

INFORMATOR

MREŽE INSPEKTORA SRBIJE



**Mreža inspektora Srbije – korak
dalje u jačanju profesionalnih
standarda i razmene iskustava**

**Kodeks ponašanja
i etike inspektora**

**Objašnjenja o postupanju
komunalne inspekcije:
Izdavanje naloga za inspeksijski
nadzor**

INFORMATOR MREŽE INSPEKTORA SRBIJE

POZDRAVNA REČ PREDSEDNIKA

Poštovane kolegice i kolege,

Pred vama je prvi broj biltena Informator MINS-a, koji će Mreža inspektora Srbije izdavati periodično, a najmanje tri puta godišnje, sa osnovnim ciljem da poveća vidljivost i uticaj rukovodstva naše strukovne organizacije, kako u članstvu i među ostalim kolegama inspektorima, tako i u društvu uopšte, među građanima i privrednicima.

Naša je želja da izdavanjem biltena prezentujemo rezultate borbe MINS-a za poboljšanje statusa inspektora, kao i da doprinesemo uspehu reforme u ovoj oblasti i uspostavljanju novog, partnerskog odnosa između inspektora, građana i privrede, razvoju kompetencija i ujednačavanju inspektorske prakse.

Prvi broj biltena je odštampan, a već sledeći biće u elektronskom obliku i nalaziće se na sajtu MINS-a koji je u izradi, a koji će biti u funkciji do kraja juna ove godine.

Trudili smo se da već u ovom broju ravnopravno budu zastupljeni informativni i edukativni sadržaji, pa tako imamo iscrpan izveštaj o dosadašnjem delovanju organizacije na javnoj sceni i rezultatima i uspesima tog delovanja, kao i o izazovima i zadacima koji se nalaze pred nama, ali i odgovori istaknutog stručnjaka za inspeksijski nadzor Milana Stefanovića, kojima se otklanjaju nedoumice u pogledu primene ZoIN-a u postupanju komunalnih inspektora i njegovo uputstvo kako da se iz pravnog prometa ukloni uručeni prekršajni nalog koji je zasnovan na pogrešno utvrđenim činjenicama.



Takođe, prenosimo i utiske Vidosave Đurić, predsednice UO MINS-a, koja je kao predstavnik naše organizacije učestvovala na međunarodnoj konferenciji o reformi inspekcija, održanoj je od 8. do 12. oktobra u Londonu.

Objavlivanjem Etičkog kodeksa u prvom broju dajemo do znanja da naše udruženje zagovara i promoviše visoke standarde profesionanog ponašanja i integriteta uz nultu toleranciju prema korupciji u bilo kojem njenom obliku, u cilju održavanja i jačanja poverenja javnosti u rad inspektora i inspekcija.

Na kraju, želeo bih da se zahvalim autorima na njihovim priložima, kao i našim partnerima u projektu „Jačanje kapaciteta Mreže inspektora Srbije“ koji sprovode Partneri Srbije, a uz podršku USAID Projekat za saradnju, koji su nam pomogli izdavanje ovog prvog broja Informatora i tako omogućili da uspostavimo novi način komunikacije i uticaja rukovodstva MINS-a prema članstvu i ostalim inspektorima, i prema društvu uopšte.

Dragoman Paunović
Predsednik MINS-a

Mreža inspektora Srbije – korak dalje u jačanju profesionalnih standarda i razmene iskustava

Kad su počeli prvi razgovori o reformi inspeksijskog nadzora, u Srbiji je bilo preko hiljadu različitih sektorskih propisa koji ga regulišu i samo jedan član u zakonu, koji je u svemu ostalom bio stavljen van snage, a koji se odnosio na sve inspekcije. U to vreme nije postojalo sistemsko rešenje za kontinuiranu komunikaciju i koordinaciju među inspekcijama i inspektorima, niti jasna nadležnost inspekcija za kontrolu crne, sive i svake druge vrste neformalnog poslovanja. Inspektori su doživljavani kao kaznene ekspedicije, a stav privrede je bio da ih „inspektori tretiraju kao kriminalce“.

Danas imamo krovni Zakon o inspeksijskom nadzoru koji je međunarodna stručna javnost ocenila kao jedan od najnaprednijih propisa, Koordinacionu komisiju i radne grupe u okviru Koordinacione komisije koje po prvi put institucionalizuju dijalog javnog i privatnog sektora, te propisanu nadležnost za kontrolu neformalnog poslovanja. Inspektori i privreda danas razgovaraju i razmenjuju informacije i ideje, kako bi zajednički doprineli boljem poslovnom okruženju i ekonomskom rastu. Prema Anketi 1000 privrednika iz 2017. godine, preko 70% ispitanika izjavilo je da su inspektori ljubazni u ophođenju i stručni. Inspekcije će, u skladu sa analizom kapaciteta, uskoro biti u mogućnosti da povećaju broj zaposlenih i afirmišu svoju profesiju kroz priliv novih mladih kolega i rad sa njima. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu rešava pitanje statusa inspektora – još jedan u nizu bitnih koraka koji doprinose nezavisnosti i integritetu profesije inspektora.

Veliki pomaci koji su napravljeni svakako uključuju i formiranje Mreže inspektora Srbije, profesionalnog udruženja inspektora koje omogućava razmenu iskustava svojih članova, zalaže se za poštovanje etičkih i profesionalnih standarda i za poboljšanje statusa inspektora, kako u pogledu njihove bezbednosti, tako i u pogledu uslova rada. MINS je obezbedio platformu za



razmenu mišljenja i pronalaženje najboljih rešenja za niz operativnih problema sa kojima se inspektori susreću u svom radu.

USAID od samog početka pomaže reformisanje sistema inspeksijskog nadzora, u prethodnim godinama kroz Projekat za bolje uslove poslovanja, a sada kroz projekat Saradnja za ekonomski razvoj. U narednom periodu USAID Saradnja za ekonomski razvoj pružiće podršku MINS-u u podizanju kapaciteta za strateško planiranje i upravljanje projektima, i za efektivno i efikasno promovisanje dalje profesionalizacije inspektora.

Nakon velikih uspeha postignutih zalaganjem pre svega samih inspektora, MDULS-a i Koordinacione komisije koja uključuje resorna ministarstva, predstoji nam ozbiljan napor da zakonom propisanu obavezu inspekcija zasnovanih na proceni rizika zaista i primenimo u praksi. Precizni i dobri kriterijumi rizika, primenjeni u planiranju i radu inspekcija, omogućiće inspektorima da sa manje resursa postignu bolji rezultat i obezbede sigurnost, zdravlje i ekonomski rast privredi i građanima Srbije.

Mreža inspektora predstavlja osvežavajući, inovativan i inspirativan način da se koncept rizika i upravljanja rizicima razume, savlada i primeni.

USAID Projekat saradnje za ekonomski razvoj pomaže MINS-u i da kreira web stranicu koja će osim informativne, imati i druge funkcije i olakšati u još većoj meri međusobnu komunikaciju i saradnju svih članova MINS-a. Uz sistem e-Inspektora koji je već u primeni, a čiji se pun razvoj očekuje do kraja godine, Srbija će imati jedan od najsavremenijih i najcelovitijih sistema za inspekcijski nadzor, u poređenju ne samo sa zemljama u razvoju, već i sa razvijenom evropskim zemljama.

