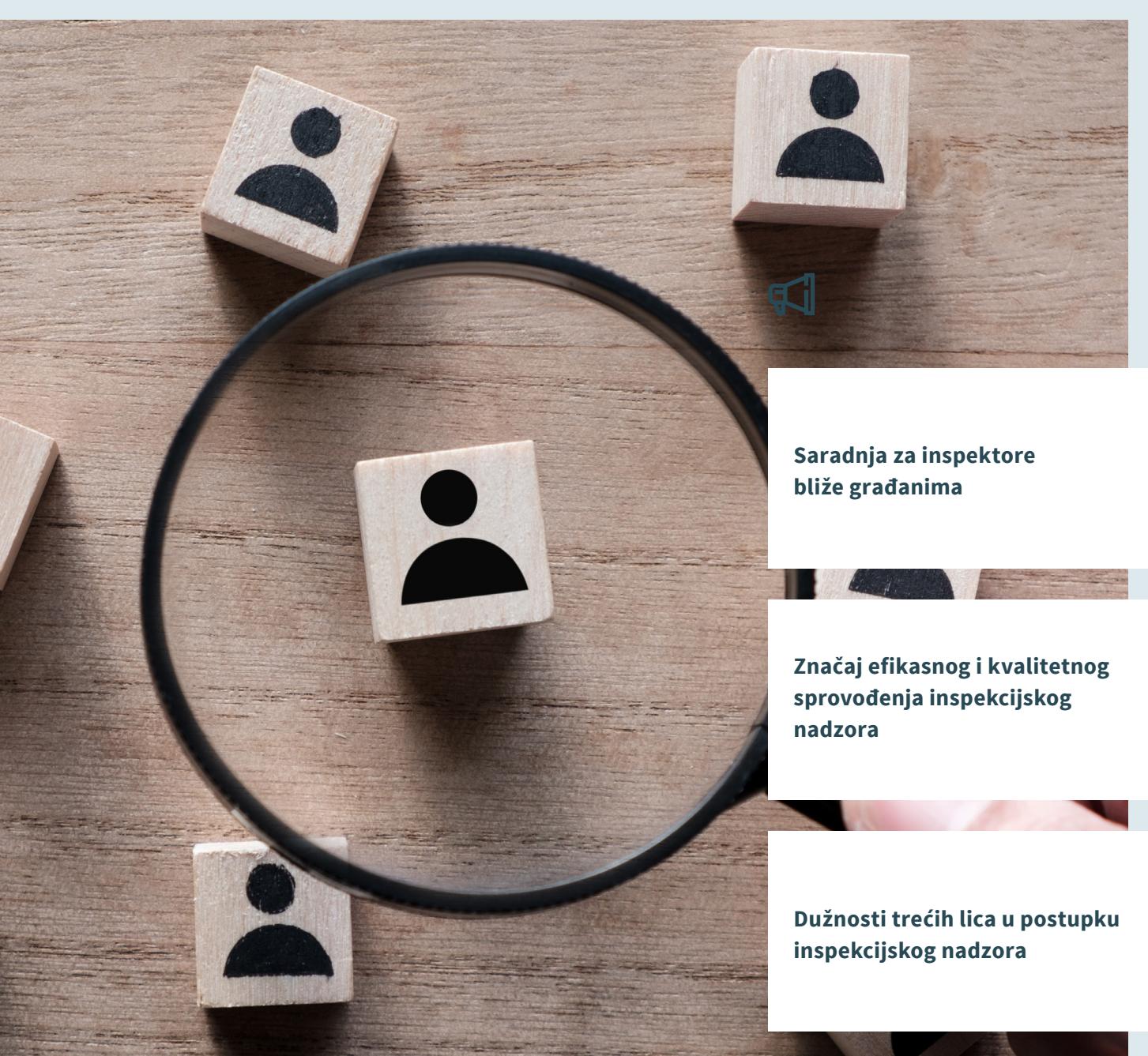


2019

—
Broj II

INFORMATOR

MREŽE INSPEKTORA SRBIJE



Saradnja za inspektore bliže građanima

Još od usvajanja Zakona o inspekcijskom nadzoru, 2015. godine, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) sarađuju sa USAID-om na aktivnostima unapređenja znanja i veština inspektora za primenu novog pravnog okvira. U okviru tadašnjeg Projekta za bolje uslove poslovanja (USAID Business Enabling Project - BEP), kroz obuke o novom Zakonu, te veštinama komunikacije i trenerskim veštinama, prošlo je više od 330 inspektora, uglavnom iz inspekcija na republičkom nivou, iz svih delova Srbije. Tada je bilo više nego jasno da među inspektorima postoji veliko interesovanje za usavršavanje, ne samo u supstancijalnim oblastima njihovog rada (kroz upoznavanje sa novinama u krovnim i sektorskim propisima), već i u oblastima tzv. mekih veština (eng. *soft skills*) koje pomažu da inspektori, ranije prepoznati kao rigidna i konzervativna, postanu dinamičnija, proaktivnija i profesija spremna na promene.

Stoga je osnivanje Mreže inspektora Srbije (MINS, Udruženje) za nas predstavljalo logičan nastavak trenda reforme inspekcija. Osnovano sa inicijalnim ciljem poboljšanja statusa inspektora, Udruženje je vrlo brzo dobilo poverenje širokog kruga inspektora. Poseban kvalitet i dodatna vrednost ove inicijative došli su iz činjenice da je potekla iz same struke, kao i da su osnivanje MINS-a inicirali mahom inspektori sa lokalnog nivoa, često (nenamerno, i uglavnom zbog ograničenih resursa) izostavljeni iz edukativnih aktivnosti.

Imajući u vidu naša prethodna iskustva, februara ove godine Partneri Srbija dobili su podršku od USAID Projekta saradnje za ekonomski razvoj za realizaciju aktivnosti jačanja administrativnih i upravljačkih kapaciteta MINS-a, unapređenje vidljivosti Udruženja među inspektorima i široj javnosti, te daljem osposobljavanje članova za učešće u procesima izrade politika i javnog zagovaranja. Jedan od rezultata ove jednogodišnje inicijative je i Informator pred Vama.



Polazeći od prepostavke da na društvene promene (počev od legislativnih, do onih u ponašanju i stavovima pojedinih grupa, ili šire javnosti) mogu uticati samo dobro strukturirane inicijative, prva aktivnost na jačanju organizacionih kapaciteta bila je organizacija strateškog planiranja MINS-a. Od 3. do 7. aprila 2019, u Vrnjačkoj Banji okupilo se 26 članova Udruženja. Uz podršku trenerskog tima koji su činili Radmila Radić Dudić (ekspertkinja u oblasti strateškog planiranja), Milan Stefanović i Dušan Radovanović (eksperti u oblasti upravnog prava i inspekcijskog nadzora) i Milena Berić (ekspertkinja za komunikacije), učesnici su razgovarali o vrednostima, misiji i viziji MINS-a, organizacionoj strukturi koja bi trebalo da unapredi efektivnost i domaćaj aktivnosti Udruženja, kao i mehanizmima za uticaj na legislativne promene od značaja za rad inspekcija. I pored niza zaključaka, izrade strateških dokumenata i plana komunikacije MINS-a, utisak je da je najznačajniji rezultat ovog događaja nova energija i timski duh koji su članovi Udruženja tokom zajedno provedenih pet dana rada razvili. Ili, rečima jedne od učesnica: „U Vrnjačku Banju smo došli kao kolege, a otisli kao pravi tim.”

A dokaz timskog duha došao je vrlo brzo nakon strateškog planiranja – 25. aprila u Čačku je uz nesobičnu podršku



USAID-a organizovana konferencija Dani inspektora Srbija, kojoj je prisustvovalo preko 700 republičkih, lokalnih i pokrajinskih inspektora iz cele Srbije i svih inspekcija, kao i mnogobrojni gosti i prijatelji MINS- a. Događaj je bio potvrda aktuelnosti tema i inicijativa kojima se MINS u prvoj godini rada bavio – unapređenje materijalnog statusa i uslova rada inspektora, te uspostavljanje partnerskih odnosa sa donosiocima odluka (pre svih, Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu) i drugim relevantnim činiocima.

