаних услова за почетак рада / обављања делатности и молимо да извршите ванредан утврђујући инспекцијски надзор ради утврђивања испуњеност услова у погледу пословних просторија, опреме и кадрова.

I. Делатност

Редни број	Назив и кратак опис делатности
1.	
2.	

3.	

II. Пословне просторије

Редни број	Кратак опис	Површина (у м ²)	Локација
1.			
2.			
3.			
4.			

III. Опрема

Редни број	Назив и кратак опис опреме
1.	
2.	
3.	
4.	

IV. Кадрови

Редни број	Име и презиме	Стручна спрема	Стручни испит	Радноправни статус
1.				
2.				
3.				
4.				

прилогу овог захтева достављамо одговарајуће доказе.

_____ дана _____ године

Подносилац захтева

Прилог:

доказ о уплати административне таксе

- Налог за инспекцијски надзор -



Република Србија МИНИСТАРСТВО

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

(град / општина)

На основу [члана __ став __ тачка __ Закона о _____ -
навођење посебног законског основа, ако постоји – на пример, члан 67. став 3. Закона о
трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/10 и 10/13) или чл. 123. став 2. Закона о
пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02,
84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06
- испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12,
47/13, 108/13, 68/14 и 105/14) и] члана 16. ст. 1. и 2. Закона о инспекцијском
надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15),
_____ (руководилац инспекције/лице овлашћено
од руководиоца инспекције) издаје

НАЛОГ ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

Налаже се _____ (име и презиме), _____ инспектору,
службена легитимација број _____,¹¹⁵ да, у складу са чл. _____ Закона о
_____ (навођење посебног законског основа, ако постоји – на пример, члана
53. и 54. став 1. тачка 1) Закона о трговини) у вези са чланом 2. Закона о
инспекцијском надзору и годишњим и оперативним планом инспекцијског надзора,
изврши редован теренски и канцеларијски инспекцијски надзор код надзираног

¹¹⁵ **Напомена:** Могућност издавања налога за више инспектора за вршење истог
инспекцијског надзора са обавезним уношењем података за све инспекторе којима се издаје
налог.

субјекта – привредног друштва _____ (пословно име - назив, правна форма и седиште), матични број: _____, ПИБ: _____ (и други идентификациони елементи), кога заступа _____ (име и презиме и функција).

Код надзираног субјекта је процењен _____ ризик (навођење процењеног степена ризика – низак, средњи, висок или критичан).

(Ако је у процени ризика коришћен корективни фактор, то се наводи и образлаже у налогу)

Предмет инспекцијског надзора је:

...

(Навести прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора. У овом делу је могуће и корисно и навођење чланова закона и других прописа и упућивање на контролну листу која се односи на предмет надзора)

Теренски инспекцијски надзор ће се извршити у пословним просторијама субјекта инспекцијског надзора, адреса: _____.

Планирано је да се инспекцијски надзор врши у периоду од _____ до _____ године (дан почетка и завршетка инспекцијског надзора).

(Ако се надзирани субјекат не обавештава о предстојећем надзору, уноси се следећи текст)

Надзираном субјекту се неће достављати обавештење о предстојећем инспекцијском надзору из следећих разлога:

Инспектор

Руководилац инспекције

(потпис)

(потпис)

М.П.

Налог уручен надзираном субјекту _____ године Овлашћено лице надзираног субјекта

_____ (име и презиме, потпис)

- Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору -



Република Србија МИНИСТАРСТВО

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

(град / општина)

(надзирани субјекат)

(адреса)

Предмет: Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору

Обавештавамо вас да ћемо дана _____ / у периоду _____,¹¹⁶ у складу са _____ (навести назив посебног, односно посебних прописа или збирно означање прописа којима се уређује одређена област инспекцијског надзора) и Законом о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15), вршити инспекцијски надзор који за предмет има ваше пословање и поступање као надзираног субјекта.

За инспекцијски надзор је издат налог, који садржи прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора и планирано трајање инспекцијског надзора. Налог за инспекцијски надзор ће вам бити уручен на дан вршења надзора.

Инспектор у вршењу инспекцијског надзора, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне

¹¹⁶ Могућност алтернативног одређења времена надзора, у складу са природом и сврхом надзора и другим релевантним околностима.

провере и друге радње које су садржане у контролној листи, која је доступна на интернет страници: _____.

Указујемо на то да је уредно обавештени надзирани субјекат, односно овлашћено лице надзираног субјекта дужно да буде присутно на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужно да благовремено на подесан начин обавести инспекцију. Ако надзирани субјекат који је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

[Опционо:

Истовремено, указујемо и да у поступку инспекцијског надзора имате права и обавезе, који су уређени чланом 20. Закона о инспекцијском надзору и чланом __ Закона о _____ (посебни закон), као и на то да је евентуално уклањање или прикривање доказа о делу кажњивом по закону или другом пропису забрањено и кажњиво.]

_____ **инспектор**

**- Предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору -
(када постоје сазнања и основи сумње да нерегистровани субјекат обавља
делатност у стамбеном простору)**

Хитан поступак



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____ . године

ОСНОВНИ СУД У _____

- Ванпарнично одељење -

_____ (улица и број, град / општина)

ПРЕДЛАГАЧ: Република Србија – Министарство _____ (- Управа _____)
- Сектор за _____ (нпр. Сектор за инспекцијски надзор)

ПРОТИВНИК ПРЕДЛАГАЧА: _____ (навођење имена
и презимена, пребивалишта и других познатих идентификационих података
физичког лица, односно пословног имена – назива и седишта, заступника и других
познатих идентификационих података правног лица)

ради: издавања наредбе о вршењу
увиђаја у стамбеном простору

На основу [члана __ став __ тачка __ Закона о _____ - навођење
посебног законског основа, ако постоји – на пример, члана 55. став 1. тачка 11) Закона
трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/10 и 10/13) или члана 125. став 5. Закона о

пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14 и 105/14) и] члана 22. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) у вези са чланом 22. став 2. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11 - др. закон, 101/11 и 101/13) и чланом 1. и чланом 2. став 1. Закона о ванпарничном поступку („Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС“, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон, 85/12, 45/13 - др. закон, 55/14 и 6/15),
предлагач подноси

ПРЕДЛОГ ЗА ИЗДАВАЊЕ НАРЕДБЕ О ВРШЕЊУ УВИЂАЈА У СТАМБЕНОМ ПРОСТОРУ

Предлагач има сазнања и основе сумње да противник предлагача, који је власник и корисник, односно држалац (**алт. корисник, односно непосредни држалац**) стамбеног простора на адреси _____, _____ (означење и опис стамбеног простора: стан, кућа на спрат, објект са сличном или повезаном наменом и др., оквирне димензије / површина / величина и други подаци ако су познати инспекцији), обавља делатност у овом стамбеном простору као нерегистровани субјект у смислу Закона о инспекцијском надзору.

Предлагач, као инспекцијски орган, по службеној дужности извршио је увид у јавно доступан Регистар привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре и прибавио податке од ове агенције, као и прибавио и извршио увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде други надлежни органи, и утврдио да противник предлагача није уписан у основни регистар као предузетник, ни као заступник привредног друштва нити по другом основу који му омогућава законито обављање делатности.

Делатност за коју постоје сазнања и основи сумње да је противник предлагача обавља у стамбеном простору као нерегистровани субјект је _____

(навођење и опис делатности нерегистрованог субјекта – нпр. недозвољена трговина прехранбеним и непрехрамбеним производима широке потрошње, делатност нерегистроване стоматолошке ординације, делатност нерегистрованог угоститељског објекта за смештај или за исхрану и пиће, делатност нерегистроване производње и продаје текстилних производа, нерегистрована и неодобрена делатност припреме хране ради њеног стављања у промет, односно испоруке потрошачима и др.).

Докази:

Записник о инспекцијском надзору број: _____ од _____. год.

Обавештења бр. _____ од _____ и бр.
_____ од _____ (обавештења добијена од друге
инспекције, полиције, другог органа и организације)
Представка број: _____ од _____. године
Увид у Регистар привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре
Увид у јавне исправе и податке: _____
Други докази: _____
(нпр. објављени оглас којим противник предлагача рекламира обављање
делатности)

Законом о инспекцијском надзору је прописано овлашћење и дужност инспекције да у својој области надзора врши надзор над нерегистрованим субјектима и примењује управне и принудне мере према њима. Циљ инспекцијског надзора је да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Делатношћу нерегистрованог субјекта проузрокују се штетне последице по привреду - поштену тржишну утакмицу (лојалну конкуренцију), јавне приходе, здравље људи и друга законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Законом о инспекцијском надзору утврђено је да је нерегистровани субјекат - надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности. Посебан поступак према нерегистрованом субјекту уређен је у члану 33. Закона о инспекцијском надзору.