Budući da je inspekcijski nadzor nešto što prati život svakog privrednog subjekta od prvog do poslednjeg dana, i da je reč o kompleksnom sistemu koji uključuje 13 ministarstava i 42 inspekcije, želim još jednom da izrazim poštovanje i divljenje svim inspektorima, MINS-u, i MDULS-u i Koordinacionoj Komisiji na postignutim rezultatima, a svima njima i srpskoj privredi na dobroj volji i uzajamnoj saradnji bez kojih ova reforma ne bi bila moguća.

Čestitam rođenje prvom broju Informatora MINS-a i radujem se što je USAID među onima koji su za to zaslužni.

Dragana Stanojević

Zamenik direktora

USAID Projekat Saradnja za ekonomski razvoj

MREŽA INSPEKTORA SRBIJE – POKRETAČ PROMENA

Danas, kada se navršavaju dve godine od prvih pionirskih pokušaja da se inspektori povežu i prvih pokušaja da se sa nadležnima stupi u dijalog po pitanju statusa inspektora, kada se navršila i prva godina postojanja Mreže inspektora Srbije u formalnom smislu, pravo je vreme da se osvrnemo i sagledamo šta smo kao organizacija do sada postigli i šta nas očekuje u narednom periodu.

Kada se podvuče crta, možemo da budemo izuzetno zadovoljni postignutim rezultatima u tako kratkom vremenskom periodu. Istina, određene stvari su ostale nerealizovane, ili su realizovane na nedovoljno zadovoljavajući način, i na njima ćemo nastaviti da radimo u 2019. godini.

Pozicija koju sada imamo daje nam perspektivu i realnu

nadu da će 2019. godina doneti napredak za struku inspektora.

Među uspesima koje smo postigli, istakao bih:

- Zakonodavnim inicijativama, nastupima u medijima, kao i dijalogom sa predstavnicima resornih ministarstava, uspele smo da čitavoj javnosti kao i predstavnicima organa vlasti Republike Srbije pokažemo i dokažemo da je inspekcijski nadzor specifičan u odnosu na ostala upravna postupanja i da se ta specifičnost mora prepoznati u sistemu plata, odnosno da se plata inspektora mora korektivnim koeficijentom uvećati u odnosu na platu drugih službenika u istoj stručnoj spremi. To što je ta činjenica prihvaćena, i što se više ne dovodi

u pitanje, a kategorički je odbijana u republičkim organima već 15 godina, a u pokrajini i u lokalnim samoupravama 5 godina, istorijski je doprinos MINS-a, kojim su postavljeni čvrsti i trajni temelji za izgradnju boljeg statusa inspektora. Sve to dovelo je do unapređenja zakonodavnog okvira koji reguliše plate inspektora - Zakon o platama zaposlenih u AP i JLS je donet u decembru 2017. godine i u njemu je definisan korektivni koeficijent do 20%, na isti način definisano je pravo inspektora i u Nacrtu zakona o platama državnih službenika, koji na žalost još nije prošao zakonsku proceduru, odnosno primena oba zakona odložena je za 1. januar 2020. godine, iz finansijskih razloga. Na našu inicijativu usvojena je i Uredba o izmeni Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata, kojom je inspektorima u JLS i pokrajini omogućeno uvećanje plate od avgusta 2018. godine. Ta Uredba je trebalo da važi svega nekoliko meseci do stupanja na snagu Zakona o platama. Međutim, sticajem negativnih okolnosti zbog kojih su odloženi „platni razredi“, tek sada se vidi koliko je njeno usvajanje bilo značajno!

- Navedena unapređenja zakonodavnog okvira dovela su i u praksi do uvećanja plate inspektora u JLS, širom Srbije. Korektivni koeficijent je do sada primenjen u više od 60% gradova i opština, tako da oko 80% kolega „na lokalu“ već ubira plodove postojanja MINS-a. Na žalost postoje velike razlike u visini korekcije plate. Od onih koji su dobili uvećanje, skoro petina ima minimalno uvećanje od 5%, a skoro polovina kolega takođe neadekvatno i nedovoljno uvećanje od 10%. Maksimalno uvećanje od 15% i 20% dobilo je takođe nedovoljnih, tridesetak posto kolega. Predstoji dalja žestoka borba da se Uredba primeni i u onim sredinama gde do sada nije, i da se ti procenti ujednače.
- Što se republičkih inspektora tiče napravljeni su dogovori u resornom ministarstvu i Ministarstvu finansija da se kao hitna mera, republički inspektori

koji imaju status savetnika a kojih ima oko 700, izmenama Uredbe, a onda i sistematizacija u ministarstvima, proizvedu u samostalne savetnike, što bi za njih značilo uvećanje plate u proseku za oko 14.000 dinara. Realizaciju dogovora očekujemo upravo u danima koji slede.

- U novembru je potpisan Sporazum o saradnji Koordinacione komisije Vlade Republike Srbije i Mreže inspektora Srbije, prema kome ćemo ostvarivati saradnju u reformi inspekcijskog nadzora, u pogledu vrednovanja rada inspektora, poboljšanja statusa inspektora, ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcija, obuka za inspektore, saradnje sa privredom, promocije inspekcijskogsistema inspekcija u Republici Srbiji, učešćem u radu Koordinacione komisije i radne grupe za poverene poslove, zatim sarađivati sa drugim državnim organima i telima, privatnim i nevladinim sektorom i međunarodnim institucijama i organizacijama, pripremati i sprovesti zajedničke projekte, kao i druge aktivnosti kojima se, na partnerskim osnovama, ostvaruju ciljevi ovog sporazuma ili se doprinosi tome. Ovaj Sporazum je veoma značajan jer nas izvanredno pozicionira za dalji rad na unapređenju struke odnosno omogućava neuporedivo veći uticaj na donošenje odluka kojima se status struke i materijalni položaj inspektora kreira i definiše.
- MINS je postao pravo mesto za razmenu mišljenja i iskustava između inspektora, i to inspektora iz različitih delova Srbije, različitih struka i sa različitih nivoa vlasti, kao i za razmenu mišljenja i iskustava između inspektora i drugih stručnjaka u oblasti inspekcijskog nadzora. MINS sada predstavlja platformu za povezivanje inspektora iz svih oblasti, struka, opština i gradova.
- Ostvarena je odlična saradnja sa svim bitnim državnim, međunarodnim, nevladinim i poslovnim činiocima u Republici Srbiji, u oblasti inspekcijskog

nadzora. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Koordinaciona komisija za inspekcijski nadzor i Jedinica za podršku Koordinacionoj komisiji, Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Partneri Srbije, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) – neki su od naših partnera, sa kojima ćemo nastaviti i produbiti saradnju.

- MINS je učestvovao u realizaciji projektnih aktivnosti u sklopu „Analize kapaciteta jedinica lokalne samouprave za obavljanje poverenih i izvornih poslova inspekcijskog nadzora“ i time doprineo formiranju standarda za stručne, kadrovske i materijalne aspekte inspekcijskog nadzora opština i gradova, koji će uskoro biti predstavljeni javnosti. Knjiga standarda biće nova, izuzetno značajna uzdanica inspektorima na svim nivoima u borbi za bolji status i povoljnije uslove rada.

- U 2018. godini imali smo brojne prilike da čujemo dragocena međunarodna iskustva u oblasti inspekcijskog nadzora, učestvujemo u obukama i radionicama i drugim susretima inspektora, kao i inspektora i drugih stručnjaka u oblasti inspekcijskog nadzora i upravnog prava. Pomenuću samo radionicu engleskog stručnjaka za inspekcijski nadzor Donalda Mekgrija u Čačku i Beogradu, kao i predavanje i razgovor sa Robom Veldersom iz Holandije, koje je održano decembra meseca u Beogradu.
- MINS je uzeo učešće u zakonodavnim postupcima za zakone i druge propise koji se tiču inspektora i inspekcijskog nadzora. Odredbama Sporazuma sa Koordinacijom komisijom taj naš potencijal višestruko se uvećava i postajemo važan činilac koji će doprinositi kvalitetu inspekcijskog zakonodavstva, propisa i prakse.