Međutim, posao MINS-a ovim je tek započet. Među ciljevima Udruženja, u Statutu se navodi i „podizanje nivoa poverenja građana u rad inspektora i unapređenje profesionalne etike“ Čini se da će na tom polju biti potreban

poseban angažman, pre svega kroz prepoznavanje šireg kruga partnera i saveznika Udruženja – od međunarodnih organizacija, nezavisnih institucija, profesionalnih udruženja, ali i udruženja i grupa građana. Poverenje građana u javne službenike može se unaprediti samo ukoliko se omogući i podstakne njihova međusobna komunikacija. Želimo da verujemo da je saradnja koju Partneri Srbija i MINS ostvaruju kroz podršku USAID-a važan korak ka ostvarenju ovog cilja, i da će, između ostalog, približiti inspektore građanima.

Ana Toskić Cvetinović

Izvršna direktorka
Partneri za demokratske promene Srbija

Značaj efikasnog i kvalitetnog sprovođenja inspekcijskog nadzora

U sve više zemalja sveta raste interesovanje za oblast inspekcijskog nadzora. S jedne strane, jer se smatra da nadzor predstavlja preveliko preopterećenje za nadzirane subjekte, a s druge strane baš zato što igrat značajnu ulogu u bezbednosti, zdravstvu, itd... Obe tačke gledišta jesu tačne, ali ovu drugu bi inspektorji trebalo da iskoriste kao motivaciju da se kostantno usavršavaju i rade na sebi. Takođe, i potreba za usavršavanjem raste, jer se i svet oko nas menja sve većom brzinom. Da budem iskren, želja za usavršavanjem je samo jedna neprestana težnja za promenom.

U Holandiji ta promena traje dosta duže nego što je to slučaj u Srbiji, i možda bi bilo interesantno ispričati nešto više o tome.

U periodu od kasnih 90-ih, pa sve do 2015. godine, politika u Holandiji po pitanju inspekcijskog nadzora okarakterisana je brojnim udruživanjima i smanjenjem budžeta. Nadzor je prvenstveno doživljavan kao teret za preduzeća. Dok je krajem 90-ih bilo oko 30 inspektora, 2015. ih je bilo samo 11. U tom periodu broj inspektora je smanjen za 35%. Pored toga, inspekcije su praktično bile primorane da bolje sarađuju, kako bi se smanjila sve teškoće koje sa sobom nosi inspekcijski nadzor. Ja лично sam upravljao tim programom u periodu od 2004. do 2007. godine.

Za mene, kao bivšeg inspektora za zaštitu životne sredine, ovo je bilo jedno veoma poučno iskustvo. Znao sam malo o drugim inspekcijama, a još manje o njihovim nadležnostima i poslovima koje obavljaju. Ali, kada sam se upoznao sa njihovim radom, bio sam veoma iznenađen. Otkrio sam da sve inspekcije imaju toliko toga zajedničkog, kao i da svi mi inspektorji posedujemo veliko znanje! Međutim, razmena svih tih znanja i isustava uopšte nije postojala.

Ubrzo je postalo jasno da saradnja između inspekcija (i inspektora) može biti od velike koristi, iako nije uvek lako postići to u praksi. Između ostalog, osmišljen je i



promotivni slogan sa ciljem da pospeši saradnju – „*Samo stižemo brže, ali zajedno dostižemo dalje*“. Naučili smo dosta o saradnji, kako na različitim nivoima, tako i u svim različitim oblicima i intenzitetima. Naučili smo i da u nekim slučajevima saradnja nije od velike koristi. Jedna od stvari kojoj se sada posebno posvećuje pažnja je to da svi inspektorji zajedno pohađaju sve obuke, bez obzira na to u kojoj inspekciji rade. Baze podataka se sve više ažuriraju i umrežavaju, tako da sada svaki inspektor može da proveri nad kojim subjektima je vršen inspekcijski nadzor u poslednjih 5 godina, ko je sprovedio nadzor, kao i koje vrste prekršaja su počinjene. Zahvaljujući ovoj razmeni informacija, moguće je analizirati podatke i sprovoditi češći inspekcijski nadzor nad „rizičnim“ subjektima.

Sprovodeći istraživanja došli smo do saznanja da na kvalitet inspekcijskog nadzora nije uticao broj inspekcija, već stručnost i stav samih inspektora. Dobar inspektor ne postavlja glupa pitanja, a poštovanje stiče svojim znanjem o aktivnostima nad kojima vrši nadzor, dobrom pripremom, poznavanjem i razumevanjem zakona i propisa i efikasnim metodama rada.

Međutim, smanjenja troškova inspekcijama u Holandiji bila su toliko drastična, da je to izazvalo ozbiljne

probleme. Na primer, zbog brojnih incidenata u klanicama, na farmama i prevarama u vezi sa nabavkom đubriva, Agencija za bezbednost hrane i prehrabnenih proizvoda (NVWA) stalno je bila pod pritiskom, i samo je išla iz jedne krize u drugu. Nacionalna komisija za bezbednost nedavno je zaključila da NVWA (najveća i najreorganizovana inspekcijska služba koja je bila pogodena smanjenjem troškova) više nije u stanju da garantuje dovoljnu bezbednost hrane, a sve to zbog reorganizacije, udruživanja i smanjenja budžeta. Ostale inspekcije su se suočile sa istim problemima, ali u daleko manjoj meri.

Studija koju je 2015. godine izradilo stručno savetodavno telo pri Vladi Kraljevine Holandije predstavlja prekretnicu. Zaključeno je da bi inspekcije trebalo više da se fokusiraju na rezultate inspekcijskog nadzora, a ne na sam broj sprovedenih inspekcijskih nadzora ili broj izrečenih kazni. Fokus bi trebalo da bude na rezultatima, u smislu bezbednosti, zdravlja, dobre edukacije i slično.

Na kraju, inspekcije su promenile fokus i to je, zajedno sa brojnim incidentima, podiglo svest političara o teškoćama sa kojima se inspektori svakodnevno suočavaju. Pored budžeta za povećanje broja inspektora, Vlada je izradila i budžet za inspekcije, koji im omogućava ulaganja u programe usavršavanja.

Inspektori sada mnogo sarađuju, između ostalih, i sa stručnjacima iz oblasti biheviorizma, kako bi usavršili svoje veštine. U porastu je i komunikacija i saradnja sa samim subjektima inspekcijskog nadzora, ekspertima iz raznih oblasti i javnošću.

Savetodavni odbor je ukazao i na to da bi sprovođenje inspekcijskog nadzora trebalo da podstiče na razmišljanje – koje se promene dešavaju i šta one znače? Inspekcije su se obavezale da će objavljivati godišnje izveštaje, npr. na

temu zdravstva, bezbednosti na radu, komunikacije, itd... Najpoznatiji primer ovoga je „Stanje obrazovanja“, izveštaj koji uvek privlači pažnju svih štampanih i elektronskih medija, a neretko doveđe i do skupštinskih rasprava.

Dobri i efikasni inspektori neophodni su kako bi postojao jasan fokus na željene ciljeve i praćenje trendova. Oni bi trebalo da budu sposobni da prepoznaju društvene potrebe i razumeju da su zakoni i propisi tu da štite ljudе i okolinu, a ne samo da kažnjavaju prekršioce. Stoga, zadatak inspektora nije da pronalaze što veći broj prekršaja i da kažnjavaju preduzeća, već da im omoguće da svoj posao rade odgovorno na dugoročne staze. Inspektor mora da pokuša da razume kako preduzeće radi, koji faktori utiču na poslovanje, i utvrdi najefikasniji način da ih osposobi da ispravno obavljaju svoje delatnosti. To zahteva određenu dozu mudrosti. Često inspektorima pokazujem ovo kratko, ali veoma inspirativno predavanje američkog profersora Barry Schwartz-a, koje je dostupno na sledećem linku: https://www.ted.com/talks/barry_schwartz_on_our_loss_of_wisdom (dostupan titl i na srpskom).

Da bi stvari bile još složenije, zahtevi koje će inspektori morati da ispunе u budućnosti će biti sve veći, prvenstveno zbog razvoja veštačke inteligencije, digitalnih baza podataka (*blockchain*), senzora, robotike i ekonomski platforme. Inspekcije, i svi zaposleni u njima, će morati da prate sve nove trendove i tehnologije. Jer, ne postoji ništa gore od inspektora koji ne zna šta se događa. U tom slučaju, inspektori su ništa više od obične smetnje na koju se bespotrebno troši novac.