Увиђај је потребно извршити како би се непосредним опажањем _____ инспектора, као службеног лица предлагача које води посебан поступак инспекцијског надзора према нерегистрованом субјекту, утврдиле чињенице и разјасниле битне околности (одлучне чињенице) о томе да ли противник предлагача обавља наведену делатност као нерегистровани субјекат и, ако се ове чињенице утврде, решењем изрекле мере налагања покретања уписа у основни регистар, забране обављања делатности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или су тиме настали, као и налагања отклањања других незаконитости ако се утврде, како би се обезбедила законитост и безбедност пословања и поступања противника предлагача и спречиле или отклониле штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Овим предлогом су утврђене радње ради утврђивања чињеница које је потребно предузети током увиђаја, у складу са овлашћењима прописаним законом, и очекивано трајање увиђаја.

Увиђај је потребно извршити уз помоћ полиције, јер се основано очекује да ће противник предлагача - надзирани субјекат пружити отпор, који може бити активан (сила, претња, стављање у изглед наношења неког зла, односно штете и сл.) и пасиван (закључавање стамбеног простора у коме треба да се обави инспекцијски увиђај и др). Основано очекивање отпора се заснива на претходним догађајима ове врсте, истоветним и сличним искуствима, историји понашања противника предлагача - надзираног субјекта, као и нерегистрованих субјеката који обављају делатност у стамбеном простору, те на разумној претпоставци да ће доћи до отпора, имајући у виду све околности случаја, посебно процену економско-финансијске користи коју противник предлагача - надзирани субјекат остварује недозвољеним пословањем. Приликом процене очекиваног отпора, поред економско-финансијских разлога, у обзир је узет и специфичан психолошки и социолошки контекст овог инспекцијског надзора и намеравањег вршења увиђаја у стамбеном простору.

(Алтернатива: Увиђај је потребно извршити без помоћи полиције, јер се основано очекује да противник предлагача - надзирани субјекат неће пружити отпор.)

Сагласно члану 33. став 4. и члану 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору, власник и корисник, односно држалац стамбеног простора - надзирани субјекат, а овде противник предлагача, није обавештен о намери инспекције да изврши увиђај у стамбеном простору. Чланом 33. став 4. Закона о инспекцијском надзору је прописано да се инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору. Чланом 17. став 4. истог закона предвиђено је да инспекцијски надзор може да почне без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност, сагласно делокругу инспекције.

С овим у вези, чланом 287. став 1. Закона о парничном поступку у вези са чланом 22. став 7. Закона о инспекцијском надзору прописано је да ако постоји опасност због одлагања, суд ће о предлогу да одлучи и без претходног изјашњавања противника. Такође, чланом 287. ст. 5. и 6. Закона о парничном поступку прописано је да суд може у хитним случајевима да одреди да извођење доказа започне и пре него што се решење којим се усваја предлог за обезбеђење доказа достави противнику и да против решења суда којим се усваја предлог за обезбеђење доказа, као и против решења којим се одлучује да извођење доказа започне пре него што се решење достави противнику, није дозвољена жалба. Сагласно наведеном, предлагач предлаже да суд у конкретном случају поступи у складу са цитираним одредбама, јер су се за то стекли законски разлози.

По издавању наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору, увиђај ће се извршити у присуству два пунолетна лица као сведока и биће ограничен на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно држалац стамбеног

простора има право да сам или преко свог пуномоћника присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору.

Будући да су стекли услови из члана 22. Закона о инспекцијском надзору, предлагач - _____ инспекција подноси Основном суду у _____, као стварно и месно надлежном суду, овај предлог за издавање наредбе о вршењу увиђаја у стамбеном простору, којим предлаже суду да у хитном поступку, поступајући по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа, у складу са чланом 22. ст. 6. и 7. Закона о инспекцијском надзору и чл. 284 – 288. Закона о парничном поступку у вези са чланом 30. став 2. Закона о ванпарничном поступку, изда следећу

АРЕДБУ

Дозвољава се предлагачу Републици Србији – Министарство _____ (- Управа _____) - Сектор за _____ (нпр. Сектор за инспекцијски надзор) да изврши увиђај у стамбеном простору на адреси _____, _____ (означење и опис стамбеног простора: стан, кућа на спрат, објект са сличном или повезаном наменом и др., оквирне димензије / површина / величина и други подаци ако су познати инспекцији), чији је власник и корисник, односно држалац противник предлагача _____ (алтернатива: за случај да власник и корисник, односно непосредни држалац није исто лице: чији је власник _____, а корисник, односно непосредни држалац противник предлагача _____ - навођење имена и презимена, пребивалишта и других познатих идентификационих података физичког лица, односно пословног имена – назива и седишта, заступника и других познатих идентификационих података правног лица).

II. Увиђај је потребно извршити како би се непосредним опажањем _____ инспектора предлагача, као службеног лица које води поступак инспекцијског надзора и посебан поступак према нерегистрованом субјекту, утврдиле одлучне чињенице о томе да ли противник предлагача обавља делатност _____

_____ као нерегистровани субјект и, ако се ове чињенице утврде, решењем инспектора изрекле мере налагања покретања уписа у основни регистар, забране обављања делатности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или су тиме настали, као и налагања отклањања других незаконитости ако се утврде.

III. Предлагач ће увиђај извршити уз помоћ полиције.

(Опција за случај када је увиђај потребно извршити уз помоћ полиције)

IV. Током увиђаја предлагач треба да предузме следеће радње ради утврђивања чињеница: коришћење контролне листе; увид у личну карту или другу јавну исправу подобну за идентификацију лица; преглед стамбеног простора; увид у

пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, уговоре и другу документацију противника предлагача - надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор; узимање изјаве противника предлагача - надзираног субјекта; преглед и провера објекта, уређаја, опреме, прибора, других средстава рада, производа, предмета који се стављају у промет, робе у промету и других предмета за које постоје основи сумње да противник предлагача - надзирани субјект њима обавља делатност, као и других предмета од значаја за инспекцијски надзор који се затекну на лицу места; узимање исказа сведока; узимање узорака ради анализе, односно испитивања; вештачење; фотографисање и снимање стамбеног простора; друге радње ради утврђивања чињеничног стања за којима се јави потреба током вршења увиђаја.

(Напомена: навести оне радње које, у складу са конкретним околностима и потребама надзора, треба предузети током увиђаја.)

V. Очекивано трајање увиђаја је _____.

VI. Предлагач је овлашћен да започне увиђај у стамбеном простору из става I. изреке најкасније у року од осам дана од дана издавања ове наредбе.

ПРЕДЛАГАЧ

_____ инспектор

Прилози:

- докази наведени у образложењу овог предлога

Достављено:

наслову

у списе предмета

архиви

ради обавештења: Полицијској станици _____

- Потврда о привремено одузетим предметима -



Република Србија МИНИСТАРСТВО

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

(град / општина)

Предмет: Потврда о привремено одузетим предметима ради обезбеђења доказа

Потврђује се да је дана _____ у _____ од

(идентификациони подаци надзираног субјекта), _____ инспектор у поступку инспекцијског надзора привремено одузео документацију, робу и друге предмете, у складу са чланом __ став ____ Закона о _____ у вези са чланом 24. Закона о инспекцијском надзору, ради обезбеђења доказа у поступку који се води за _____ (кривично дело, привредни преступ или прекршај – навођење које је кривично дело, привредни преступ или прекршај у питању / други одговарајући правни поступак), на начин, под условима и у року прописаним Законом о _____.

Преглед привремено одузетих предмета

Редни број	Опис	Врста	Количина	Друга својства битна за идентификацију
1.				
2.				
3.				

4.				
5.				

Потврда се издаје као доказ о привремено одузетим предметима.

Ова потврда је сачињена у три примерка, од којих је један уручен надзираном субјекту

Надзирани субјекат

_____ **инспектор**

(потпис)

(потпис)

(Ако надзирани субјекат одбије да потпише потврду, то ће се констатовати у потврди)

**Службена белешка инспектора о затеченом стању и учињеним обавештењима
поступању у погледу делатности или активности нерегистрованог субјекта
која је у делокругу друге инспекције -**



Република Србија МИНИСТАРСТВО

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

(град / општина)

Предмет: Службена белешка о затеченом стању и учињеним обавештењима у поступању у погледу делатности или активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције, у складу са чланом 30. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15)

Дана _____. године у вршењу инспекцијског надзора над надзираним субјектом _____ (идентификациони подаци), у поступку инспекцијског надзора број: _____, затекао/ла сам лице

(идентификациони подаци), како се као нерегистровани субјекат бави делатношћу _____

_____ (навођење делатности). Ова делатност, сагласно Закону о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14 и 14/15) и Закону о _____, спада у делокруг _____ инспекције (навођење друге инспекције).