ZADACI I AKTIVNOSTI KOJI SU PRED NAMA

Dosadašnja dostignuća daju nam podstrek da nastavimo dalje, završimo započete poslove i otvorimo nova poglavlja u unapređenju inspektorske profesije. Dosta posla je pred nama, a izdvojio bih:

1. Materijalni položaj inspektora

- Opštinski, gradski i pokrajinski inspektori – neophodno je formulaciju korektivnog koeficijenta zbog posebnih uslova rada u Zakonu koji definiše plate službenika, a koja glasi „može se uvećati do 20%“ promeniti u „uvećava se za 20%“. Situacija je, generalno, bolja

nego ranije, ali je ostala nejednakost u određivanju korektivnog koeficijenta po lokalnim samoupravama, a u mnogim opštinama korektivni koeficijent nije ni određen, pa je neophodno da on postane obavezan za sve opštine i gradove i da iznosi 20%.

- Republički inspektori – postignut je dogovor sa MDULS da se od Ministarstva finansija i Vlade traži izmena Uredbe, te da se republički inspektori koji su savetnici a takvih ima oko 700, proizvedu u samostalne savetnike, što bi podrazumevalo značajno uvećanje plate. Realizaciju očekujemo veoma brzo, svakako pre početka leta.

- Pokrenuli smo inicijativu da se inspekcijske službe osnaže prijemom novih mladih kadrova. Dogovor je postignut i realizaciju takođe očekujemo do kraja tekuće godine.

2. Poseban položaj inspektora u službeničkom sistemu

Karakteristike posla i uslova rada inspektora zahtevaju posebno zakonsko uređenje položaja u službeničkom sistemu u odnosu na druge državne službenike i službenike autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Uzor za posebno uređenje imamo kod carinskih i poreskih službenika. Potrebna su posebna zvanja i opisi poslova za inspektore, u poređenju sa onim iz Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, sa većom platom, mogućnošću napredovanja i mogućnošću za specijalizaciju inspektora. Pravni okvir za takav zahtev postoji, jer usvajanjem ZoIN-a kao sistemskog zakona ostvarena je i pretpostavka da se u službenički sistem uvede zvanje INSPEKTOR. Zakonski osnov za poseban položaj inspektora u službeničkom sistemu predložićemo u izmenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru, a moguće i Zakona o državnim službenicima i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, što će se kasnije izraziti i u podzakonskim propisima, pravilnicima o sistematizaciji i pojedinačnim rešenjima.

3. Krivičnopravna i druga zaštita inspektora, integritet i samostalnost inspektora

Inspekcijska ovlašćenja i odgovornost koju imaju inspektori, pored veće plate, traže i delotvornu pravnu zaštitu inspektora u praksi. Paralelno sa MDULS, i MINS je podneo zahtev Ministarstvu pravde za izmenu krivičnog zakonodavstva, u smislu da se pojača krivično pravna

zaštita inspektora po ugledu na zaštitu bezbednosnih službenika. Očekujemo da se naši predlozi prihvate i da se u novom Krivičnom zakoniku koji treba da se usvoji u maju 2019. godine nađu odredbe o pojačanoj krivično pravnoj zaštiti inspektora. Radićemo i na tome da se, za sada u kolektivni ugovor, unese odredba da će u slučaju vođenja krivičnog ili drugog postupka kaznene prirode protiv inspektora, koje pokreće privatni tužilac u vezi sa obavljanjem poslova i radnih zadataka inspektora, organ u čijem je sastavu inspekcija predujmiti troškove inspektora u tom postupku, uključujući i zastupanja, sa težnjom dopune Zakona o inspekcijskom nadzoru u ovom delu. Dok ne dođe do realizacije ovih inicijativa, finansiranje pravne zaštite kolega koji su utuženi, preuzeće MINS. Iniciraćemo i povezivanje MINS-a sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i javnim tužilaštvima, radi efektivne pravne zaštite inspektora u praksi od neosnovanih optužbi, verbalnih i fizičkih napada na inspektore, koji su nedopustivi. Cilj nam je da, kroz saradnju, dođemo do stavova, objašnjenja i procedura za postupanje i dokazivanje ugrožavanja ili narušavanja samostalnosti i integriteta inspektora. Nužno je i podizanje svesti u javnosti o značaju ovog pitanja.

4. Odgovornost inspektora

Da bi struka inspektora bila vrednovana i cenjena kako zaslužuje, nastavićemo da savesno, zakonito, pravilno, etički i odgovorno radimo svoj posao. U prethodnoj godini imamo zakonska unapređenja na ovom polju. Na postupak po pritužbama, nakon izmena i dopuna Zakona o inspekcijskom nadzoru, više se ne primenjuju odredbe o upravnom postupku po prigovoru iz Zakona o opštem upravnom postupku, tako da postupak po pritužbama nije više upravni postupak i ne donosi se rešenje, kao upravni akt, nego odgovor, kao vanupravni akt. Izmenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru (kojima su, inače, uvedeni prekršaji za neizvršenje inspekcijskog rešenja, zatim prekršaji izvršenika

i trećeg lica u postupku upravnog izvršenja i prekršaji rukovodioca i ovlašćenog službenog lica drugostepenog organa) brisana su dva prekršaja protiv inspektora. Tražićemo da se brišu i preostali prekršaji protiv inspektora u Zakonu o inspekcijском nadzoru (član 60) i prekršaji protiv inspektora u posebnim zakonima - Zakon o planiranju i izgradnji (član 211, sa posebno strogim stavom 2), Zakon o vodama (član 215), Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji (član 182) i drugim zakonima. Ovi prekršaji su zaostatak prethodnog vremena kada je vladalo nepoverenje između privrede, države i njenih inspektora, a nepoverenje je došlo kao posledica dugotrajnog urušavanja inspekcije, što je vodilo neopravdanoj i pokazalo se, neosnovanoj pretpostavci, o povećanju rizika od nesavesnog rada. Strah zbog koga je Zakonodavac, odnosno zbog koga su poslanici uveli prekršajne odredbe u inspekcijske zakone pokazao se kao neosnovan. Savetodavno-preventivna uloga prema legalnoj privredi i korektivno-prinudna prema onima koji posluju u sivoj ekonomiji, saglasno Zakonu o inspekcijском nadzoru, i profesionalan pristup MINS-a daju rezultate, pa različite ankete beleže veliki i kontinuiran rast poverenja u rad inspekcija nakon donošenja i primene Zakona o inspekcijском nadzoru. Kaznene odredbe prema inspektorima, kao zaostatak prethodnog vremena nepoverenja i zatvorenosti, opterećuju Zakon o inspekcijском nadzoru i druge inspekcijske zakone. Podatak da protiv inspektora nije pokrenut nijedan prekršajni postupak govori dodatno o tome da su ove kaznene odredbe bez dejstva i da bi ih trebalo brisati. To, naravno, neće značiti da će inspektori početi da se ponašaju neodgovorno i nesavesno, nego će nastaviti da i dalje odgovorno i profesionalno, u skladu sa zakonima, propisima i etičkim pravilima, obavljaju svoj posao.