Poslednjih godina imao sam prilike da u više navrata posetim Srbiju, i primetio sam da se mnogo toga dešava po pitanju inspekcija i sprovođenja inspekcijskog nadzora. U to sam mogao da se uverim i čitajući vaše brojne poruke na LinkedIn-u. Ono što me zaista inspiriše je optimizam

koji postoji u Srbiji, posebno u poređenju sa drugim zemljama. Ovim putem želeo bih da vas ohrabrim da istrajete u svojoj borbi i pomognete Srbiji, a prvenstveno građanima i preduzećima, da izgrade bezbedno i prijatno okruženje. Nema sumnje da vi u tome igrate često potcenjenu, ali veoma važnu ulogu. To je sigurno više nego dovoljan razlog da istrajete.

Rob Velders

Nezavisni konsultant u oblasti izvršenja
Bivši inspektor za zaštitu životne sredine i menadžer u
Inspekciji za zaštitu životne sredine Kraljevine Holandije

Telefon: +31 6 2393 5939

LinkedIn: <https://nl.linkedin.com/in/robvelders>

Tekst prevela: Tamara Ljubović, Partneri Srbija

Izveštaj sa obuke „Integritet i borba protiv korupcije“

U periodu od 13. do 22. marta 2019. godine održan je međunarodni trening program na temu **Integriteta i borbe protiv korupcije**, pod pokroviteljstvom Vlade Kraljevine Holandije, u okviru *Integrity through the Lens of the Rule of Law* MATRA programa. Obuka u organizaciji Haške akademije, Pravnog fakulteta u Lajdenu i Helsinškog komiteta održana je u Holandiji i bavila se mehanizmima osnaživanja integriteta i prevencije korupcije.

Na ovu trening obuku upućena je tročlana delegacija iz Srbije, u čijem sastavu su osim mene, kao predstavnika Mreže inspektora Srbije (MINS), bila i dva predstavnika Agencije za borbu protiv korupcije. Obuka se bavila integritetom kao ključnim konceptom za razumevanje dobrog upravljanja, korupcijom kao sinonimom za sve vrste zloupotreba u smislu postupanja suprotno javnom interesu, etičkim dilemama u procesu odlučivanja, sistemom zaštite uzbunjivača i srodnim temama, i bila je usmerena na jačanje kapaciteta državnih službenika u oblasti kreiranja i primene javnih politika za jačanje individualnog i institucionalnog integriteta. Predavači



na ovim obukama bili su eminentni svetski stručnjaci iz relevantnih oblasti.

Obuka je organizovana na najvišem profesionalnom nivou, osmišljena kao neprekidna interakcija između predavača i učesnika obuke, kao i samih učesnika međusobno, zasnovana na razmeni iskustava i maksimalno iskoriscenim vremenom za sticanje novih znanja i upoznavanjem sa

primerima dobre prakse. Kroz interaktivne sesije, koje su obuhvatale teorijska i praktična znanja, kao i studijske posete, učesnici su bili upoznati sa najboljim praksama u domenu javnih politika za unapređenje integriteta, kako na međunarodnom nivou, tako i u Evropskoj uniji. Obrađene su i teme uloga i odgovornosti različitih aktera u promovisanju integriteta državnih službenika, a posebna pažnja posvećena je izazovima i etičkim dilemama u procesu primene različitih mehanizama za jačanje integriteta, kao i rešenjima za njihovo prevazilaženje.

U okviru programa bilo je organizovano nekoliko studijskih poseta institucijama najvišeg nivoa kao što su Holandski parlament, predstavništvo Evropske komisije, kabinet Evropskog ombudsmana, Evropska kancelarija za borbu protiv korupcije, Jedinica za vođenje istraga visoke korupcije i Holandska policija. Prilikom ovih poseta

bili smo detaljno upoznati sa funkcionisanjem svake institucije pojedinačno iz oblasti obuhvaćenih obukom.

Ovom prilikom želela bih da se zahvalim Vladi Kraljevine Holandije na pruženoj prilici da učestvujem na jednom ovako značajnom događaju, kao i rukovodstvu Mreže inspektora Srbije i Partnerima Srbija. Njihovo angažovanje, kao i angažovanje drugih partnera u reformi inspekcija, vidim kao bitan faktor razvoja i unapređenja inspekcijskih službi, dok podrška koju pružaju inspektorima otvaranjem novih mogućnosti za stručna usavršavanja ima nemerljiv značaj za inspekcijske službe.

Suzana Vasiljević, dipl.ecc.

Poverenik Mreže inspektora Srbije (MINS)
Inspektor i rukovodilac Odeljenja za inspekcijske poslove
OU opštine Veliko Gradište

Dužnosti trećih lica u postupku inspekcijskog nadzora

Postupak inspekcijskog nadzora, kao poseban upravni postupak, obuhvata sledeće učesnike: 1) inspekcijski organ (inspekciju), koji sprovodi postupak preko inspektora, kao ovlašćenog službenog lica, i 2) stranku – nadziranog subjekta [deo treći, Glava I. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje). Istovremeno može biti više nadziranih subjekata, zavisno od predmeta nadzora, odnosno može se na strani nadziranog subjekta pojaviti više lica. Inspekcijska upravna stvar može biti i



dvostranačka, kada u postupku učestvuju dve strane sa suprotstavljenim interesima (nadzirani subjekat i protivna stranka), gde je protivnoj strani zakonom ili zaključkom inspektora priznato svojstvo stranke. Tako, na primer, članovi porodice nadziranog subjekta koji je fizičko lice, kao i druga lica, mogu biti isto stranke u postupku u svojstvu nadziranog subjekta (npr. zajednički vlasnici ili suvlasnici stvari). Lica, koja na osnovu zakona ili zaključka inspektora o priznavanju svojstva stranke nemaju svojstvo stranke, u postupku su treća lica.

Ako određeni subjekti u postupku inspekcijskog nadzora učestvuju u svojstvu trećih lica, na njih se primenjuju odredbe člana 23. Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr. zakoni 95/18) i čl. 122. i 133. Zakona o opštem upravnom postupku.

Član 23. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisuje da su treća lica dužna da inspektoru dozvole pristup poslovnom i drugom nestambenom prostoru, zemljištu ili objektu čiji su vlasnici ili korisnici, odnosno držaoci, kada je verovatno da nadzirani subjekat u ili na njemu obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili da se tu nalaze predmeti od značaja za inspekcijski nadzor, kao i prelazak preko zemljišta ili prostora u tu svrhu. Ako treća lica neomoguće inspekcijski nadzor, inspektor ima prema njima ovlašćenja kao prema nadziranom subjektu. Treća lica koja raspolaže dokazima i drugim podacima potrebnim za inspekcijski nadzor dužna su da ih pruže inspektoru i omoguće mu saslušanje svedoka, u roku od tri dana od zahteva inspektora.

Prema tome, član 23. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisuje sledeće obaveze trećih lica:

- 1) da inspektoru omoguće uviđaj – terenski nadzor (terensku kontrolu). To je obaveza i prema članu 133. stav 5. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da držalac stvari, prostorija ili zemljišta

koji su predmet uviđaja ili u kojima ili na kojima se nalazi predmet uviđaja ili preko kojih se prelazi da bi se izveo uviđaj, mora dozvoliti uviđaj;

- 2) da inspektoru dostave ispravu (dokument) i podatke, i
- 3) daju izjavu u svojstvu svedoka.

Za povrede obaveza iz ovog člana, Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 58. propisuje prekršaje trećeg lica – pravnog lica, preduzetnika, fizičkog lica i odgovornog lica u pravnom licu. U stavu 1. ovog člana propisano je da će se novčanom kaznom od 100.000 do 800.000 dinara kazniti za prekršaj treće lice koje ima svojstvo pravnog lica koje:

- 1) inspektoru ne dozvoli pristup poslovnom i drugom nestambenom prostoru, zemljištu ili objektu čiji je vlasnik ili korisnik, odnosno držalac, kada je verovatno da nadzirani subjekat u ili na njemu obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili da se tu nalaze predmeti od značaja za inspekcijski nadzor, kao i prelazak preko zemljišta ili prostora u tu svrhu (član 23. stav 1);
- 2) raspolaže dokazima i drugim podacima potrebnim za inspekcijski nadzor, a ne pruži ih inspektoru i ne omogući mu saslušanje svedoka, u roku propisanom ovim zakonom (član 23. stav 2).