Нерегистровани субјекат који је затечен како обавља наведену делатност није уписан у Регистар привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре, као предузетник, ни као заступник привредног друштва нити по другом основу који му омогућава законито обављање делатности, а имајући у виду да је Законом о _____ прописано да је

услов за обављање ове делатности упис у одговарајући регистар код органа надлежног за регистрацију (**алтернативе:** у складу са захтевима који се траже за законито и регистровано обављање делатности у смислу члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору)

Одлучне чињенице да затечено лице обавља делатност нерегистрованог субјекта утврдио/ла сам непосредним увидом у обављање делатности од стране овог субјекта и увидом у јавно доступан Регистар привредних субјеката (*и други регистар / евиденцију, по потреби*), при чему овај субјекат није имао решење, односно други доказ на основу кога би се могло утврдити да овај субјекат обавља делатност као регистровани субјекат у складу са важећим законима и другим прописима, нити је могао да пружи информације о томе где би овакав доказ евентуално могао да се налази.

О затеченом стању, без одлагања, обавестио/ла сам путем телефона пореску инспекцију, и то пореског инспектора _____, и _____ инспекцију, као инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјекат, и то _____ инспектора _____, као и _____ (*навођење другог надлежног органа*), и то службено лице _____.

Службена белешка је састављена у складу са чланом 30. став 4. у вези са ставом 2. Закона о инспекцијском надзору, у три примерка.

Белешку сачинио:

_____, _____ инспектор

(потпис)

Белешку оверава:

_____, _____

(потпис)

Достављено:

у списе предмета
архиви

- Решење донето у поступку инспекцијског надзора када је изречено више хитних мера истовремено (хитне корективне и превентивне мере) –



Република Србија МИНИСТАРСТВО

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

(град / општина)

На основу члана __ став __ тачка __ Закона о _____ (навођење основа у посебном закону), члана 37. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и члана 192. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), _____ инспектор _____ (назив органа – инспекције), службена легитимација број __, у поступку редовног / ванредног теренског и канцеларијског инспекцијског надзора над надзираним субјектом _____ (идентификациони елементи), доноси

Е Ш Е Њ Е

Налаже се надзираном субјекту _____ да

(опис налога за предузимањем, обуставом или трпљењем неке радње).

Рок: _____.

Забрањује се надзираном субјекту _____ да

(опис забране).

Дејство ове мере почиње од дана пријема овог решења и траје све док

_____.
Указује се надзираном субјекту на могућност наступања штетних
последица које могу проистећи из _____

_____.
(опис штетних последица које могу проистећи из пословања или поступања
надзираног субјекта), па се налаже надзираном субјекту да, без одлагања, а
најкасније у року од _____ од пријема овог решења, предузме одговарајуће
мере предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица, и
то _____

_____. (опис).

Надзирани субјекат ће обавестити _____ инспекцију о
извршењу овог решења и доставити доказе о томе у року од
_____.

Жалба изјављена на ово решење не одлаже његово извршење.

б р а з л о ж е њ е

поступку редовног / ванредног теренског и канцеларијског инспекцијског
надзора над надзираним субјектом, _____ инспектор је утврдио:

_____;

_____;

_____;

...

(опис чињеница које су утврђене у инспекцијском надзору и доказа на основу
којих су те чињенице утврђене)

Одлучне чињенице су утврђене на основу савесне и брижљиве оцене сваког
доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног
поступка, у смислу чл. 8. 10. и 149. Закона о општем управном поступку и члана 21.
Закона о инспекцијском надзору.

О спроведеним радњама у поступку инспекцијског надзора и утврђеном чињеничном стању сачињен је записник бр. _____ од _____. године.

Закон о _____ у члану __ прописује _____.

Закон о инспекцијском надзору у члану 26. став 1. прописује да инспектор решењем изриче одговарајуће превентивне мере ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости и штетних последица. Истим законом је у члану 27. став 1. прописано да ако открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост и опомиње га због тога, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору. Ставом 5. овог члана прописано је да инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Ставом 6. овог члана предвиђено је да инспектор може истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости.

Полазећи од утврђеног чињеничног стања, _____ инспектор је утврдио да надзирани субјекат није испунио захтеве и обавезе прописане чл. ____ Закона о _____, чл. ____ Закон о _____ и чл. ____ Правилника о _____.

Инспектор је, такође, узимајући у обзир све околности случаја које указују на висок ризик од настанка озбиљне штете, а сагласно правилима о процени ризика, утврдио да постоји неопходност изрицања хитних корективних и превентивних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, у складу са чл. 26. и 27. Закона о инспекцијском надзору.

Како је надзирани субјекат поступио супротно прописаним захтевима и обавезама, те како постоји неопходност изрицања хитних мера, стекли су се услови за доношење овог решења и изрицање мера из тач. 1, 2. и 3. диспозитива овог решења.

Из наведених разлога, одлучено је као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења дозвољено је изјавити жалбу министру

_____ у року од ____ дана од дана достављања овог решења. Жалба се предаје

_____ (навођење организационе јединице у којој је распоређен инспектор) у ____ примерка. Жалба се може изјавити

и у записник. Жалба се таксира републичком административном таксом у износу од _____

динара, сагласно Закону о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, бр. 43/03 ... 57/14 – усклађени дин. изн.) и уплаћује се на рачун буџета Републике Србије бр.

_____. Доказ о уплаћеној републичкој административној такси се прилаже уз жалбу. Жалба изјављена на ово решење не одлаже његово извршење, у складу са чланом 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

_____ инспектор

(потпис)

Прилози:

- _____

Достављено:

надзираном субјекту

у списе предмета

архиви

_____ (други надлежни или заинтересовани орган, организација или субјект, у складу са законом)

- Решење донето у инспекцијском надзору над нерегистрованим субјектом -



Република Србија МИНИСТАРСТВО

(назив инспектората, као органа у саставу, односно сектора инспекције)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

Број: _____

Датум: _____. године

(град / општина)

На основу [члана __ став __ тачка __ Закона о _____ -
навођење посебног законског основа, ако постоји – на пример, члан 58. и члан 63. став
1. тачка 1) Закона о трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/10 и 10/13) или чл. 129а,
129б и 129в. Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени
гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон,
62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11,
2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14 и 105/14),] члана 33. Закона о инспекцијском
надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и члана 192. став 1. Закона о општем
управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“,
број 30/10), _____ инспектор _____ (назив органа – инспекције),
службена легитимација број ____, у поступку редовног / ванредног теренског и
канцеларијског инспекцијског надзора над нерегистрованим субјектом
_____ (идентификациони елементи), доноси

Е Ш Е Њ Е

Налаже се нерегистрованом субјекту _____ да без
одлагања, а најкасније у року од _____ од пријема овог решења, покрене
поступак за упис (регистрацију) у Регистар привредних субјеката, који води Агенција
за привредне регистре, што је прописани услов за обављање делатности / вршење
активности _____ (навођење

делатности / активности).

(Алтернативе:

1. Налаже се нерегистрованом субјекту _____ да без одлагања, а најкасније у року од _____ од пријема овог решења, покрене поступак за упис у Регистар _____ (назив посебног регистра или евиденције), који води _____ (Агенција за привредне регистре / други орган или организација), што је прописани услов за обављање делатности / вршење активности _____ (навођење делатности / активности).

1. Налаже се нерегистрованом субјекту _____ да без одлагања, а најкасније у року од _____ од пријема овог решења, покрене поступак за прибављање _____ (дозволе, одобрења, решења, мишљења, уверења, лиценце, сертификата, акредитације, потврде, овлашћења, акта о сагласности, акта о условима, другог вида сагласности надлежног органа или организације) од _____, као надлежног органа / организације, што је прописани услов за обављање делатности / вршење активности _____ (навођење делатности / активности).

Налаже се нерегистрованом субјекту _____ да без одлагања, а најкасније у року од _____ од пријема овог решења, покрене поступак пријаве делатности / активности _____ (навођење делатности / активности), _____, као надлежном органу / организацији, што је прописани услов за обављање делатности / вршење активности _____ (навођење делатности / активности).

Забрањује се нерегистрованом субјекту да обавља делатност / врши активност из тачке 1. диспозитива овог решења до испуњења за то прописаних услова.

Нерегистрованом субјекту се заплењују (одузимају) следећи предмети:

....

(опис по врсти и количини робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали, а које инспекција заплењује).

Са робом, документацијом и другим предметима које заплени, инспекција ће поступати на начин уређен чл. _____ (навођење законског основа из посебног закона).