5. Stručno usavršavanje inspektora

Neophodno je nastaviti i intenzivirati obuke inspektora. Smatram da bi posebnu pažnju trebalo obratiti na oblast komunalne inspekcije, kao oblast u kojoj se primenjuje

ogroman broj propisa, pre svega odluka jedinica lokalne samouprave, koje su, uz to što su mnogobrojne, u odredbama različite od opštine do opštine. To je i oblast u kojoj nisu jasno razgraničene nadležnosti u odnosu na druge inspekcije. Nameravamo da zajedno sa Savetom Evrope, NALED-om i USAID-om radimo na obukama i, uopšte, na stručnom usavršavanju inspektora. Ove aktivnosti bi obuhvatile i razvoj inspektora, koji imaju veliko znanje i praktično iskustvo, u trenere i predavače koji drže obuke i dalje prenose znanje i iskustvo na druge inspektore i privrednike. Takođe, posebno uređenje položaja inspektora u službeničkom sistemu obuhvatilo bi i specijalizaciju, koja bi podrazumevala i posebne programe obuka u određenoj oblasti.

6. Razvoj MINS

Očekujemo da posle Skupštine MINS-a, koja je održana danas, a na kojoj smo izvršili izmene Statuta u skladu sa novim znanjima i iskustvima do kojih smo došli u dosadašnjem radu, dođe do novog zamaha, nove energije, odnosno uključivanja velikog broja novih ljudi u aktivnosti i rad udruženja.

Nameravamo da, uz pomoć USAID-a i Partnera Srbije, ovladamo znanjima koja će nam pomoći da osiguramo finansijsku održivost MINS-a. Težnja je da MINS izraste u organizaciju spremnu i sposobnu da pripremi, dobije i sprovodi projekte radi osnaživanja inspektorske struke i unapređenja kvaliteta inspekcijskog nadzora.

7. Unutrašnja organizacija

S obzirom da se MINS za ovih godinu dana značajno omasovio, i da se izdvojio i preporučio veliki broj aktivista koji mogu i hoće da doprinesu daljem jačanju uloge udruženja na terenu, ukazuje se potreba za formiranjem podružnica po teritorijalnom principu – na nivou Okruga.

Odmah posle Skupštine, pristupiće formiranju podružnica u 24. Upravna okruga i u Gradu Beogradu. Izmenama Statuta trebalo bi da dođe do još nekih promena u unutrašnjoj organizaciji, odnosno formiranju novih organa za čijim postojanjem se ukazuje potreba.

Veoma veliki i značajan zadatak je pred nama kada je u pitanju organizovanje Mreže po vertikali, odnosno povezivanju po vrstama inspekcije.

Dalje širenje organizacije je konstantan zadatak koji se nalazi ne samo pred rukovodstvom i poverenicima već i pred svakim članom MINS-a. Svako u svojoj sredini, a i šire, treba da proveri da li su svi koji žele da budu sa nama popunili i prosledili pristupnice. Što nas više ima u formalnom smislu, veća nam je reprezentativnost i lakše ćemo postići naše ciljeve.

8. Finansijska stabilnost i održivost poslovanja

Zahvaljujući aktivnostima na Analizi kapaciteta udruženje je pokrilo nedostajuća sredstva za osnovne aktivnosti. Uplata članarina nije kontrolisana, odnosno prepušteno je na svest i na savest svakom članu da je uplati ili ne. Bitno nam je bilo da se okupimo i da krenemo u realizaciju ciljeva. Zahvaljujem se svima koji su bili revnosni i uplatom i ovako minimalnih sredstava omogućili život i rad organizacije. Nova faza postojanja MINS-a i ambiciozni planovi koje imamo nalažu hitnost da se ova oblast uredi. U tom smislu sprovedemo odluku Skupštine da svi članovi potpišu izjavu računovodstvu kod svog poslodavca da im se na ime članarine za MINS odbija od plate 100 (sto) dinara mesečno, počevši od januarske plate, i da se taj iznos uplati na račun strukovnog udruženja.

9. Vidljivost MINS-a

U 2019. godini značajno ćemo unaprediti vidljivost udruženja i prisustvo u javnosti. Kroz projekat „Jačanje kapaciteta Mreže inspektora Srbije“ koji realizuju Partneri Srbija, uz podršku USAID Projekat za saradnju, udruženje će dobiti podršku u vidu izrade kvalitetnog sajta, preko kojeg će širokoj javnosti biti dostupan uvid u naše stavove i naš rad, a takođe dobićemo i obuku za ljude koji će taj sajt administrirati. Pojačavamo kapacitet rukovodstva MINS-a za strateško planiranje razvoja organizacije i projektno finansiranje a takođe, pokrećemo i naš bilten „Informator MINS-a“ koji će povećati uticaj rukovodstva MINS-a među članstvom i ostalim inspektorima a takođe i prema ostalim segmentima društva.

Zahvaljujem se svakom članu MINS-a i svakom inspektorima na poverenju, podršci i pomoći, jer bez vas ne bismo mogli da se pohvalimo ovim uspesima i ne bismo imali perspektivu i potencijal kakav sada imamo. Zajedno, odlučni i jedinstveni, nastavice sa inicijativom i svakodnevnim radom. Nastavice da profesionalno, organizovano, argumentovano, dostojanstveno i istrajno radimo na ostvarenju našeg cilja - da postavimo struku inspektora na ono mesto u društvu koje joj pripada.

Mreža inspektora Srbije
Dragoman Paunović, predsednik

Stručno usavršavanje inspektora – iskustva sa konferencije „Transformacije, tehnologija i trgovina - Reforma inspekcije“

U periodu od 08. do 12. oktobra 2018. godine u Londonu je održana međunarodna konferencija pod nazivom „Transformacije, tehnologija i trgovina - Reforma inspekcije“, u organizaciji Kancelarije za bezbednost proizvoda i standarde Ministarstva privrede, energetike i industrijske strategije Velike Britanije i RD International.

Zahvaljujući predstavnicima USAID, koji su Mrežu inspektora Srbije (MINS, Udruženje) prepoznali kao relevantnog partnera u reformi inspekcija, a u okviru projekta USAID Cooperation for Growth (CfG), omogućeno je da i jedan predstavnik Udruženja prisustvuje ovom događaju. Ta čast je pripala meni, da kao predsednik UO Mreže inspektora Srbije, budem član srpske delegacije, zajedno sa visokim predstavnicima ministarstava rada, poljoprivrede, trgovine, turizma i telekomunikacija, predstavnicima poreske, sanitarne i veterinarske inspekcije, Sekretarijata za javne politike i NALED-a.

Dane provedene u studijskoj poseti Londonu iskoristila sam da predstavim naše Udruženje prisutnima, kao i članovima naše delegacije koji za njega možda nisu znali, ali i da čujem iskustva o načinu funkcionisanja inspekcija u drugim zemljama. Na mene je posebno ostavio utisak jedan potpuno novi pristup vršenju inspekcija, gde se

fokus našeg rada stavlja na rezultate koje postizemo, kako bi privredni subjekti obavljali svoje delatnosti sa što manje prepreka, a u skladu sa zakonom, kao i da bi naš rad trebalo da obezbedi zdravu sredinu, bezbedne proizvode, jednake uslove poslovanja, ekonomski rast, a samim tim i nova radna mesta.



Tokom Konferencije imala sam priliku i čast da upoznam gospodina Roba Veldersa, svetskog stručnjaka za oblast inspekcijanskog nadzora iz Holandije, koji je u svojoj prezentaciji istakao da ukoliko želimo da kvalitetno obavljamo inspekcijanski nadzor, neophodne su nam dobre inspekcije, što podrazumeva dobra primanja, savremenu opremu, IT podršku i kontinuiranu edukaciju i usavršavanje.