Što se prve obaveze trećih lica u skladu sa članom 23. Zakona o inspekcijskom nadzoru tiče, Zakon o opštem upravnom postupku u članu 133. stav 6. propisuje da treće lice može da zabrani uviđaj iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje. U članu 125. stav 2. tačka 1) istog zakona propisano je da svedok ima pravo da uskrati svedočenje o pojedinim pitanjima – ako bi odgovorom izložio teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili krivičnom gonjenju sebe, krvnog srodnika u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do trećeg stepena zaključno, supružnika, vanbračnog partnera, tazbinskog srodnika do drugog stepena zaključno, pa i kada je bračna zajednica prestala,

staratelja ili štićenika, usvojitelja ili usvojenika. U stavu 3. istog člana propisano je da sve dok može da uskrati svedočenje i o drugim činjenicama ako navede važne razloge i učini ih barem verovatnim. Pritom, saglasno stavu 4. ovog člana, opasnost od imovinske štete ne daje svedoku pravo da uskrati svedočenje o pravnim poslovima kojima je prisustvovao kao svedok, posrednik ili zapisničar, o radnjama koje su u vezi sa spornim odnosom, ako ih je preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik stranke, kao i u slučaju kada posebni propisi obavezuju svedoka da podnese prijavu ili da izjavu o nekim radnjama.

Mišljenja smo da se ove odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje se odnose na zabranu uviđaja iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje ne mogu primeniti u postupku inspekcijskog nadzora. Ovo zbog toga što sam nadzirani subjekat ima izričito propisanu obavezu da omogući inspektoru vršenje uviđaja – nadzora (član 20. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru sa prekršajem za kršenje ove obaveze u članu 56. istog zakona; ovakve odredbe prisutne su i u posebnim zakonima), odakle sledi stanovište da ne mogu njegovi članovi porodice imati veća prava i onemogućiti vršenje nadzora. Zakonom o inspekcijskom nadzoru, kao posebnim zakonom u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku je ovo izričito propisano u članu 23. stav 1. sa prekršajem u članu 58. U prilog tome govori i stav 7. učlanu 133. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da se protiv držaoca koji neopravdano zabrani uviđaj primenjuju mere kao prema svedoku koji neopravdano uskrati svedočenje, dok Zakon o inspekcijskom nadzoru propisuje drugačiji režim u članu 23. stav 1 – ako treća lica ne omoguće inspekcijski nadzor, inspektor ima prema njima ovlašćenja kao prema nadziranom subjektu. Treća lica time nisu, kao u Zakonu o opštem upravnom postupku, izjednačeni sa svedocima, nego sa nadziranim subjektom. U suprotnom, članovi

porodice nadziranog subjekta bi se mogli zloupotrebiti za onemogućavanje vršenja nadzora.

Što se druge i treće obaveze trećih lica tiče – Zakon o opštem upravnom postupku u članu 122. stav 4. propisuje da ako se isprava nalazi kod trećeg lica koje neće dobrovoljno da je pokaže, ovlašćeno službeno lice nalaže mu da ispravu pokaže na usmenoj raspravi. Pre toga, trećem licu pruža se prilika da se izjasni. Stavom 5. ovog člana propisano je da treće lice može odbiti da pokaže ispravu iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje, ali i iz drugih opravdanih razloga, sa upućivanjem na pomenuti član 125. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim se uređuje pravo da se uskrati svedočenje. Protiv trećeg lica koje neopravdano odbije da pokaže ispravu postupa se kao protiv svedoka koji neopravdano uskraćuje svedočenje. Članom 127. Zakona o opštem upravnom postupku uređeno je prinudno dovođenje i novčano kažnjavanje svedoka. Stranka koja se poziva na ispravu koja se nalazi kod trećeg lica dužna je da njemu naknadi troškove koji su nastali u vezi s pokazivanjem isprave.

Prema tome, za treća lica, uključujući članove porodice nadziranog subjekta (ako su treća lica, tj. ako i sami nemaju svojstvo nadziranog subjekta) važe obaveze iz člana 23. Zakona o inspekcijskom nadzoru, s tim što oni mogu, iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje, kao i iz – kako to Zakon o opštem upravnom postupku u članu 122. stav 5. propisuje – drugih opravdanih razloga, da odbiju da dostave inspektoru ispravu (dokument). Pravo da uskrati svedočenje ova lica imaju u skladu sa uslovima iz člana 125. Zakona o opštem upravnom postupku. No, pravo da onemoguće vršenje inspekcijskog nadzora nemaju. I prekršajna odredba člana 58. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru razdvaja ove dve vrste obaveza u dve posebne tačke. Ako se neko od ovih lica služi pomenutim pravima, potrebno je da za to inspektoru

navede razloge, odnosno da inspektor upita za razloge i da ih pisano konstatiše, odnosno da konstatiše odgovor.

U vezi sa obavezom trećeg lica da inspektoru dostavi ispravu (dokument) i podatke, članom 17. stav 4. propisano je da inspekcijski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru, pored ostalog, ako postoji opasnost da će treće lice sakriti, uništiti, prepraviti, oštetiti ili delimično ili potpuno učiniti neupotrebljivom ispravu, odnosno druge predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u postupku inspekcijskog nadzora, odnosno u postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom.

I određen i posebni propisi sadrže odredbe o obavezi trećih lica da inspektoru dostave ispravu (dokument) i podatke. Tako, na primer, članom 10. st. 1. i 2. Uredbe o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije („Službeni glasnik RS“, broj 93/17) propisano je da se inspekcijska kontrola vrši uvidom u poslovne knjige, izveštaje, evidencije i drugu dokumentaciju subjekta inspekcijske kontrole i da budžetska inspekcija ima pravo uvida u dokumentaciju o poslu koji je predmet inspekcijske kontrole i kod drugih lica, učesnika u tom poslu. Stavom 3. ovog člana propisano je da su ova lica dužna da po zahtevu budžetskog inspektora ovu dokumentaciju stave na uvid, po potrebi kopiraju, ovare u potrebnom broju primeraka i pruže sve druge potrebne informacije.

Usloženijim predmetima u kojima se prepostavlja vršenje inspekcijskih ovlašćenja prema trećim licima, premda članom 16. Zakona o inspekcijskom nadzoru nije izričito predviđeno kao element naloga za inspekcijski nadzor, iz razloga pravne sigurnosti i efikasnosti postupka, celishodno je u nalogu za inspekcijski nadzor utvrditi propisana ovlašćenja koja inspektorima u odnosu na treća lica.

Kada je reč o zahtevu prema trećem licu da stavi na uvid, pokaže i dostavi određenu dokumentaciju, inspektor o tome donosi zaključak, u skladu sa članom 146. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku. Tim odredbama propisano je da je zaključak – upravni akt kojim organ upravlja postupkom i koji se donosi kad ovim zakonom nije određeno da se donosi rešenje, a članom 122. Zakona o opštem upravnom postupku nije određeno da se donosi rešenje. Protiv zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor, a može se pobijati tužbom protiv rešenja (tužbom protiv rešenja o glavnoj stvari). U prilog stanovištu da u ovom slučaju inspektor donosi zaključak govore i odredbe člana 16. st. 4. i 7. i člana 24. st. 2. i 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru, a kojima se uređuju slične situacije sa izričitim propisivanjem da se donosi zaključak. Zaključak se u ovom slučaju može doneti na zapisnik o inspekcijskom nadzoru ili kao poseban upravni akt, tj. poseban dokument, što je preporučivo učiniti u složenijim predmetima i kada je u pitanju veći obim dokumentacije. O preuzetoj dokumentaciji inspektor sačinjava popis preuzetih dokumenata. U članu 35. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da se u zapisnik unose, pored ostalog, opis preduzetih radnji i popis preuzetih dokumenata.

Članom 63. Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da se zapisnik sastavlja, između ostalog, važnijim usmenim izjavama stranaka, drugih učesnika u postupku i trećih lica, a saglasno tome, član 35. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisuje da se u zapisnik unose, pored ostalog, izjave koje su date.