4. Налаже се нерегистрованом субјекту да _____ (налог за отклањањем других

откривених незаконитости), у року од _____ од пријема овог решења.

Дејство мера из тач. 1. и 4. диспозитива овог решења траје све док нерегистровани субјекат не отклони утврђене незаконитости.

Дејство мере из тачке 1. диспозитива овог решења престаје и ако нерегистровани субјекат одустане од даљег бављења делатношћу / вршења активности из тачке 1. диспозитива овог решења.

Нерегистровани субјекат ће обавестити _____ инспекцију о извршењу овог решења и доставити доказе о томе у року од _____.

_____ инспекција ће нарочито и појачано пратити да ли је нерегистровани субјекат без одлагања извршио мере наложене тач. 1. и 4. овог решења и да ли се придржава забране изречене тачком 2. овог решења.

Ако нерегистровани субјекат не поступи у складу са овим решењем, _____ инспекција ће, у складу са законом, предузети друге мере и радње из своје надлежности.

Жалба изјављена на ово решење не одлаже његово извршење.

б р а з л о ж е њ е

Дана _____ године, у поступку редовног / ванредног теренског и канцеларијског инспекцијског надзора, _____ инспектор је утврдио да надзирани субјекат _____ обавља делатност _____ (навођење делатности / активности), а да није уписан у Регистар привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре, као предузетник, ни као заступник привредног друштва нити по другом основу који му омогућава законито обављање ове делатности, имајући у виду да је чланом __ став __ тачка __ Закона о _____ прописано да је услов за обављање ове делатности упис у одговарајући регистар код органа надлежног за регистрацију (алтернативе: у складу са алтернативама наведеним за тачку 1. диспозитива).

_____ инспектор је ове чињенице утврдио непосредним увидом у обављање делатности од стране овог субјекта и увидом у јавно доступан Регистар привредних субјеката (и други регистар / евиденцију, по потреби), при чему надзирани субјекат није имао решење, односно други доказ на основу кога би се могло утврдити да овај субјекат обавља делатност као регистровани субјекат у складу са важећим законима и другим прописима, нити је могао да пружи информације о томе где би овакав доказ евентуално могао да се налази.

_____ инспектор је утврдио и _____

(опис других чињеница које су утврђене у инспекцијском надзору и навођење доказа на основу којих су те чињенице утврђене).

О спроведеним радњама у поступку инспекцијског надзора и утврђеном чињеничном стању сачињен је записник бр. _____ од _____. године.

Одлучне чињенице су утврђене на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка, у смислу чл. 8. 10. и 149. Закона о општем управном поступку и члана 21. Закона о инспекцијском надзору.

Закон о _____ (посебни закон) у члану __ прописује _____

Закон о инспекцијском надзору у члану 3. тачка 4) утврђује да је нерегистровани субјекат - надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (у даљем тексту: основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности.

Закон о инспекцијском надзору у члану 33. прописује посебан поступак према нерегистрованом субјекту. Овим чланом прописано је да је нерегистровани субјекат - надзирани субјекат и над њим се врши инспекцијски надзор и према њему се примењују одредбе овог закона. У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др) или без пријаве надлежном органу или организацији, када је овај упис, сагласност или пријава прописана као услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта.

Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се према плану инспекцијског надзора, али и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, без издавања налога за инспекцијски надзор и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Решење о мерама за отклањање незаконитости, забране обављања делатности или вршења активности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали доноси се одмах пошто инспектор открије нерегистрованог субјекта. Решење се одмах доставља

нерегистрованом субјекту и њиме му се: налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији; забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова; заплењује роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали; налаже да отклони друге откривене незаконитости. Жалба не одлаже извршење решења. Са робом, документацијом и другим предметима које заплени, инспекција поступа на начин уређен посебним законом.

Полазећи од утврђеног чињеничног стања и наведеног законског основа, _____ инспектор је утврдио да надзирани субјекат обавља делатност као нерегистровани субјекат, противно законом прописаним захтевима и обавезама.

Чланом 37. став 1. Закона о инспекцијском надзору прописано је да о мерама управљеним према надзираном субјекту инспектор одлучује решењем.

Закон о општем управном поступку у члану 192. став 1. прописује да на основу одлучних чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси решење о управној ствари која је предмет поступка.

У складу са утврђеним чињеницама и наведеним законским основом, стекли су се услови за доношење овог решења и изрицање мера из тач. 1 - 4. диспозитива овог решења, утврђивање трајања њиховог дејства (тачка 5. диспозитива овог решења) и налагање обавезе нерегистрованом субјекту да обавести _____ инспекцију о извршењу овог решења и достави доказе о томе (тачка 6. диспозитива овог решења).

Чланом 41. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано је да инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјекат без одлагања покренуо прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, и да ли се придржава забране обављања делатности или вршења активности до испуњења за то прописаних услова, као и да ли је отклонио друге откривене незаконитости.

Из наведених разлога, одлучено је као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења дозвољено је изјавити жалбу министру _____ у року од _____ дана од дана достављања овог решења. Жалба се предаје _____ (навођење организационе јединице у којој је распоређен инспектор) у _____ примерка. Жалба се може изјавити _____

и у записник. Жалба се таксира републичком административном таксом у износу од _____ динара, сагласно Закону о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, бр. 43/03 ... 57/14 – усклађени дин. изн.) и уплаћује се на рачун буџета Републике Србије бр. _____. Доказ о уплаћеној републичкој административној такси се прилаже уз жалбу. Жалба изјављена на ово решење не одлаже његово извршење.

_____ инспектор

(потпис)

Прилози:

- _____

Достављено:

нерегистрованом субјекту
у списе предмета
архиви

_____ (други надлежни или заинтересовани орган, организација или субјект, у складу са законом)

- Допис са препорукама након службене саветодавне посете -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____. године

(пословно име/назив правног лица / име и презиме физичког лица)

(место)

(адреса)

Предмет: Допис са препорукама о исправљању пропуста и недостатака уочених у службеној саветодавној посети и обезбеђењу законитог и безбедног пословања и поступања

Дана _____. године извршили смо службену саветодавну посету у вашим пословним просторијама на адреси _____.

Том приликом уочили смо следеће пропусте и недостатке, односно неправилности у вашем пословању и поступању:

(опис уочених пропуста и недостатака, односно неправилности у пословању и поступању субјекта код кога је вршена службена саветодавна посета)

О битним чињеницама и околностима ове посете, уоченим пропустима и недостацима, односно неправилностима и доказима на основу којих су ти пропусти и недостаци, односно неправилности установљени сачинили смо службену белешку, коју вам достављамо у прилогу.

Поводом уочених пропуста и недостатака, у циљу њиховог исправљања и обезбеђења законитог и безбедног пословања и поступања, дајемо следеће препоруке:

Препорука број 1

Препорука број 2

Препорука број 3

Указујемо да сте дужни да нас обавестите о томе да ли сте и како сте поступили по овим препорукама, у року од _____. Уз обавештење можете приложити и одговарајућу документацију, односно други материјал (фотографије и др) којим се поткрепљује обавештење.

Обавештавамо вас да поводом уочених пропуста и недостатака нећемо изрицати мере управљене према надзираном субјекту нити поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно издати прекршајни налог, имајући у виду одредбе члана 13. став 9. у вези са ставом 5. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15).

Истовремено, указујемо да непоступање по препорукама из овог дописа, као и необавештавање инспекције о поступању по овим препорукама може, у складу са проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора.

Додајемо и да сте дужни и одговорни да, у складу са законом и другим прописима, добром пословном праксом и утврђеним стандардима, осигурате наставак законитог и безбедног пословања и поступања које је као такво утврђено у оквиру службене саветодавне посете. У складу са законом, ради остварења тог циља, имате право на стручну и саветодавну подршку инспекције.

Овај допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа, у смислу члана 31. Закона о инспекцијском надзору.

_____ инспектор

(потпис)

Прилог:

Службена белешка о службеној саветодавној посети бр. _____
од _____. године

Достављено:

насловљеном субјекту
у списе предмета
архиви

- Указивање надзираном субјекту на несагласност општег акта са законом -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____ . године

(пословно име/назив правног лица / име и презиме физичког лица)

(место)

(адреса)

Предмет: Указивање надзираном субјекту на несагласност општег акта са законом

Дана _____ године инспектор _____ је извршио инспекцијски надзор над применом прописа из области _____, по службеној дужности, код надзираног субјекта _____ (пословно име/назив правног лица / име и презиме физичког лица). О чињеничном стању утврђеном у овом надзору сачињен је записник број: _____ од _____ године, који вам је достављен дана _____ године и на који нисте имали примедбе.