Iako bi ovo trebalo da se podrazumeva, situacija nažalost nije takva, o čemu sam i obavestila rukovodioce naših inspektorata koji su učestvovali na Konferenciji. Naglasila sam da je podizanje integriteta inspektora jedan od uslova za bolje poslovno okruženje, i da će Udruženje svoje aktivnosti usmeriti i na promenu svesti inspektora o svom poslu, kao i podizanje svesti građana da inspekcije postoje da bi pomogle, a ne da kažnjavaju. Na kraju



krajeva, moj lični motiv za učlanjenje u Mrežu inspektora Srbije, je podizanje ugleda ove struke. Smatram da je posao inspektora podjednako važan kao posao lekara, profesora, proizvođača hrane... kao i da svako ko radi ovaj posao treba da bude ponosan, jer povećanjem uređenosti sistema stvara se zdravije i srećnije okruženje i utiče na poboljšanje kvaliteta života u našoj zemlji.

Ovom prilikom želela bih da se zahvalim predstavnicima USAID-a, NALED-a i Ministarstva državne uprave i lokalne

samouprave, a posebno Milanu Stefanoviću i Draganu Pušari, na nesebičnoj podršci i pruženoj prilici da učestvujem na jednom ovako značajnom događaju.

Vidosava Đurić, dipl.ing tehn.

Predsednik UO Mreže inspektora Srbije

Šef Odseka za sprečavanje nelojalne konkurencije,

Odeljenje Novi Sad

Sektor tržišne inspekcije

Ministarstvo trgovine turizma i telekomunikacija

Objašnjenja o postupanju komunalne inspekcije: Izdavanje naloga za inspekcijski nadzor

Zakon o inspekcijском nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr. zakon i 95/18) primenjuje se na inspekcijski nadzor koji vrše sve inspekcije u Republici Srbiji – republičke inspekcije i inspekcije autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, uključujući i komunalnu inspekciju. Na taj način, u oblasti inspekcijanskog nadzora i upravnog postupanja inspekcija ostvaruje se ustavno načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. i člana 194. stav 1. Ustava Republike Srbije. Ovo načelo potvrđeno je sudskom praksom Ustavnog suda. Tako, Ustavni sud u nizu odluka utvrđuje da je osnovna funkcija Ustavnog suda da štiti ustavnost i zakonitost, a time i da obezbedi jedinstvo pravnog sistema, što podrazumeva ne samo saglasnost zakona i drugih opštih pravnih akata sa višim pravnim aktima, nego i njihovu međusobnu saglasnost u domaćem pravnom poretku, što dalje vodi ka ujednačenom postupanju organa uprave koji vrše nadzorno-kontrolnu funkciju. Navedeno je u



saglasnosti i sa uređenjem opšteg upravnog postupka i posebnih upravnih postupaka, u koje spada i postupak inspekcijanskog nadzora, po odredbi člana 3. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje), prema kome se ovaj zakon primenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima, s tim da pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom da se urede samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to

u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom. Takođe, članom 20. stav 1. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da nadzirani subjekti imaju jednaka prava i obaveze u inspekcijskom nadzoru, što uključuje i pravo da inspekcija jednako postupa u istim ili bitno sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima.

Pri navedenom, razlikuje se primena Zakona o inspekcijskom nadzoru, zavisno od vrste poslova inspekcijskog nadzora, tako da je primena:

- 1) neposredna, kada je u pitanju inspekcijski nadzor koji vrše organi državne uprave i inspekcijski nadzor koji, kao povereni posao državne uprave, vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave; i
- 2) shodna (primena po sličnosti, primena putem analogije), u skladu sa prirodom, ciljem, smislom i obeležjima nadzora, odnosno kontrole, kada je u pitanju inspekcijski nadzor koji u poslovima iz svoje izvorne nadležnosti vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave, kao i kada organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima vrše druge oblike nadzora i kontrole u smislu člana 2. stav 2. ovog zakona. U drugom slučaju nije u pitanju, dakle, neposredna, nego shodna primena, što daje prostor za prilagođenu, podesnu i logičnu primenu na inspekcijski nadzor iz izvorne nadležnosti, kao posao sličan inspekcijskom nadzoru organa državne uprave i poverenim poslovima inspekcijskog nadzora, a na koje se neposredno primenjuje Zakon o inspekcijskom nadzoru. Inspekcije jedinice lokalne samouprave koje vrše inspekcijski nadzor kao izvorni posao jedinice lokalne samouprave shodno primenjuju odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru.

Saglasno članu 4. stav 4. Zakona o inspekcijskom nadzoru, u postupku vršenja inspekcijskog nadzora koji proizlazi iz posebnih zakona i propisa donetih na osnovu zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije neposredno se primenjuju odredbe posebnog zakona, ako je u određenoj oblasti inspekcijski nadzor tim zakonom, odnosno propisom donetim na osnovu zakona uređen drukčije.

Komunalni inspekcijski nadzor, kojeg vrši komunalna inspekcija, posebno odlikuju situacije koje ne trpe odlaganje i zahtevaju brzo delovanje radi zadovoljenja životnih potreba građana. Komunalna inspekcija u velikoj meri radi sa fizičkim licima - građanima, u upravnim stvarima koje se tiču komunalnog reda i uređenja, posebno najavnim površinama, stambeno-komunalnih pitanja i isporuke komunalnih usluga, gde se obilazi teren i odmah interveniše na uočene nepravilnosti. Osnovni zakon kojim se uređuje komunalna inspekcija i poslovi koje obavlja je Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/11 i 104/16), a pored tog zakona postoje drugi posebni zakoni kojima se uređuje delokrug komunalne inspekcije (Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, Zakon o trgovini i dr.) i veliki broj odluka koje donose gradovi, opštine i gradske opštine, a kojima se uređuje postupanje komunalne inspekcije, kao posebnih (sektorskih) propisa koje komunalna inspekcija prvo primenjuje u inspekcijskom nadzoru, a zatim supsidijarno i shodno Zakon o inspekcijskom nadzoru, kao sistemski zakon u oblasti inspekcijskog nadzora, te Zakon o opštem upravnom postupku. Komunalna inspekcija u inspekcijskom nadzoru postupa vršeći izvorna ovlašćenja jedinice lokalne samouprave, a, pored njih, obavlja i poverene poslove inspekcijskog nadzora na osnovu člana 54. Zakona o trgovini („Službeni glasnik RS“, br. 53/10, 10/13 i 44/18 - dr. zakon).

Zakon o inspekcijskom nadzoru u članu 16. stav 2, određujući sadržinu naloga za inspekcijski nadzor, propisuje 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). Time, Zakon o inspekcijskom nadzoru ne postavlja za nalog kruta pravila o identifikaciji nadziranih subjekata ili objekata, zahtevajući da se uvek unesu svi lični, odnosno poslovni podaci subjekta, nego daje dovoljnu slobodu za primenu i određivanje sadržine naloga za inspekcijski nadzor prema podacima koji su poznati i dostupni i, objektivno posmatranom, podobni za obradu, te prema prirodi nadzora koji se vrši. Podaci koji se unose u nalog za inspekcijski nadzor, prema tome, nije neophodno da budu takvi da subjekat, odnosno subjekti nužno budu određeni – dovoljno je da podaci budu usmeravajući i subjekat, odnosno subjekti budu određivi, tj. da se pomoću podataka iz naloga može odrediti koji subjekat, odnosno subjekti su u pitanju. Nalazimo da, svakako, podaci koji nisu određeni niti određivi, tj. neodređeni podaci nisu podaci od značaja za inspekcijski nadzor, sa ili bez naloga.