Ako se inspekcijski nadzor sprovodi, pored nadziranog subjekta čije poslovanje i postupanje se proverava, i u odnosu na drugog subjekta koji je učesnik u poslu koji je predmet nadzora, onda i taj subjekat (odnosno, ti subjekti – ako ih ima više) spada u krug nadziranih subjekata i, kao takav, navodi se u nalogu za inspekcijski nadzor, u skladu

sa članom 16. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru, u vezi sa članom 90. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku. Ako nisu unapred poznati svi subjekti koji su povezani određenim poslovnim odnosom koji je predmet nadzora, odnosno nije ih moguće sa tačnošću unapred utvrditi i odrediti (nisu određeni, ali su odredivi, tj. postoje podaci na osnovu kojih se mogu utvrditi), moguće je, u skladu sa članom 16. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru, da se ovi subjekti nalogom obuhvate na odrediv način. Ovim odredbama Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da nalog za inspekcijski nadzor sadrži, pored ostalog, podatke o nadziranom subjektu ili subjektima ako su poznati, a ako ti podaci nisu poznati, odnosno ako nije moguće utvrditi nadzirane subjekte ili je njihov broj prevelik – odgovarajuće poznate informacije od značaja za određenje subjekta, odnosno subjekata kod kojih će se vršiti nadzor (npr.: vrsta delatnosti ili aktivnosti, teritorijalno područje, lokacija objekta, vrsta robe ili proizvoda, odnosno usluga itd.). U tom smislu, ako je ovakav slučaj po sredi i izabere se ova opcija, nalogom bi bio određen nadzirani subjekat koji je poznat i određen, a oni subjekti koji nisu unapred poznati, odnosno nije ih moguće sa tačnošću unapred utvrditi i odrediti, bili bi obuhvaćeni na odrediv način (tipa: „drugi subjekti koji su učesnici u poslu koji je predme tnadzora“ i slično).

Ako bi se, pak, u toku inspekcijskog nadzora utvrdilo da je nalogom i nadzorom potrebno obuhvatiti i druge subjekte u svojstvu nadziranih subjekata, pored onih koji su navedeni u postojećem nalogu, u skladu sa članom 16. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru, izdala bi se dopuna tog naloga (dopunski nalog).

Treća lica imaju i obavezu da ne onemogućavaju ili otežavaju sprovođenje upravnog izvršenja rešenja donetog u postupku inspekcijskog nadzora. Saglasno članu 192. Zakona o opštem upravnom postupku, upravno izvršenje se sprovodi prema licu koje je obavezano da ispunji neku obavezu (izvršenik), i to po službenoj dužnosti ako to nalaže javni interes, kao što je slučaj sa inspekcijskim rešenjima koja se prinudno izvršavaju. Za onemogućavanje ili otežavanje sprovođenja upravnog izvršenja od strane trećeg lica propisan je prekršaj u članu 61a Zakona o inspekcijskom nadzoru. Tim odredbama propisane su novčane kazne u fiksnom iznosu, za koje se izdaje prekršajni nalog, u skladu sa članom 168. stav 1. Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS“, br. 65/13, 13/16 i 98/16-US), kojim je propisano da se prekršajni nalog izdaje kada je za prekršaj zakonom ili drugim propisom od prekršajnih sankcija predviđena samo novčana kazna u fiksnom iznosu. Za izdavanje prekršajnog naloga za prekršaj iz ovog člana ovlašćen je inspektor, u skladu sa članom 61a stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru i članom 169. tačka 3) Zakona o prekršajima, kojim je propisano da ovlašćeni organ, odnosno ovlašćeno lice će izdati prekršajni nalog ukoliko je prekršaj iz njegove nadležnosti otkrio prilikom inspekcijskog ili drugog nadzora pregledom dokumentacije, prostorija i robe ili na drugi zakonom propisan način.

Milan Stefanović

Prilog**Model zaključka
Uvid inspektora u dokumentaciju kod trećeg lica/
dostavljanje inspektoru dokumentacije od strane trećeg lica**

Republika Srbija

_____ (organ)

_____ (organizaciona jedinica)

Broj: _____

Datum: _____. godine

_____ (mesto)

Na osnovu člana 146. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 - Autentično tumačenje) u vezi sa članom 23. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr. zakon i 95/18), a u vezi sa članom 122. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku, u postupku inspekcijskog nadzora nad _____ (identifikacioni elementi nadziranog subjekta), _____ inspektor _____ (ime i prezime), broj službene legitimacije: _____, donosi

ZAKLJUČAK

1. Određuje se izvođenje dokaza uvidom u dokumentaciju o poslu _____ (navođenje posla), koji je predmet inspekcijskog nadzora, a koja se nalazi kod trećeg lica _____ (podaci o trećem licu), kao učesnika u tom poslu.

2. Nalaže se trećem licu/zastupniku/odgovornom licu pravnog lica iz tačke dispozitiva 1. ovog zaključka (izabrati odgovarajuću opciju) da _____ inspektoru stavi na uvid i/ili dostavi (izabrati odgovarajuću opciju) sledeću dokumentaciju:

- _____

-

(specifikacija ili opis dokumentacije).

(Alternativne formulacije za zahtev inspektora:

- Poziva se treće lice...

- Zahteva se od trećeg lica...)

Rok: Tri dana od dana prijema ovog zaključka.

3. Treće lice ima pravo da se izjasni o dokumentaciji iz tačke 2. dispozitiva ovog zaključka.

4. Po preuzimanju dokumentacije, _____ inspektor će sačiniti popis preuzetih dokumenata.

Obrazloženje

Inspektor je u toku vršenja inspekcijskog nadzora, koji za predmet ima _____

(navođenje predmeta kontrole), ustanovio da je za pravilno
i potpuno utvrđivanje činjenica neophodno da se izvede dokaz uvidom u dokumentaciju o poslu koja je predmet
inspekcijskog nadzora, koja se nalazi kod trećeg lica _____
(podaci o trećem licu),
kao učesnika u tom poslu.

Članom 23. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da su treća lica koja raspolažu dokazima i drugim
podacima potrebnim za inspekcijski nadzor dužna da ih pruže inspektoru, u roku od tri dana od zahteva inspektora. Za
povrede obaveza iz člana 23, Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 58. propisuje prekršaje trećeg lica.

Zakon o opštem upravnom postupku u članu 122. stav 4. propisuje da ako se isprava nalazi kod trećeg lica koje neće
dobrovoljno da je pokaže, ovlašćeno službeno lice nalaže mu da ispravu pokaže na usmenoj raspravi, a, pre toga,
trećem licu pruža se prilika da se izjasni.

U članu 35. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da se u zapisnik unose, pored ostalog, opis preduzetih
radnji i popis preuzetih dokumenata.

U skladu sa izloženim, odlučeno je kao u dispozitivu ovog zaključka.

Uputstvo o pravnom sredstvu: Protiv ovog
zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može
pokrenuti upravni spor. Zaključak se može
pobijati tužbom protiv rešenja o glavnoj stvari.

inspektor

Vrste inspekcijskog nadzora

Inspeksijski nadzor, kao poseban upravni postupak koji: (1) kao posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave; (2) u poslovima koje iz svoje izvorne nadležnosti vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave; i koji (3) organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima vrše kao druge oblike nadzora i kontrole, uređen je Zakonom o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr. zakon i 95/18). Konkretni domen i obim primene, u zavisnosti od nadležnosti inspekcije, načina organizacije nadzornih poslova i samog materijalnog propisa čija se primena nadzire, omeđeni su odredbama čl. 2. i 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru.

Jedna od zajedničkih tema za sve inspekcije, počev od stupanja na snagu osnovnog teksta Zakona o inspekcijskom nadzoru i početka primene, potom donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 95/18) i danas, jeste pitanje vrste inspekcijskog nadzora i pravila i toka postupka koji su upravo povezani sa konkretnim predmetom (temom) nadzora i kontrole. U ovom članku osvrnućemo se na dosadašnju praksu i postupanja i pokušati da iste sistematizujemo kroz pitanja naloga za inspekcijski nadzor, obaveštenja o predstojećem inspekcijskom nadzoru i pokretanja postupka inspekcijskog nadzora. U interesu preglednosti, kod svake vrste nadzora ponaosob će se analizirati moguće varijable po pitanju izdavanja naloga, obaveštavanja i pokretanja postupka.