Инспекцијским надзором је, између осталог, утврђено да одредбе члана _____ (навести назив општег акта надзираног субјекта), којим се уређује _____

(навести садржину одредбе наведеног члана општег акта) нису у складу са одредбом члана _____ Закона о _____, којим је прописано да _____

(навести садржину одредбе наведеног члана закона).

Чланом 42. став 7. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) прописано је да ако у вршењу инспекцијског надзора инспектор дође до сазнања да општи акт надзираног субјекта није у сагласности са Уставом, законом или другим прописом, инспектор указује на то надзираном субјекту и предлаже му да утврђене несагласности отклони најдуже у року од 60 дана. Ако надзирани субјекат не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта.

(Ако овакве одредбе постоје у посебном закону, наводе се и те одредбе:

Законом о _____ прописано је да _____

_____)

Сагласно наведеном, инспектор _____ указује надзираном субјекту на наведену несагласност општег акта са законом и предлаже му да ову несагласност отклони најдуже у року од 60 дана. Надзирани субјекат се позива да у року од три дана од отклањања предметне несагласности општег акта са законом о томе обавести инспектора _____.

Ако надзирани субјекат не отклони несагласност општег акта са законом у предложеном року, инспектор _____ покренуће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање овог другог општег акта.

(потпис)

Достављено:

надзираном субјекту
у списе предмета
архиви

- Закључак о дозволи извршења (печаћење) -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____. године

На основу члана 268. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) у вези са чланом 41. став 4. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15), у поступку административног извршења решења број: _____ од _____. године, поступајући по службеној дужности, _____ инспектор доноси

**ЗАКЉУЧАК
дозволи извршења**

Утврђује се да је решење број: _____ од _____. године постало извршно дана _____. године и да извршеник _____ (идентификациони подаци) није у року одређеном овим решењем испунио обавезу која му је наложена овим решењем.

Дозвољава се извршење решења из става 1. диспозитива овог закључка.

Утврђује се да су испуњени услови да се решење из става 1. диспозитива овог закључка изврши непосредном принудом, па се одређује извршење решења печаћењем објекта извршеника на адреси _____.

Жалба изјављена против овог закључка не одлаже започето извршење.

Образложење

Решење _____ инспектора број: _____ од _____.
године постало је извршно дана _____. године, _____
(навести начин на који је решење постало извршно – нпр. истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена или достављањем странци – извршенику (надзираном субјекту), ако жалба не одлаже извршење), у складу са чланом 261. став 3. тачка __)
Закона о општем управном поступку.

Надзирани субјекат, овде извршеник, није добровољно у року одређеним овим решењем испунио обавезу која му је наложена овим решењем, тако што није

(опис обавезе која је наложена решењем), што је _____ инспектор утврдио у контролном инспекцијском надзору, у складу са чланом 41. став 2. у вези са чланом 6. став 5. Закона о инспекцијском надзору. О овом контролном инспекцијском надзору је сачињен записник број: _____ од _____ године.

Имајући у виду утврђено чињенично стање, овим закључком дозвољава се извршење предметног решења.

Истовремено, _____ инспектор је утврдио да се извршење овог решења не може благовремено спровести извршењем преко других лица или принудном мером, односно новчаном казном, у складу са чл. 275. и 276. Закона о општем управном поступку, с обзиром да _____

(опис утврђених чињеница). Следствено, а у складу са чланом 41. став 4. Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 277. Закона о општем управном поступку, утврђено је да су испуњени услови да се решење изврши непосредном принудом, због чега је одређено извршење овог решења печатењем објекта извршеника на адреси _____.

Тачка 4. диспозитива овог решења се заснива на члану 270. став 2. и члану 212. став 4. Закона о општем управном поступку.

На основу свега наведеног, одлучено је као у диспозитиву овог закључка.

Упутство о правном средству: Против овог закључка дозвољено је изјавити жалбу министру

_____ у
року од три дана од дана достављања овог закључка. Жалба која се изјављује односи се само на извршење, а њоме се не може побијати правилност решења које се извршава. Жалба се предаје

_____ (навођење
организационе јединице у којој је распоређен

инспектор) у ____ примерка, а може се изјавити и у записник. Жалба се таксира републичком административном таксом у износу од _____ динара, сагласно Закону о републичким административним таксама („Службени гласник РС“, бр. 43/03 ... 57/14 – усклађени дин. изн.) и уплаћује се на рачун буџета Републике Србије бр. _____. Доказ о уплаћеној републичкој административној такси се прилаже уз жалбу. Жалба изјављена против овог закључка не одлаже започето извршење.

_____ инспектор

(потпис)

Прилози:

- _____

Достављено:

извршенику
у списе предмета
архиви

_____ (други надлежни или заинтересовани орган, организација или субјект, у складу са законом)

- Притужба на рад инспекције -

_____ (назив органа коме се притужба подноси и организационе јединице)

[Напомена: Притужбу разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио]

_____ (адреса)

Предмет: Притужба на рад руководиоца инспекције / инспектора / службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора

Име и презиме и функција лица (руководилац инспекције / инспектор / службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора) на чији рад се подноси притужба: _____

Број предмета: _____

Својство лица које подноси притужбу (нпр. надзирани субјекат): _____

Садржина притужбе (опис незаконитог и неправилног рада):

Докази:

...

(навести доказе за тврдње)

Молимо да нас обавестите о томе како сте поступили са притужбом, као и о исходу поступања.

Молимо да информације у вези са овом притужбом доставите на адресу _____, _____ *(име и презиме)*, односно на адресу електронске поште: _____.

У _____, дана _____ године

Подносилац притужбе

- Захтев за покретање прекршајног поступка -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)
Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____ године

ПРЕКРШАЈНИ СУД У _____

_____ (улица и број, град / општина)

На основу члана 179. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13), члана 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и члана __ став __ Закона о _____ (навођење посебног законског основа), инспектор _____ Министарства _____, _____, подноси

ЗАХТЕВ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА

против:

(Алтернатива 1 – правно лице и одговорно лице у правном лицу)

_____ (назив правног лица), матични број:
_____, ПИБ: _____, седиште и адреса: _____,
законски заступник: _____, _____ (други
идентификациони подаци од значаја), као правног лица,
и
_____ (име и презиме), ЈМБГ: _____,
занимање: _____, функција коју обавља у правном лицу:

изврши увид у доказе који су прилози овом записнику и чине његов саставни део;

да се саслушају у својству окривљених правно лице и одговорно лице у правном лицу против којих је поднет овај захтев за покретање прекршајног поступка, које је потребно позвати са назначених адреса;

да се у својству сведока саслушају:

_____ (име и презиме и адреса);

_____ (име и презиме и адреса);

_____ (име и презиме и адреса);

да се _____

(означење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ, као и других доказа, зависно од конкретних околности);

да се изведу други докази које је неопходно и потребно извести у складу са чланом 89. Закона о прекршајима;

да се за окривљене/ог прибаве/и извештај/и из казних евиденција;

да Суд, након спроведеног поступка, утврђеног постојања прекршаја и утврђене одговорности окривљених/ог за овај прекршај, огласи окривљене/ог одговорним/а за прекршај и изрекне им/му законом прописане/у прекршајне/у санкције/у.

Против окривљених/ог није покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет овог захтева.

Образложење

Дана _____ године у _____ инспектор _____ је извршио инспекцијски надзор код надзираног субјекта, овде првоокривљеног, и том приликом утврдио:

(чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, начин извршења, штетне последице, држање пријављеног после учињеног дела и друге релевантне чињенице и околности).

Докази:

Записник о инспекцијском надзору број: _____ од _____

године, са доказима који су прилози овом записнику и чине његов саставни део

изјаве именованих сведока

_____ *(означење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ, као и*

других доказа, зависно од конкретних околности)
други докази које је неопходно и потребно извести у складу са чланом 89. Закона
о прекршајима

Чланом __ став __ Закона о _____ прописано је _____

Казненим одредбама члана __ став __ тачка __ овог закона прописан је прекршај за
повреду обавезе из цитираних одредаба овог закона.

При оваквом стању ствари, постоји основана сумња да су се у радњама
окривљених/ог стекла сва обележја овог прекршаја.

У време извршења прекршаја и вршења инспекцијског надзора
другоокривљени је имао својство одговорног лица у окривљеном правном лицу.

Доказ:

увид у извод из Регистра _____, који води Агенција за привредне регистре
(АПР)

увид у извод из Правилника о систематизацији послова и радних места
_____, са описом радног места другоокривљеног, који су прилози
записнику о инспекцијском надзору и чине његов саставни део

Против окривљених/ог није покренут кривични поступак или поступак за
привредни преступ за дело које обухвата обележја прекршаја који је предмет овог
захтева.