Primenu ovih odredaba neophodno je sagledavati prema članu 4. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru, kojim je propisano da se ovaj zakon shodno primenjuje u postupku inspekcijskog nadzora koji u poslovima iz svoje izvorne nadležnosti vrše organi jedinica lokalne samouprave. Shodna primena zakona je, dakle, primena po sličnosti (primena putem analogije), u skladu sa prirodom, ciljem, smislom i obeležjima određenog nadzora, kakav je komunalni inspekcijski nadzor. U pitanju, stoga, nije neposredna (direktna) i doslovna primena, nego shodna

primena – primena po sličnosti između republičkih i poverenih poslova inspekcijskog nadzora (za koje važi neposredna primena) i izvornih poslova inspekcijskog nadzora (za koje, dakle, važi shodna primena). Ovo daje prostor za prilagođenu, podesnu i logičnu primenu na inspekcijski nadzor iz izvorne nadležnosti, kao posao sličan inspekcijskom nadzoru organa državne uprave i poverenim poslovima inspekcijskog nadzor. Pojednostavljeno rečeno, shodna primena znači da se na jedan slučaj, odnos, situaciju primenjuje pravna norma, čije dejstvo je predviđeno za drugi slučaj, odnos, situaciju, koji je sličan prvom slučaju, odnosu, situaciji. Shodna primena zakona pretpostavlja razumevanje smisla i cilja zakonske norme i smislenu primenu te norme u odgovarajućoj oblasti na situaciju koja je slična onoj koja je zakonskom normom uređena. Sličnost slučajeva, odnosa, situacija predstavlja sponu koja dovodi do proširenja primene pravne norme i na slučajeve, odnose, situacije na koje se ne primenjuje neposredno, tako što se i na njih primenjuje prema njihovom smislu, cilju i prirodi. Komunalna inspekcija preovlađujuće vrši inspekcijski nadzor iz izvornog delokruga jedinica lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima, drugim posebnim zakonima i odlukama koje donose gradovi, opštine i gradske opštine, a kojima se uređuje postupanje komunalne inspekcije - komunalni inspekcijski nadzor, a Zakon o inspekcijskom nadzoru primenjuje supsidijarno i shodno.

Članom 16. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru propisano je da se nalog izdaje za redovan, vanredan, mešoviti i dopunski inspekcijski nadzor, s tim da je vanredan, mešoviti i dopunski inspekcijski nadzor moguć i bez naloga za inspekcijski nadzor, odnosno bez dopunskog ili zasebnog naloga iz st. 4. i 7. ovog člana, 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.

Opšpte pravilo je da se inspekcijski nadzor vrši sa izdatim nalogom, dok je vršenje inspekcijskog nadzora bez naloga – izuzetak. Za vršenje redovnog (planiranog) inspekcijskog nadzora, izdavanje naloga je obavezno. Kada su u pitanju razlozi hitnosti, tj. situacije ugrožavanja ili povrede zaštićenih dobara, prava i interesa koje ne trpe odlaganje, inspekcijski nadzor moguć je i bez naloga, kako bi se pravovremeno odgovorilo na potrebu preduzimanja hitnih mera radi zaštite javnog interesa.

Tako, kada komunalni inspektor, u sklopu sprovođenja plana inspekcijskog nadzora, odnosno u sklopu redovnih poslova i planiranih aktivnosti, obilazi određeno područje/rejon, proverava stanje zakonitosti u pogledu komunalnog reda i uređenja, i preduzima mere radi održavanja ili uspostavljanja takvog stanja kada uoči ugrožavanje ili narušavanje komunalnog reda i uređenja, za takav nadzor rukovodilac ili lice koje on ovlasti izdaje nalog za inspekcijski nadzor. U ovakav nalog za komunalni inspekcijski nadzor uneće se podaci koji su poznati: predmet komunalnog inspekcijskog nadzora, područje/rejon na kome će se vršiti, planirano vreme trajanja nadzora/period u kome će se vršiti i dr.

Članom 36. stav 1. Zakona o komunalnim delatnostima propisano je da komunalni inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora kad utvrdi da se ometa vršenje komunalne usluge ili korišćenje komunalnih objekata ostavljanjem vozila, stvari i drugih predmeta ili na drugi način, narediće rešenjem korisniku, odnosno sopstveniku, ako je prisutan, da odmah ukloni te stvari, odnosno predmete, pod pretnjom prinudnog izvršenja. Stavom 2. istog člana propisano je da ako se ovo lice ne nalazi na licu mesta, komunalni inspektor će, bez saslušanja stranke, doneti rešenje kojim će naložiti da se vozila, stvari i drugi predmeti uklone u određenom roku, koji se može odrediti i na minute. Rešenje lepi se na te stvari, odnosno predmete uz naznačenje dana i časa kada je nalepljeno

i time se smatra da je dostavljanje izvršeno, a docnije oštećenje, uništenje ili uklanjanje ovog rešenja ne utiče na valjanost dostavljanja. Žalba protiv ovih rešenja ne odlaže njihovo izvršenje.

Ovakve odredbe sadržane su i u članu 62. st. 1, 2. i 3. Odluke o komunalnom redu („Službeni list grada Beograda“, br. 10/11, 60/12, 51/14, 92/14, 2/15, 11/15, 61/15, 75/16, 19/17, 50/18, 92/18 i 118/18), kojima je propisano da kada komunalni inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora utvrdi da se zaustavljanjem ili ostavljanjem vozila, odnosno postavljanjem ili ostavljanjem objekata, uređaja i drugih stvari suprotno odredbama ove odluke ometa vršenje komunalne usluge, korišćenje komunalnih objekata ili puta ili kada je neophodno preduzimanje hitnih mera u javnom interesu u skladu sa zakonom, narediće korisniku, odnosno vlasniku ako je prisutan da odmah ukloni to vozilo, objekat, uređaj ili drugu stvar, pod pretnjom prinudnog izvršenja; ako se ovo lice ne nalazi na licu mesta ili je nepoznato, komunalni inspektor će, bez saslušanja stranke, doneti rešenje kojim će naložiti da se vozilo, objekat, uređaj ili stvar, ukloni u određenom roku, koji se može odrediti na časove, a ako se radi o vozilu rok se može odrediti i na minute; rešenje se nalepljuje na vozilo, objekat, uređaj ili drugu stvar, uz naznačenje dana i časa kada je nalepljeno i time se smatra da je dostavljanje izvršeno, a docnije oštećenje, uništenje ili uklanjanje ovog rešenja ne utiče na valjanost dostavljanja.

I članom 14. st. 1, 2. i 4. Odluke o komunalnoj inspekciji („Službeni list grada Beograda“, br. 18/92, 19/92 - ispravka, 9/93, 25/93, 31/93, 4/94, 2/95, 6/99, 11/05, 29/14 i 19/17) propisano je da komunalni inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora kad utvrdi da se ometa korišćenje komunalnih objekata ostavljanjem stvari i drugih predmeta ili na drugi način, narediće korisniku, odnosno sopstveniku, ako je prisutan, da odmah ukloni te stvari, odnosno predmete, pod pretnjom prinudnog izvršenja;

ako se ovo lice ne nalazi na licu mesta, komunalni inspektor će, bez saslušanja stranke, doneti rešenje kojim će naložiti da se stvari i drugi predmeti uklone u određenom roku, koji se može odrediti i na časove; ovo rešenje se nalepljuje na te stvari, odnosno predmete, uz naznačenje dana i časa kada je nalepljeno i time se smatra da je dostavljanje izvršeno. Docnije oštećenje, uništenje ili uklanjanje ovog rešenja ne utiče na valjanost dostavljanja. Žalba protiv ovog rešenja ne odlaže njegovo izvršenje.