1. Redovan inspekcijski nadzor

Redovan inspekcijski nadzor je oblik inspekcijskog nadzora koji se vrši prema planu inspekcijskog nadzora, zasnovanom na utvrđenom stanju u oblasti inspekcijskog



nadzora i proceni rizika (član 10). Ovaj oblik nadzora predstavlja srž inspekcijskih aktivnosti, zbog čega plan inspekcijskog nadzora obavezno sadrži i: ciljeve koje inspekcija teži da ostvari u planiranom periodu; učestalost i obuhvat vršenja inspekcijskog nadzora po oblastima i svakom od stepena rizika; pregled nadziranih subjekata kod kojih će se vršiti inspekcijski nadzor ili pregled aktivnosti koje će se nadzirati (ako nije moguće utvrditi nadzirane subjekte ili je njihov broj prevelik); period u kome će se vršiti inspekcijski nadzor; podatke o resursima inspekcije koje će biti opredeljeni za vršenje inspekcijskog nadzora.

Treba napomenuti da plan inspekcijskog nadzora sadrži i druge podatke koji se odnose na sadržinu inspekcijskog delovanja koji se mogu planirati, odnosno proceniti, i time pravilno usmeriti raspoloživi kapaciteti. Naime, jasno je da nije moguće, niti se to može očekivati, da inspekcije ostvaruju konstantnu i neprestanu kontrolu svih nadziranih subjekata iz svoje nadležnosti – s jedne strane, resursi inspekcija su ograničeni, a sa druge strane, takav pristup ne bi bio opravдан sa stanovišta delotvornog upravljanja rizikom. Upravo zato se planom utvrđuju planirane mere i aktivnosti preventivnog delovanja inspekcije i planirane mere i aktivnosti za sprečavanja

obavljanja delatnosti i vršenja, kao i očekivani obim vanrednih inspekcijskih nadzora u periodu u kome će se vršiti redovan inspekcijski nadzor. Na taj način inspekcija ostvaruje potpunu aktivnost: promovisanje i podsticanje zakonitog poslovanja i usklađenosti rada nadziranih subjekata sa propisima, aktivnosti usmerene prema suzbijanju sive ekonomije i sprovođenje postupaka po zahtevima nadziranih subjekata ili predstavkama.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 95/18) propisano je da inspekcijski nadzor na državnoj granici, koji se obavlja redovno, upodobljava se redovnom inspekcijskom nadzoru. Na njega se shodno primenjuju odredbe ovog zakona, ako ovim ili posebnim zakonom drugačije određeno, odnosno kada to proističe iz potvrđenog međunarodnog ugovora ili pravnih tekovina Evropske unije. Ovom dopunom zakona je precizirana priroda nadzora graničnih inspekcijskih službi, upravo imajući u vidu da je reč o tipičnim, redovnim aktivnostima koje se odvijaju po pristupu lica, robe ili pošiljke na državnu granicu.

U postupku redovnog inspekcijskog nadzora, kao i u postupku inspekcijskog nadzora na državnoj granici koji se obavlja redovno, inspekcija je dužna da primenjuje kontrolne liste iz svoje oblasti inspekcijskog nadzora (član 14. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Nalog za inspekcijski nadzor – Redovni inspekcijski nadzor je vrsta nadzora u kome – bez izuzetka – se mora izdati nalog za inspekcijski nadzor. Najpre, kako inspekcija planira njegovo vršenje u toku perioda za koji se sastavlja plan inspekcijskog nadzora, priprema i izdavanje naloga za inspekcijski nadzor može se izvršiti blagovremeno. Ujedno, tada nalog za inspekcijski nadzor ima svojstvo akta o pokretanju postupka iz člana 90. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br.

18/16, i 95/18 – autentično tumačenje). Po ovoj odredbi opšteg upravnog prava, pre pokretanja postupka po službenoj dužnosti koji nije u interesu stranke, organ pribavlja informacije i preuzima radnje da bi utvrdio da li su ispunjeni uslovi za pokretanje postupka i, ako jesu, donosi akt o pokretanju postupka (zaključak, nalog i sl.).

Po pitanju sadržine naloga za redovni inspekcijski nadzor (kao i za ostale vrste inspekcijskih nadzora iz člana 6. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kada se za iste izdaje nalog), treba imati u vidu elemente propisane članom 16. stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru, od kojih treba izdvajiti nekoliko značajnijih:

- podaci o nadziranom subjektu ili subjektima ako su poznati, a ako ti podaci nisu poznati, odnosno nije moguće utvrditi nadzirane subjekte ili je njihov broj previelik – odgovarajuće poznate informacije od značaja za određenje subjekta/subjekata kod kojih će sevršiti nadzor – pravilo je da se u nalogu pojedinačno utvrde i navedu identifikacioni podaci nadziranog subjekta. Međutim, kod pojedinih nadzora to nije moguće, budući da se u redovnim nadzorima očekuje kontrola velikog broja nadziranih subjekata, pa bi takav vid izdavanja naloga bio iscrpan i nepotreban. Na primer, izdavanje naloga komunalnoj inspekciji za redovni nadzor nadziranih subjekata u ispunjenju obaveze čišćenja trotoara od snega i leda (u zimskim mesecima), može se opisno odrediti prema delu područja/naselja u kome se vrši nadzor, pri čemu je takav nalog validan za bilo koji zatečeni nadzirani subjekt u okviru tog područja.
- navođenje i kratko objašnjenje vrste i oblika inspekcijskog nadzora, precizan i jasan opis inspekcijskog nadzora, procenjeni stepen rizika – ovi podaci predstavljaju sažetak predmeta kontrole i služe nadziranom subjektu kao orientir o predstojećem toku postupka.

- razlozi za izostavljanje obaveštenja – obavezno se unose ukoliko se nalog za redovni inspekcijski nadzor ne dostavlja nadziranom subjektu, o čemu sledi posebno obrazloženje u nastavku teksta.

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru

nadzoru – Poput naloga, i obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru jeste tipično i najviše zastupljeno kod redovnih inspekcijskih nadzora. Članom 17. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da inspektor u pisanom obliku obaveštava nadzirani subjekt o predstojećem inspekcijskom nadzoru, najkasnije tri dana pre početka nadzora, i to elektronskim putem, a može se učiniti i u papirnom obliku. Zakonodavac propisuje elektronsko obaveštavanje kao uobičajeni oblik komunikacije, što donosi koristi i uštede inspekciji u kancelarijskom poslovanju, ali i u smislu efikasne dostave obaveštenja. Uspešnoj elektronskoj komunikaciji sa privrednim subjektima svakako doprinosi i odredba člana 21. stav 1. Zakona o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 36/11, 99/11, 83/14 – dr. zakon, 5/15, 44/18 i 95/18) kojom je propisano da je društvo dužno da ima adresu za prijem elektronske pošte, koja se registruje u skladu sa zakonom o registraciji, a samostalnim članom 158. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o privrednim društvima („Službeni glasnik RS“, br. 44/18) propisano je da su postojeća privredna društva, preduzetnici, predstavništva i ogranci stranih privrednih društava koji nemaju registrovani adresu za prijem elektronske pošte, dužni da registruju tu adresu u roku od godinu dana od dana početka primene ovog zakona.

Međutim, u delu stručne javnosti postoji pogrešan stav o tome da je obaveštenje o predstojećem nadzoru obavezno za svaki redovni nadzor, koji je verovatno uslovljen paralelnim zaključkom zbog obaveznosti naloga. Dakle, redovni inspekcijski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta, pod uslovima

propisanim članom 17. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Kako se za redovni inspekcijski nadzor izdaje nalog, konkretni razlozi za izostavljanje obaveštenja navode se u nalogu za inspekcijski nadzor, uz navođenje poznatih i verovatnih činjenica, koje u konkretnom slučaju potkrepaju te razloge.

Takođe, izostanak obaveštenja o predstojećem nadzoru je učestaliji kod vanrednih inspekcijskih nadzora nego kod redovnih, zbog čega se u delu članka o toj vrsti nadzora bliže obrađuju zakonom propisani razlozi iz člana 17. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Na ovom mestu predstavićemo neke primere redovnih inspekcijskih nadzora, kod kojih je izostanak obaveštenja opravдан i razuman:

- kontrola „rada na crno“ od strane inspekcije rada;
- kontrola građenja bez građevinske dozvole od strane građevinske inspekcije;
- kontrola odlaganja komunalnog otpada od strane komunalne inspekcije; i,
- kontrola korišćenja voda i izvođenja radova od strane vodne inspekcije i dr.