Имајући све наведено у виду, инспектор _____, као овлашћени орган,
подноси Суду овај захтев за покретање прекршајног поступка.

Молимо да нас, у складу са чланом 42. став 6. Закона о инспекцијском надзору
и одредбама Закона о прекршајима, обавестите о исходу поступања по овом захтеву.

Инспектор _____

(потпис)

(м.п.)

Прилози:

- докази наведени у овом захтеву

Достављено:

наслову

у списе предмета- архиви

- Пријава за привредни преступ -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____. године

ОСНОВНО ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО У _____

_____ (улица и број, град / општина)

На основу члана 85. став 1. и члана 86. став 1. Закона о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77 - испр., 14/85, 10/86 - пречишћен текст, 74/87, 57/89 и 3/90 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 64/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05 - др. закон), члана 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и члана __ став __ Закона о _____ (навођење посебног законског основа), инспектор _____ Министарства _____, _____, подноси

ПРИЈАВУ ЗА ПРИВРЕДНИ ПРЕСТУП

против:

_____ (назив правног лица), матични број:
_____, ПИБ: _____, седиште и адреса: _____,
законски заступник: _____, _____ (други
идентификациони подаци од значаја), као правног лица,
и
_____ (име и презиме), ЈМБГ: _____,
занимање: _____, функција коју обавља у правном лицу:

_____, место и адреса становања:
_____, место и адреса запослења:
_____, држављанин/ка Републике Србије,
_____ (други идентификациони подаци од значаја), као
одговорног лица у правном лицу;

(Напомена: Ако су доступни, у захтеву ће се навести и следећи подаци о лицу против кога се захтев подноси: место и датум рођења, број телефона, е-маил адреса, број телефона на радном месту, бројеви пословних рачуна правног лица и предузетника)

због тога што су:

Дана _____ године у _____

(чињенични опис радње из које произлази извршење привредног преступа, начин извршења, штетне последице и друге релевантне чињенице и околности. Чињенично стање треба изложити језгровито и концизно, али потпуно, тако да се наведу све битне чињенице и околности, користећи се језиком закона).

Чиме постоји основана сумња да су извршили привредни преступ из члана __ став __ тачка __ и став __ у вези са чланом __ став __ Закона о _____.

Стога,

предлажем

да јавни тужилац покрене поступак за привредни преступ, предузме одговарајуће процесне радње и мере и против пријављених поднесе оптужни предлог надлежном привредном суду;

да се у току поступка изведе доказ читањем записника о инспекцијском надзору број: _____ од _____ године, као и изврши увид у доказе који су прилози овом записнику и чине његов саставни део;

да се саслушају у својству осумњичених и окривљених правно лице и одговорно лице у правном лицу против којих је поднета ова пријава за привредни преступ, које је потребно позвати са назначених адреса;

да се у својству сведока саслушају:

_____ (име и презиме и адреса);
_____ (име и презиме и адреса);
_____ (име и презиме и адреса);

да се _____
(означење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ, као и

других доказа, зависно од конкретних околности);
да се изведу други докази које је неопходно и потребно извести у складу са законом;
да се за пријављене прибаве извештаји из казnenих евиденција;
да се, након спроведеног поступка, утврђеног постојања привредног преступа и утврђене одговорности окривљених за овај привредни преступ, окривљени огласе одговорнима за привредни преступ и осуде по закону.

Против пријављених није покренут кривични поступак или прекршајни поступак за дело које обухвата обележја привредног преступа који је предмет ове пријаве.

Образложење

Дана _____ године у _____ инспектор _____ је извршио инспекцијски надзор код надзираног субјекта, овде првопријављеног, и том приликом утврдио:

(чињенични опис радње из које произлази извршење привредног преступа, начин извршења, штетне последице, држање пријављеног после учињеног дела и друге релевантне чињенице и околности).

Докази:

Записник о инспекцијском надзору број: _____ од _____
године, са доказима који су прилози овом записнику и чине његов саставни део
изјаве именованих сведока

(означење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ, као и других доказа, зависно од конкретних околности)
други докази које је неопходно и потребно извести у складу са законом

Чланом __ став __ Закона о _____ прописано је _____

Казnenим одредбама члана __ став __ тачка __ овог закона прописан је привредни преступ за повреду обавезе из цитираних одредаба овог закона.

При оваквом стању ствари, постоји основана сумња да су се у радњама пријављених стекла сва обележја овог привредног преступа.

време извршења привредног преступа и вршења инспекцијског надзора

другопријављени је имао својство одговорног лица у пријављеном правном лицу.

Доказ:

увид у извод из Регистра _____, који води Агенција за привредне регистре (АПР)

увид у извод из Правилника о систематизацији послова и радних места _____, са описом радног места другопријављеног, који су прилози записнику о инспекцијском надзору и чине његов саставни део

Против пријављених није покренут кривични поступак или прекршајни поступак за дело које обухвата обележја привредног преступа који је предмет ове пријаве.

Имајући све наведено у виду, инспектор _____, као овлашћени орган, подноси Основном јавном тужилаштву ову пријаву за привредни преступ.

Молимо да нас, у складу са чланом 42. став 6. Закона о инспекцијском надзору и одредбама Закона о привредним преступима, обавестите о исходу поступања по овој пријави.

Инспектор _____

(потпис)

(м.п.)

Прилози:

- докази наведени у овој пријави

Достављено:

наслову
у списе предмета
архиви

- Кривична пријава -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

(назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

(седиште)

(адреса)

Број: _____

Датум: _____. године

ОСНОВНО ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО У _____

_____ (улица и број, град / општина)

На основу члана 280. ст. 1. и 3. и члана 281. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), члана 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и члана __ став __ Закона о _____ (навођење посебног законског основа), инспектор _____ Министарства _____, _____, подноси

КРИВИЧНУ ПРИЈАВУ

против:

_____ (име и презиме), ЈМБГ: _____,
занимање: _____, функција коју обавља у правном лицу:
_____, место и адреса становања:
_____, место и адреса запослења:
_____, држављанин/ка Републике Србије,
_____ (други идентификациони подаци од значаја), као
одговорног лица у правном лицу;

(Напомена: Ако су доступни, у захтеву ће се навести и следећи подаци о лицу против кога се захтев подноси: место и датум рођења, број телефона, е-маил адреса, број телефона на радном месту, бројеви пословних рачуна правног лица и предузетника)

због тога што је:

Дана _____ године у _____

(чињенични опис радње из које произлази извршење кривичног дела, начин извршења, штетне последице и друге релевантне чињенице и околности. Чињенично стање треба изложити језгровито и концизно, али потпуно, тако да се наведу све битне чињенице и околности, користећи се језиком закона).

Дана _____ године у _____

(чињенични опис радње из које произлази извршење кривичног дела, начин извршења, штетне последице и друге релевантне чињенице и околности. Чињенично стање треба изложити језгровито и концизно, али потпуно, тако да се наведу све битне чињенице и околности, користећи се језиком закона).

Чиме постоји основана сумња да је извршио продужено кривично дело _____ из члана __ став __ у вези са ставом __ у вези а у вези са чланом 61. Кривичног законика.

Стога,

предлажем

да јавни тужилац покрене поступак против пријављеног, предузме одговарајуће процесне радње и мере и пред надлежним судом подигне оптужницу;
да се у току поступка изведе доказ читањем записника о инспекцијском надзору број: _____ од _____ године, као и изврши увид у доказе који су прилози овом записнику и чине његов саставни део;
да се пријављени саслуша у својству осумњиченог и окривљеног;
да се у својству сведока саслушају:

_____ (име и презиме и адреса);

_____ (име и презиме и адреса);
_____ (име и презиме и адреса);

да се _____
(означење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ, као и других доказа, зависно од конкретних околности);
да се изведу други докази које је неопходно и потребно извести у складу са законом;
да се за пријављеног прибаве извештаји из казnenих евиденција;
да се, након спроведеног поступка, утврђеног постојања кривичног дела и утврђене кривице пријављеног за ово кривично дело, пријављени огласи кривим и осуди на казну по закону.

Против пријављеног није покренут поступак за привредни преступ или прекршајни поступак за дело које обухвата обележја кривичног дела за које се подноси ова кривична пријава.

Образложење

Дана _____ године у _____ инспектор _____ је извршио инспекцијски надзор код надзираног субјекта, овде пријављеног, и том приликом утврдио:

(чињенични опис радњи из којих произлази извршење кривичног дела, начин извршења, штетне последице, држање пријављеног после учињеног дела и друге релевантне чињенице и околности).