I u odlukama drugih jedinica lokalne samouprave kojima se uređuju komunalni red i komunalna inspekcija sadržane su ovakve odredbe.

I u jednom i u drugom zakonu, kao i u podzakonskim propisima, citirane odredbe su široko postavljene, tako da se pod njih se može podvesti veliki broj situacija u praksi. Ukazujemo na formulacije: „sprečavanje ili otklanjanje neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet“, gde, svakako, spada i komunalno uređenje i komunalni red; „ometanje vršenja komunalne usluge ili korišćenja komunalnih objekata ostavljanjem vozila, stvari i drugih predmeta“, odnosno „ometanje vršenja komunalne usluge ili korišćenja komunalnih objekata na drugi način“, „kada je neophodno preduzimanje hitnih mera u javnom interesu u skladu sa zakonom“. Sistemskim i ciljnim tumačenjem nalazimo da ove odredbe omogućavaju potreban procesni prostor komunalnom inspektor i da se primenjuju na različite oblike ugrožavanja ili remećenja komunalnog reda i uređenja.

Sledstveno izloženom, u skladu sa članom 36. st. 1, 2. i 3. Zakona o komunalnim delatnostima i odredbama odluka jedinica lokalne samouprave u vezi sa članom 16. stav 8. a u vezi sa članom 4. stav 8. Zakona o inspekcijskom nadzoru, u slučajevima kada se vršenje komunalne usluge ili korišćenje komunalnih objekata ometa ostavljanjem

vozila, stvari i drugih predmeta ili na drugi način, odnosno kada to zahtevaju razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, nalazimo da se, iz razloga hitnosti, sprovodi tzv. skraćeni postupak inspekcijskog nadzora, bez izdavanja naloga za inspekcijski nadzor.

Ove odredbe stoje u neposrednoj vezi sa članom 104. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je u stavu 1. tač. 1), 3) i 4) propisano da organ može neposredno da odluči o upravnoj stvari: ako je činjenično stanje utvrđeno na osnovu činjenica i dokaza koje je stranka iznela u zahtevu ili na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su poznate organu; ako se donosi usmeno rešenje, a činjenice na kojima se ono zasniva su učinjene verovatnim (član 116. st. (5) i (6) ovog zakona) – usmeno rešenje donosi se kad se preduzimaju hitne mere u javnom interesu, da bi se obezbedio javni red i mir i javna bezbednost ili otklonila neposredna opasnost po život ili zdravlje ljudi ili imovinu, odnosno kada inspektor oceni da se na taj način otklanja neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; ako je to posebnim zakonom određeno, te u stavu 2. da se u postupku neposrednog odlučivanja od stranke ne uzima izjava i ne vodi ispitni postupak.

Kada je reč o suzbijanju tzv. ulične prodaje, odnosno o inspekcijskom nadzoru koji komunalni inspektori vrše nad sprovođenjem Zakona o trgovini i propisa donetih na osnovu tog zakona u delu nadzora nad trgovinom van prodajnog objekta, u skladu sa članom 54. stav 1. tačka 2) Zakona o trgovini, ponavljamo da su u pitanju poslovi inspekcijskog nadzora koje jedinice lokalne samouprave obavljaju kao poverene poslove (član 54. stav 2. Zakona o trgovini). Prema članu 57. Zakona o trgovini, u obavljanju poslova iz člana 54. stav 1. tačka 2) ovog zakona, komunalni inspektor ima ista ovlašćenja i dužnosti kao tržišni inspektor, u skladu sa ovim zakonom.

Takođe, članom 51. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 i 30/18 - dr. zakon) propisano je da pri vršenju poverenih poslova državne uprave imaoci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi državne uprave, te da organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave odgovornost za njihovo izvršavanje. Zakon o trgovini propisuje strožiji režim u pogledu naloga za inspekcijski nadzor u odnosu na Zakon o inspekcijskom nadzoru, tako što Zakon o trgovini zahteva da za svaki terenski inspekcijski nadzor (inspekcijski kontrolu) bude izdat službeni nalog - nalog za inspekcijski nadzor, ne praveći izuzetke po ovom pitanju. Naime, članom 67. stav 3. Zakona o trgovini propisano je da se kontrola vrši na osnovu službenog naloga ovlašćenog lica, koji naročito sadrži podatke o postupajućem tržišnom inspektoru, vreme, odnosno period kontrole, kao i bliže područje i predmet kontrole, a članom 56. stav 1. tačka 4. da je, u vršenju inspekcijskog nadzora, tržišni inspektor dužan da pre početka obavljanja radnji u kontroli, predoči službenu legitimaciju, kao i službeni nalog za preduzimanje kontrole.

Pitanje:

Da li je potrebno da se za kontrolni inspekcijski nadzor otvori novi predmet ili se rad nastavlja u već otvorenom predmetu?

Mišljenje:

U članu 6. stav 7. Zakona o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS“, br. 36/15, 44/18 – dr. zakoni 95/18) utvrđeno je da se kontrolni inspekcijski nadzor vrši radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora. Kontrolni nadzor čini deo celine određenog inspekcijskog nadzora i predmeta, odakle sledi potreba da bude deo istog predmeta. Uredba

o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni glasnik RS“, br. 80/92, 45/16 i 98/16) učlanu 3. tačka 4) definiše predmet kao skup svih podnesaka, akata i priloga koji se odnose na isto pitanje ili zadatak i kao takvi čine jedinstvenu celinu, pa nalazimo da je upravo to slučaj sa redovnim ili vanrednim nadzorom u kome su izrečene inspekcijske mere i kontrolnim nadzorom u kome se proverava da li su te mere izvršene.

Pitanje:

Kako iz pravnog prometa ukloniti prekršajni nalog koji je uručen, jer je inspektor utvrdio da nije zasnovan na pravilno utvrđenim činjenicama, ili je u ovakvim situacijama, kada postoji saglasnost obe strane o pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju, moguće samo sudske odlučivanje?

Mišljenje:

Zakon o prekršajima („Sužbeni glasnik RS“, br. 65/13, 13/16 i 98/16 - US) u članu 167. propisuje da se prekršajni postupak pokreće rešenjem suda na osnovu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ili izdatog prekršajnog naloga povodom koga je podnet zahtev za sudske odlučivanje. Sledstveno, razumevanja smo da samo izdavanje prekršajnog naloga, odnosno postupak u kome se to čini predstavlja predprekršajni postupak (postupak koji prethodni prekršajnom postupku). Na ovaj postupak bi se, nalazimo, supsidijarno ishodno primenjivala pravila upravnog postupka koja uređuju upravni akt - rešenje, a u skladu sa članom 3. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje), kojim je propisano da se ovaj zakon primenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima. U prilog tome govore i odredbe člana 171. stav 1. tačka 5), člana 173. stav 2, člana 175. stav 3. i člana 176. stav 3. Zakona o prekršajima, kojima se uređuje kada prekršajni nalog postaje konačani izvršan, što su svojstva upravnog akta - rešenja, saglasno odredbama Zakona o

opštem upravnom postupku - članom 176. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku određeno je da konačno rešenje – rešenje protiv kojeg ne može da se izjavi žalba, a članom 190. istog zakona uređuje se izvršnost rešenja. U smislu rečenog, član 172. stav 5. Zakona o prekršajima sadrži i određeno upućivanje na Zakonom o opštem upravnom postupku, propisivanjem da ako je lice za koga se smatra da je učinilo prekršaj odsutno i kada okolnosti otkrivanja ili priroda prekršaja to zahtevaju, dostavljanje prekršajnog naloga će se izvršiti putem pošte ili dostavne službe ovlašćenog organa, u skladu sa odredbama o dostavljanju iz zakona koji uređuje opšti upravni postupak.