Dakle, pitanje obaveštenja o predstojećem redovnom inspekcijskom nadzoru rezimiramo stavom da je obaveštenje u ovim nadzorima uobičajeno, ali da su mogući izuzeci koji su na zakonu zasnovani, svršishodni i logični, sa adekvatnom argumentacijom i potkrepljeni opravdanom bojazni da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili datakvo postupanje nalaže zaštita javnog interesa.

Za inspekcijski nadzor na državnoj granici, obaveštenje nije neophodno.

Otpočinjanje inspekcijskog nadzora – Članom 18. st. 7. i 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisan je trenutak kada se postupak smatra započetim. Pošto

se redovni inspekcijski nadzor vodi po nalogu koji se uvek izdaje, inspekcijski nadzor počinje kad inspektor uruči nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu nalog za inspekcijski nadzor (stav 7). Ako nadzirani subjekat, odnosno prisutno lice, odbija uručenje naloga za inspekcijski nadzor, smatra se da inspekcijski nadzor počinje pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu (stav 8).

Članom 18. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da pretpostavka započetog postupka važi i u situaciji kada inspektor predočava nalog za inspekcijski nadzor koji se vrši nad većim brojem nadziranih subjekata, uključujući terenski inspekcijski nadzorsa istim predmetom nadzora, koji se u periodu određenom u nalogu vrši uzastopno kod više nadziranih subjekata. Tada je upravo reč o učestalim, većim nadzorima o kojima je bilo reči kod opisnog određivanja podataka o nadziranom subjektu, odnosno nadziranim subjektima, gde nije moguće izdati pojedinačni nalog za svakog od nadziranih subjekata, pa je potreban jedan nalog koji se odnosi na veći broj nadzora, a – sa druge strane – nije ni potrebno uručiti pojedinačni nalog svakom od kontrolisanih subjekata, jer najveći broj nadziranih subjekata postupa u skladu sa propisima (ranije je naveden primer naloga komunalne inspekcije za kontrolu čišćenja trotoara od snega i leda).

2. Vanredan inspekcijski nadzor

Vanredni inspekcijski nadzori predstavljaju, u najvećem broju slučajeva, hitne postupke koji zahtevaju brzu reakciju nadležnih inspekcija i smanjenje procenjenog stepena rizika kroz izricanje upravnih mera i/ili pokretanje odgovarajućih kaznenih postupaka protiv nadziranog subjekta. Vrlo često takvi slučajevi, odnosno upravne stvari, izazivaju veliku pažnju javnosti, zbog čega aktivnost inspekcije tada ima i veliki značaj.

Sličnim razlozima i rezonovanjem rukovodio se i zakonodavac kada je, u odredbi člana 6. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru, propisao da se vanredni inspekcijski nadzor vrši kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interesu zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost; kada se posle donošenja godišnjeg plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti; kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekat; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata; po zahtevu javnog tužioca; kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica; kada drugostepeni organ preko inspekcije dopunjava postupak ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo, a nisu ispunjeni uslovi za dopunski inspekcijski nadzor.

Izmenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru krajem 2018. godine, dodati su sledeći razlozi za vanredni inspekcijski nadzor:

- po zahtevu javnog tužioca – Odredbom člana 282. stav 1. tačka 3) Zakonika o krivičnom postupku propisano je da ako javni tužilac iz same krivične prijave ne može oceniti da li su verovatni navodi prijave ili ako podaci u prijavi ne pružaju dovoljno osnova da može odlučiti da li će sprovesti istragu ili ako je na drugi način saznao da je izvršeno krivično delo, javni tužilac može podneti zahtev državnim i drugim organima i pravnim licima da mu pruže potrebna obaveštenja. U opisanoj situaciji, inspekcija može sprovesti vanredni inspekcijski nadzor kako bi javnom tužilaštvu dostavila relevantne podatke. Takođe, postupajući inspektor može biti pozvan u svojstvu građanina radi davanja potrebnih obaveštenja (član 282. stav

- 1. tačka 2) Zakonika o krivičnom postupku), u vezi sa podnetim zahtevom javnog tužioca.
- kada drugostepeni organ preko inspekcije dopunjava postupak ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo, a nisu ispunjeni uslovi za dopunski inspekcijski nadzor – Ovaj razlog za vanredni inspekcijski nadzor primenjuje se radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom, mešovitom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru, a u toku postupka je već izvršen dopunski inspekcijski nadzor.

Osim nadzora kojima inspekcija reaguje na više stepene rizika, vanredni inspekcijski nadzor može se sprovesti po zahtevu nadziranog subjekta: (1) kao utvrđujući, kad je potrebno utvrditi ispunjenost propisanih uslova nakon čijeg ispunjenja nadzirani subjekat stiče pravo za početak rada ili obavljanja delatnosti, vršenja aktivnosti ili ostvarivanje određenog prava, u skladu sa posebnim zakonom; i, (2) kao potvrđujući, kada nadzirani subjekat podnese zahtev da se potvrdi zakonitost i bezbednost postupanja u vršenju određenog prava ili izvršenju određene obaveze, odnosno u njegovom poslovanju. Važno je istaći da vanredni inspekcijski nadzori po zahtevu nadziranog subjekta, imaju svojstvo upravnog postupka koji se vodi po zahtevu stranke i u interesu stranke, u smislu člana 145. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, budući da se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja (već inspekcija sprovodi nadzor), organ je dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka, odnosno inspekcija je dužna da, u roku od 60 dana od dana prijema zahteva nadziranog subjekta, doneše i obavesti nadzirani subjekt o donetom rešenju.

U postupku vanrednog inspekcijskog nadzora inspekcija može da koristi kontrolne liste, kada to odgovara prirodi, predmetu i obuhvatu vanrednog nadzora (član 14. stav 1.

Zakona o inspekcijskom nadzoru). U praksi se kontrolna lista upotrebljava u većem broju vanrednih nadzora.

Nalog za inspekcijski nadzor – Vanredni inspekcijski nadzor vodi se po izdatom nalogu. Međutim, za razliku od redovnog inspekcijskog nadzora, vanredni inspekcijski nadzor može se voditi i bez izdatog naloga, što je izričito propisano odredbom člana 16. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru, i to u sledećim slučajevima:

- 1) kada to zahtevaju razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, što se obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru (npr. postojanje obrazložene predstavke državnog organa, privrednog društva ili građana kojom ukazuje na izlivanje štetnih materija, opasnih po zdravlje ljudi i životnu sredinu); i,
- 2) ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, a nije u bliskoj vezi sa tim predmetom, pri čemu su ispunjeni uslovi za vanredan inspekcijski nadzor u skladu sa članom 6. stav 4. ovog zakona. Tada inspektor za vršenje tog nadzora koji je izvan granica utvrđenog predmeta pribavlja zaseban nalog za vanredan inspekcijski nadzor, a u zahtevu za izdavanje zasebnog naloga obrazlaže potrebu izdavanja tog naloga. Pre traženja zasebnog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano. O obezbeđenju dokaza po službenoj dužnosti donosi se zaključak.

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru

- Poput naloga za inspekcijski nadzor, i obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru u vanrednim nadzorima jeste postavljeno kao pravilo, ali članom 17.

stav 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisan je veći broj izuzetaka. Tako, inspekcijski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranom subjektu o predstojećem nadzoru kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, odnosno otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interesu zaposlenih i drugih radno angažovanih lica ili potrošača, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, komunalni red ili bezbednost, saglasno delokrugu inspekcije, kao i ako postoji opasnost da će nadzirani subjekat ili treće lice sakriti, uništiti, prepraviti, oštetiti ili delimično ili potpuno učiniti neupotrebljivom ispravu, odnosno druge predmete koji mogu poslužiti kao dokaz u postupku inspekcijskog nadzora, odnosno u postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom, s tim što se razlozi za izostavljanje obaveštenja navode u nalogu za inspekcijski nadzor, uz navođenje poznatih i verovatnih činjenica, koje u konkretnom slučaju potkrepljuju te razloge.