Докази:

Записник о инспекцијском надзору број: _____ од _____
године, са доказима који су прилози овом записнику и чине његов саставни део
изјаве именованих сведока

_____ (означење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ, као и

других доказа, зависно од конкретних околности)
други докази које је неопходно и потребно извести у складу са законом

Разматрајући психички однос пријављеног према извршеном делу, постоји основана сумња да је пријављени био свестан да услед сопственог чињења може наступити противправно и законом одређено дело и хтео је наступање тог инкриминисаног дела, тако да је поступао са директним умишљајем као обликом кривице. Када је реч о побудама због којих је ово дело учињено, из доступних чињеница произлази да је у питању _____ (нпр. користољубље).

У светлу целокупне чињеничне грађе, узимајући у обзир степен кривице пријављеног, побуде из које је дело учињено, штету која је нанета и држање пријављеног после учињеног дела, основано се изводи закључак о знатној опасности противзаконитог понашања пријављеног.

При оваквом стању ствари, постоји основана сумња да су се у радњама пријављеног стекла сва објективна и субјективна обележја бића продуженог кривичног дела _____ из члана __ став __ у вези са ставом __ у вези а у вези са чланом 61. Кривичног законика.

У време извршења кривичног дела и вршења инспекцијског надзора пријављени је имао својство одговорног лица у правном лицу.

Доказ:

увид у извод из Регистра _____, који води Агенција за привредне регистре (АПР)

увид у извод из Правилника о систематизацији послова и радних места _____, са описом радног места пријављеног, који су прилози записнику о инспекцијском надзору и чине његов саставни део

Против пријављеног није покренут поступак за привредни преступ или прекршајни поступак за дело које обухвата обележја кривичног дела за које се подноси ова кривична пријава.

Имајући све наведено у виду, инспектор _____, као овлашћени орган, подноси Основном јавном тужилаштву ову кривичну пријаву и предлаже покретање кривичног поступка против пријављеног пред надлежним судом, прилаже материјалне доказе и предлаже извођење тих и других доказа у циљу расветљавања и процесуирања дела за које постоји основана сумња да га је пријављени извршио, те предлаже да суд, по спроведеном поступку, прогласи пријављеног кривим и изрекне му кривичну санкцију по Кривичном законика, а у сврху генералне и специјалне превенције у смислу члана 42. у оквиру опште сврхе кривичних санкција из члана 4. став 2. Кривичног законика

Молимо да нас, у складу са чланом 42. став 6. Закона о инспекцијском надзору одредбама Законика о кривичном поступку, обавестите о исходу поступања по овој

пријави.

Инспектор _____

(потпис)

(м.п.)

Прилози:

- докази наведени у овој пријави

Достављено:

наслову
у списе предмета
архиви

- Овлашћење за државног службеника који није инспектор за вршење инспекцијског надзора (решење о овлашћењу) -



Република Србија
МИНИСТАРСТВО _____

(назив управе / сектора)

Број: _____

Датум: _____ . године
_____ (место)

На основу члана 48. став 1./став 2. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15) и члана 140. став 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09 и 99/14), _____
(руководилац инспекције), доноси

РЕШЕЊЕ

(Алтернатива 1 - разлози из члана 48. став 1. Закона о инспекцијском надзору)

Овлашћује се _____ (име и презиме), запослен/а у _____ на радном месту _____, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора.

Ово овлашћење се даје услед _____

(разлози одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року) и траје док трају ове околности.

(Алтернатива 2 - разлози из члана 48. став 2. Закона о инспекцијском надзору)

Овлашћује се _____ (име и презиме), запослен/а у _____ на радном месту _____, да врши инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора.

Ово овлашћење се даје услед _____

(мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора).

Ималац овог овлашћења је овлашћен да предузима управне радње у инспекцијском надзору / врши инспекцијски надзор и предузима радње и изриче мере (*изабрати алтернативу*) које су за инспектора утврђене Законом о инспекцијском надзору и _____
(*навести назив посебног, односно посебних прописа или збирно означање прописа којима се уређује одређена област инспекцијског надзора*).

Ово овлашћење има карактер службене легитимације и користи се као и службена легитимација.

Образложење

Законом о инспекцијском надзору у члану 48. став 1./2. прописано је да (*алтернатива 1*) у случају одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року, руководилац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за инспектора, изузев положеног испита за инспектора, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора, док трају те околности.

(*алтернатива 2*) ако у оквиру одређене области, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским надзором, инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора врши службеник који испуњава прописане услове, кога овласти руководилац инспекције.

С обзиром да _____

(*навести разлоге у складу са тачком 1. овог решења и чланом 48. став 1. Закона о инспекцијском надзору или тачком 2. овог решења и чланом 48. став 2. Закона о инспекцијском надзору*), стекли су се законски услови да руководилац инспекције овласти _____ (*име и презиме*), запосленог/у

_____ на радном месту _____, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора / да врши инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора (*изабрати алтернативу*).

Ово овлашћење има карактер службене легитимације и користи се као и службена легитимација, у складу са чланом 51. став 5. Закона о инспекцијском надзору.

На основу свега наведеног, одлучено је као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења државни службеник може поднети жалбу Жалбеној комисији Владе, у року од осам дана од дана његовог пријема.

Жалба се шаље поштом или се предаје
непосредно преко овог органа.

(РУКОВОДИЛАЦ ИНСПЕКЦИЈЕ)

(потпис)

(м.п.)

Достављено:

државном службенику
у персонални досије
архиви

Решење о одређивању тела које координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе -

На основу члана 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15), члана 32. тачка б) Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14 - др. закон) и чл. _____ Статута _____ (назив јединице локалне самоуправе), Скупштина _____ (назив јединице локалне самоуправе) доноси

РЕШЕЊЕ

О ОБРАЗОВАЊУ КОМИСИЈЕ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА НАД ПОСЛОВИМА ИЗ ИЗВОРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ _____ (НАЗИВ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ)

Овим решењем образује се Комисија за координацију инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности _____ (назив јединице локалне самоуправе) (у даљем тексту: Комисија).

Обухватнији и делотворнији надзор и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, поред усклађивања инспекцијског надзора између инспекција које врше инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности _____ (назив јединице локалне самоуправе), обезбеђује и Комисија.

Утврђује се да инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности _____ (назив јединице локалне самоуправе) врше:

- 1) _____;
- 2) _____;
- 3) _____;

....

[навођење инспекција које врше инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе – нпр.

Комунална инспекција у саставу Секретаријата за инспекцијске послове / Управе за инспекцијске послове / Одељења / Одсека за инспекцијски надзор / организациона јединица другог назива);

Инспекција друмског саобраћаја у саставу Секретаријата за инспекцијске послове / Управе за инспекцијске послове / Одељења / Одсека за инспекцијски надзор / организациона јединица другог назива);

Инспекција за јавне путеве у саставу Секретаријата за инспекцијске послове / Управе за инспекцијске послове / Одељења / Одсека за инспекцијски надзор / организациона јединица другог назива);

Пореска инспекција канцеларијске и теренске контроле у саставу Локалне пореске администрације / Секретаријата за финансије/ Одељења / Одсека за послове локалне пореске администрације / Одељења за утврђивање и наплату јавних прихода / друга организациона целина, односно јединица;

Буџетска инспекција, организована у Служби за буџетску инспекцију (други начин организовања);

Друга инспекција која врши инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе.]

Послови и задаци Комисије јесу:

да разматра и даје мишљење на предлоге планова инспекцијског надзора, које достављају инспекције;

да прати достигнути ниво координације инспекција, иницира мере, утврђује смернице и даје упутства у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и прати њихову реализацију, а нарочито:

за усклађивање планова инспекцијског надзора и рада инспекција,

за размену информација у вршењу инспекцијског надзора,

за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција,

за развој информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора;

да разматра и даје мишљење на нацрте одлука и предлоге других прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора;

да разматра мишљења, директиве, методолошке материјале и приручнике за рад инспекције, анализира праксу инспекцијског надзора и заузима ставове у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима, и објављује те ставове;

да учествује у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу и стручним усавршавањем инспектора, као и утврђивању програма стручног усавршавања инспектора, и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора;

да даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна;

да се стара да се на службеној интернет страници _____ (назив јединице локалне самоуправе) објављују прописи, акти и документи који се односе на инспекцијски надзор;

да, на упит заинтересованих лица, пружа обавештења која се односе на делокруг инспекција у надлежности _____ (назив јединице локалне самоуправе), најкасније у року од седам радних дана;

да, у складу са потребом, подноси извештаје Градском / Општинском већу и Скупштини и даје предлоге за предузимање мера из њихове надлежности;

10) да се стара да се на службеној интернет страници _____ (назив јединице локалне самоуправе) објављују информације о свим носиоцима послова инспекцијског надзора, а нарочито подаци о њиховим

надлежностима, адресама, телефонима и адресама електронске поште, као и о њиховим руководиоцима;

да предузима одговарајуће активности у вези са обраћањем подносиоца притужбе на рад инспекције који је незадовољан одлуком о притужби;

да разматра извештај о раду унутрашње контроле инспекције;

да обавља друге послове и задатке утврђене овим решењем.

4. Комисију чини __ чланова, и то председник, заменик председника и __ осталих чланова из реда руководилаца инспекција и руководилаца задужених за послове привредног развоја.

Председник Комисије руководи њеним радом, усклађује рад чланова и сазива и води седнице Комисије.

Председника Комисије за време његове одсутности или спречености замењује заменик председника Комисије.

5. У Комисију се именују:

за председника:

_____ (име и презиме), градоначелник / председник општине;

за заменика председника:

_____ (име и презиме), секретар Секретаријата за инспекцијске послове / руководилац Управе за инспекцијске послове / Одељења / Одсека за инспекцијски надзор / организациона јединица другог назива;

за чланове:

- 1) _____ (име и презиме), руководилац комуналне инспекције;¹¹⁷ 2) _____ (име и презиме), руководилац инспекције друмског саобраћаја; 3) _____ (име и презиме), руководилац инспекције за јавне путеве; 4) _____ (име и презиме), руководилац локалне пореске инспекције; 5) _____ (име и презиме), руководилац буџетске инспекције;
- 6) руководиоци других инспекција које врше инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности јединице локалне самоуправе;
- 7) ...

за заменике чланова:

- 1) _____ (име и презиме), _____;
- 2) _____ (име и презиме), _____;
- 3) _____ (име и презиме), _____;
- 4) _____ (име и презиме), _____;
- 5) _____ (име и презиме), _____;

¹¹⁷ Навести тачне називе положаја чланова и заменика чланова Комисије – нпр. начелник одељења, шеф одсека и др.

_____ (име и презиме), _____;
.....

Инспекције су дужне да се придржавају смерница и упутстава из тачке 3. став 2) овог решења.

Члан Комисије који није сагласан са овим смерницама и упутствима може да поднесе предлог Градском / Општинском већу, односно Скупштини да заузму став поводом овог питања, односно предузму мере и радње из свог делокруга.

Послове из тачке 3. став 2) подстав (4) овог решења Комисија обавља у сарадњи са органом градске / општинске управе надлежним за послове информатике и електронске управе, који обавља стручне послове и послове градске

општинске управе који се односе на успостављање и одржавање информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора.

Стручно-техничке и административне послове за Комисију обавља Секретаријат за инспекцијске послове / Управа за инспекцијске послове / Одељење / Одсек за инспекцијски надзор / друга организациона јединица.

У оквиру Комисије образују се радне групе и стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора.¹¹⁸

Радном групом, односно стручним тимом руководи члан Комисије, а у раду радне групе, односно стручног тима могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Комисије, комуналне полиције, јавних предузећа и установа чији је оснивач _____ (назив јединице локалне самоуправе), удружења, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора у _____ (назив јединице локалне самоуправе).

Комисија је овлашћена да захтева податке, обавештења, исправе и извештаје који су јој потребни за обављање њених послова и задатака од надлежних органа и ималаца јавних овлашћења.

Комисија доноси пословник о свом раду.

(Напомена: Одредбе наредне тачке се прописују у случају ако је јединица локалне самоуправе – град који има градске општине)

11. Комисија, применом овлашћења прописаних законом и статутом, обавља координацију инспекцијског надзора који врше инспекције градских општина којима је град _____ пренео послове инспекцијског надзора.

Комисија доставља смернице и упутства из тачке 3. став 2) овог решења председницима градских општина ради вршења послова из свог делокруга у погледу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.

¹¹⁸ Пример: Радна група за комунални ред.

Комисија усклађује инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности са повереним пословима инспекцијског надзора из надлежности

_____ (назив јединице локалне самоуправе), обезбеђивањем координације и међусобне сарадње инспекција _____ (назив јединице локалне самоуправе) у утврђивању планова инспекцијског надзора и рада инспекција и сарадње у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора.

Сарадња између инспекција из става 1. ове тачке остварује се у складу са облицима сарадње утврђеним законом и другим прописима којима се уређују државна управа и локална самоуправа, Законом о инспекцијском надзору и посебним законима, и нарочито обухвата међусобно обавештавање, размену информација, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор, као и друге начине унапређења делотворности инспекцијског надзора у надлежности _____ (назив јединице локалне самоуправе).

У оквиру свог делокруга, у складу са одлуком којом се уређује градска / општинска управа, Секретаријат за инспекцијске послове / Управа за инспекцијске послове / Одељење / Одсек за инспекцијски надзор / друга организациона јединица усклађује инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности са повереним пословима инспекцијског надзора из надлежности _____ (назив јединице локалне самоуправе).

Комисија подноси Скупштини редовне извештај о раду најмање сваких 90 дана, као и ванредне извештаје по потреби, и редовно их објављује на интернет страници.

Комисија подноси Скупштини и годишњи извештај најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

Ово решење објавити у „Службеном листу _____ (назив јединице локалне самоуправе)“.

**Изјава о усаглашености посебног закона којим се у одређеној области уређује
инспекцијски надзор са одредбама Закона о инспекцијском надзору
(„Службени гласник РС“, број 36/15)**

Министарство _____

Назив посебног закона:

Садржина, односно потребан обим усаглашавања посебног закона са Законом о инспекцијском надзору:

Разлози због којих усаглашавање посебног закона са Законом о инспекцијском надзору у целини или делимично није потребно:

Уз ову изјаву, доставља се и табела усаглашености.

Учешће консултаната у припреми изјаве и табеле о усаглашености и њихово мишљење о усаглашености:

Потпис и печат

Напомене: Садржина, односно потребан обим усаглашавања и разлози због којих усаглашавање није потребно из тач. 3. и 4. ове изјаве могу се навести у овој изјави или у за то предвиђеним пољима у табели о усаглашености. Садржина, односно обим потребног усаглашавања могу се унети у виду радног текста одредаба или описно.

Табела усаглашености посебног закона којим се у одређеној области уређује инспекцијски надзор

са одредбама Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15)

Министарство _____

Назив посебног закона: _____

Члан посебног закона	Усаглашеност овог члана са Законом о инспекцијском надзору	Навођење одредаба овог члана које су делимично усаглашене или неусаглашене	Да ли је потребно усаглашавање ових одредаба са Законом о инспекцијском надзору?	Ако је усаглашавање одредаба овог члана потребно - у којој садржини, односно обиму је то потребно?	Ако усаглашавање одредаба овог члана у целини или делимично није потребно - навести разлоге

Напомене:

У поље „Члан посебног закона“ уноси се само број члана. Није потребно уношење одредаба посебног закона. Унос је потребан за сваки члан у коме се уређује инспекцијски надзор у одређеној области.

У поље „Усаглашеност овог члана са Законом о инспекцијском надзору“ уноси се једна од следећих опција: „потпуно усаглашен“, „делимично усаглашен“ или „неусаглашен“.

У пољу „Навођење одредаба овог члана које су делимично усаглашене или неусаглашене“, уколико је цео члан посебног закона неусаглашен, није потребно уношење одредаба (садржине) тог члана, него је довољно навести број члана. Када се одредбе наводе, потребно је навести и став у оквиру члана коме припадају.

У пољу „Да ли је потребно усаглашавање ових одредаба са Законом о инспекцијском надзору?“ на питање се одговара са „да“ или „не“.

У пољу „Ако је усаглашавање одредаба овог члана потребно - у којој садржини, односно обиму је то потребно?“ на питање се одговара уношењем радног текста одредаба или описно. Садржина, односно обим потребног усаглашавања може се навести, односно објаснити у изјави о усаглашености или у овој табели.

У пољу „Ако усаглашавање одредаба овог члана у целини или делимично није потребно - навести разлоге“ разлози могу се навести, односно објаснити у изјави о усаглашености или у овој табели.

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије,
Београд

35.072.6(497.11)(094.5.072)

ВОДИЧ за примену Закона о инспекцијском надзору / [аутори Милан
Стефановић ... и др.]. - Београд : Представништво Cardno Emerging
Markets USA Ltd., 2015 (Београд : Астерикс и Обеликс). - [11], 486 стр. ;
28 cm

Тираж 1.000. - Стр. [10-11]: Уводна реч / Кори Удовички. - Напомене и
библиографске референце уз текст. - Садржи и: Закон о инспекцијском
надзору.

ISBN 978-86-919327-0-1

1. Стефановић, Милан [аутор], 1979-

а) Инспекцијски надзор - Србија - Законски прописи

COBISS.SR-ID 218849036