Za valjanost izostavljanja obaveštenja, inspekcija je dužna da navede činjenice kojima to opravdava. Puko prepisivanje nekog od razloga iz zakonskog teksta nije dovoljno, već je potrebno opisati poznate i verovatne činjenice koje opravdavaju takvo postupanje (npr. opasnost da bi nadzirani subjekat – poslodavac, posaznanju za predstojeći nadzor, mogao da sa mesta predstojećeg nadzora skloni radnike/zaposlene sa kojima nije zaključio ugovor o radnom angažovanju ili nije izvršio prijavu na socijalno osiguranje, i sl.)

Ukoliko nalog za vanredni inspekcijski nadzor nije izdat, razlozi za izostavljanje obaveštenja unose se u zapisnik (član 17. stav 3. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Otpočinjanje inspekcijskog nadzora – Vanredni inspekcijski nadzor počinje kad inspektor uruči

nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu, nalog za inspekcijski nadzor (član 18. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru). Ako nadzirani subjekt, odnosno prisutno lice, odbija uručenje naloga za inspekcijski nadzor, smatra se da inspekcijski nadzor počinje pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu. Smatra se da na ovaj način počinje i inspekcijski nadzor koji se vrši nad većim brojem nadziranih subjekata, uključujući terenski inspekcijski nadzor sa istim predmetom nadzora, koji se u periodu određenom u nalogu vrši uzastopno kod više nadziranih subjekata (član 18. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

3. Mešoviti inspekcijski nadzor

Mešoviti inspekcijski nadzor vrši se istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani (član 6. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru). Reč je o spoju dve različite vrste nadzora, u kome suštinski preovlađuju svojstva vanrednog inspekcijskog nadzora, dok se svojstva redovnog nadzora odražavaju u onoj meri u kojoj je kod nadziranog subjekata predviđen nadzor u toku perioda realizacije plana inspekcijskog nadzora. Dakle, kako inspekcija u toku perioda realizacije plana inspekcijskog nadzora ne bi preduzimala dva posebna nadzora kod nadziranog subjekta, sprovođenjem mešovitog nadzora postupa se u odnosu na procenjeni stepen rizika koji opravdava vanredni inspekcijski nadzor, uz istovremeno sprovođenje planiranog redovnog inspekcijskog nadzora.

Inspekcija koristi kontrolne liste u mešovitom inspekcijskom nadzoru, u onom delu koji se odnosi na redovan nadzor (član 14. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru). Po logici stvari, inspekcija može koristiti

kontrolne liste i u delu koji se odnosi na vanredni inspekcijski nadzor, kada to odgovara prirodi, predmetu i obuhvatu tog dela mešovitog nadzora.

Nalog za inspekcijski nadzor – Za potrebe mešovitog inspekcijskog nadzora obavezno se izdaje nalog (član 16. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru), budući da je ovaj oblik nadzora moguć samo ukoliko se predmeti redovnog i vanrednog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani. S tim u vezi, kako se za redovni nadzor obavezno izdaje nalog, ova obaveza bez izuzetka postoji i za vanredne nadzore.

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru

– Nadzirani subjekat se, po pravilu, obaveštava o predstojećem mešovitom inspekcijskom nadzoru. Izuzetno, moguće je da inspekcijski nadzor počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru (član 17. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru), iz istih razloga koji važe za redovne i vanredne inspekcijske nadzore.

Otpočinjanje inspekcijskog nadzora – Početak mešovitog inspekcijskog nadzora određuje se u skladu sa odredbama člana 18. st. 7. i 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru, na isti način kao za redovne i vanredne inspekcijske nadzore.

4. Kontrolni inspekcijski nadzor

Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora (član 6. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru). U vezi sa izvršenjem upravnih mera naloženih rešenjem inspektora, nadzirani subjekat dužan je da, u roku od osam dana od dana isteka roka za preduzimanje mera izrečenih rešenjem inspektora, obavesti inspekciju o izvršenju izrečenih mera, osim kada je rešenjem kojim su naložene

hitne mere radi sprečavanja ili oticanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet određen kraći rok. Inspektor prati izvršenje rešenja koje je doneo i vrši kancelarijski ili terenski kontrolni inspekcijski nadzor da bi utvrdio da li su mere koje su izrečene rešenjem izvršene, podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ako subjekat ne izvrši, odnosno ne obezbedi sprovođenje izvršenja izvršnog rešenja i o stanju izvršenja podnosi redovan mesečni izveštaj rukovodiocu inspekcije. Na zahtev rukovodioca inspekcije, inspektor podnosi posebne izveštaje (član 41. st. 1 i 2. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Nalog za inspekcijski nadzor – Za kontrolni inspekcijski nadzor ne izdaje se nalog (član 16. stav 9. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru – Nadzirani subjekat se, po pravilu, obaveštava o predstojećem kontrolnom inspekcijskom nadzoru. Izuzetno, moguće je da inspekcijski nadzor počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru (član 17. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru), iz istih razloga koji važe za redovne, vanredne i mešovite inspekcijske nadzore.

Otpočinjanje inspekcijskog nadzora – Kako se, u skladu sa zakonom, nalog za kontrolni inspekcijski nadzor ne izdaje (član 6. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru), kontrolni inspekcijski nadzor počinje preduzimanjem prve radnje inspektora s tim ciljem (videti član 18. stav 10. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

5. Dopunski inspekcijski nadzor

Dopunski inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje

nisu utvrđene u redovnom, vanrednom, mešovitom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru, s tim da se može izvršiti samo jedan dopunski inspekcijski nadzor, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog ili kontrolnog inspekcijskog nadzora (član 6. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Sprovodenje dopunskog inspekcijskog nadzora propisano je i u slučaju postupanja inspekcije povodom primedbi na zapisnik iz člana 36. Zakona o inspekcijskom nadzoru. Nadzirani subjekat ima pravo da u pisanom obliku stavi primedbe na zapisnik o inspekcijskom nadzoru, u roku od pet radnih dana od njegovog prijema. Inspektor ocenjuje primedbe, sve zajedno i svaku zasebno i u međusobnoj vezi, posle čega može da izvrši dopunski inspekcijski nadzor da bi utvrdio činjenice na koje se primedbe odnose. Ako su u primedbama na zapisnik iznete nove činjenice i dokazi, zbog kojih treba izmeniti činjenično stanje koje je utvrđeno u zapisniku ili drukčije pravne i druge ocene, inspektor o tome sastavlja dopunu zapisnika na koju se ne može staviti primedba, odnosno nakon dopune zapisnika ne može se ponovo sprovesti dopunski inspekcijski nadzor.

Dopunski inspekcijski nadzor sprovodi se i ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, ali je u bliskoj vezi sa tim predmetom, inspektor pribavlja dopunu tog naloga za inspekcijski nadzor (dopunski nalog), nakon čega nastavlja postupak (član 16. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Nalog za inspekcijski nadzor – Za dopunski inspekcijski nadzor izdaje se nalog, s tim što se dopunski nadzor može sprovesti bez izdavanja naloga kada to zahtevaju razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet,

što se posebno obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru (član 16. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Nalog za dopunski inspekcijski nadzor izdaje se i u slučaju kada inspektor u toku vršenja inspekcijskog nadzora otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, ali je u bliskoj vezi sa tim predmetom. Tada inspektor pribavlja dopunu tog naloga za inspekcijski nadzor (dopunski nalog) po zahtevu u kome obrazlaže blisku vezu sa predmetom nadzora i potrebu izdavanja dopunskog naloga, nakon čega nastavlja postupak. Pre traženja dopunskog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći kasnije izvesti ili će njegovo izvođenje biti otežano (član 16. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru). Međutim, pribavljanje dopunskog naloga nije potrebno kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, što se posebno obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru (član 16. stav 5. Zakona o inspekcijskom nadzoru).

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru – Nadzirani subjekat se, po pravilu, obaveštava o predstojećem dopunskom inspekcijskom nadzoru. Izuzetno, moguće je da inspekcijski nadzor počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru (član 17. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru), iz istih razloga koji važe za redovne, vanredne i mešovite inspekcijske nadzore.

Otpočinjanje inspekcijskog nadzora – Početak mešovitog inspekcijskog nadzora određuje se u skladu sa odredbama člana 18. st. 7. i 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru, na isti način kao za redovne i vanredne inspekcijske nadzore.

Dušan Radovanović