Zakon o prekršajima ne uređuje situaciju kada je došlo do pogrešnog izdavanja prekršajnog naloga, što je nesporno za obe strane – za lice protiv koga se izdaje prekršajni nalog i za ovlašćeno službeno lice (inspektora). Zakon o prekršajima uređuje, pored ostalog, prihvatanje odgovornosti, a od pravnih sredstava protiv prekršajnog naloga predviđa samo zahtev za sudske odlučivanje. Nalazimo da primena zahteva za sudske odlučivanje, kao pravnog sredstva protiv prekršajnog naloga, podrazumeva da postoji spor među stranama oko činjeničnog stanja, odnosno da li je učinjen prekršaj, odnosno oko prekršajne odgovornosti. Kako u konkrentom slučaju nema spora, odnosno postoji saglasnost stranke i ovlašćenog inspektora oko činjeničnog stanja, mišljenja smo da je potrebno da inspekcija izdati prekršajni nalog ukloni iz pravnog prometa. Smatramo da se osnov za to nalazi u navedenim i sledećim odredbama.

Članom 141. stav 5. Zakona o opštem upravnom postupku predviđeno je da žalba može da se izjavi usmeno na zapisnik kod organa protiv čijeg rešenja se izjavljuje, pa nalazimo da bi se izjava ovog lica protiv kojeg je izdat prekršajni nalog, shodno mi supsidijarnom primenom Zakona o opštem upravnom postupku na predprekršajni postupak izdavanja prekršajnog naloga, imala upodobiti žalbi izjavljenoj na ovaj način. Čl. 162 – 167. Zakona o opštem upravnom postupku uređeno je postupanje prvostepenog organa po žalbi. Članom 163. ovog zakona uređeno je poništavanje pobijanog rešenja od strane prvostepenog organa, propisivanjem da prvostepeni organ poništava pobijano rešenje ako ono sadrži neki od razloga za poništavanje iz člana 183. stav (1) tač. 1)-6) ovog zakona. S tim u vezi, član 183. u stavu 1. tač. 3) i 6) propisuje će se u celini ili delimično poništiti konačno rešenje ako njegovo izvršenje uopšte nije moguće ili ako sadrži nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti. Sledom, u skladu sa članom 171. Zakona o opštem upravnom postupku, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje predstavlja razlog za poništavanje rešenja.

Milan Stefanović
Dušan Radovanović

KODEKS PONAŠANJA I ETIKE INSPEKTORA

Kodeks u primeni od 1. januara 2019. godine

Predmet i primena

Član 1.

Kodeksom ponašanja i etike inspektora (u daljem tekstu: Kodeks) utvrđuju se načela i pravila profesionalnog i etičkog ponašanja i standardi integriteta inspektora.

Kodeks se primenjuje u skladu sa zakonom i kodeksima kojima se utvrđuje ponašanje državnih službenika i zaposlenih u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao poseban oblik tih kodeksa namenjen inspektorima.

Izrazi koji se upotrebljeni u ovom kodeksu u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju muški i ženski rod lica na koje se odnose.

Ciljevi Kodeksa

Član 2.

Ciljevi ovog kodeksa su osnaživanje integriteta i profesionalnih i etičkih normi ponašanja inspektora, pomoć i putokaz inspektorima kada su suočeni sa etičkim i profesionalnim nedoumicama, unapređenje ugleda inspekcije i inspektora, obaveštavanje javnosti o ponašanju koje ima pravo da očekuje od inspektora, jačanje poverenja u inspekciju i rad inspektora i unapređenje profesije inspektora.

Na koga se Kodeks primenjuje

Član 3.

Inspektor je dužan da se pridržava odredaba ovog kodeksa.

Ponašanje inspektora suprotno odredbama ovog kodeksa predstavlja povredu radne dužnosti, u skladu sa zakonom.

Nezadovoljna lica, u slučaju povrede ovog kodeksa, mogu podneti pritužbu na rad inspektora, odnosno obratiti se unutrašnjoj kontroli inspekcije ili organima koje štite prava građana i privrede.

Odredbe ovog kodeksa primenjuju se i na službenike koji nisu inspektori, a koji su ovlašćeni za vršenje inspeksijskog nadzora.

Zakonito i pravilno postupanje

Član 4.

U vršenju inspeksijskog nadzora i obavljanju drugih inspeksijskih poslova inspektor postupuje u skladu sa zakonom i drugim propisima, pravilima struke i odredbama i duhom ovog kodeksa, u okviru propisanih ovlašćenja, saglasno svrsi zakona i cilju zbog koga je ovlašćenje dato, a u skladu sa pravilima zdravog razuma i logike.

Inspektor samostalno postupuje i odlučuje u svakom konkretnom slučaju, uvažavajući sve okolnosti slučaja.

U vršenju inspeksijskog nadzora i obavljanju drugih inspeksijskih poslova, inspektor postupuje s dužnom pažnjom, prema zakonu, pravilima struke i dobroj praksi (pažnja dobrog inspektora).

Inspektor izbegava takvo tumačenje odredaba zakona i drugih propisa kojim se ne bi ostvario ili bi se ugrozio smisao i cilj zakona i drugog propisa, odnosno kojim bi se stvarale apsurdne i nepravilne posledice.

Inspektor nastoji da razume suštinu stvari i pravo značenje, cilj, logiku i mesto pravne norme, kako bi mogao da donese ispravnu, odmerenu, uravnoteženu i logičnu odluku.

Inspektor se pridržava načela srazmernosti i pravičnosti u postupanju i donošenja odluka. Ovo posebno važi kada se radi o beznačajnim propustima, čije posledice su odsutne ili neznatne i koji ne zavređuju intervenciju inspektora i preduzimanje mera.

Inspeksijska ovlašćenja primenjuju se tako da ne izazovu veće štetne posledice od onih koje bi nastupile da inspeksijsko ovlašćenje nije primenjeno.

Inspektor će da sasluša učesnike u postupku, istraži i pokuša da otkrije uzroke određene pojave, svestrano razmotri slučaj i odmeri razloge u korist i protiv određene odluke, pre nego što donese svoj sud.

U složenijim stvarima, kada je inspektor u nedoumici oko načina postupanja, zatražiće mišljenje kolege inspektora, rukovodioca ili unutrašnje kontrole inspekcije ili će se obratiti stručnim licima u nadležnom organu ili telu za mišljenje o tome koji način postupanja se preporučuje.

Zaštita javnog interesa

Član 5.

Pri vršenju inspeksijskog nadzora i donošenja odluka inspektor je dužan da vodi računa o javnom interesu i rizicima po zaštićena dobra i prava, i da, saglasno tome, svoje profesionalne obaveze stavi iznad privatnog interesa.

Inspektor ne koristi svoju poziciju na uštrb javnog interesa, niti dozvoljava drugima da to čine.

Inspektor ne dozvoljava da njegov privatni interes ili privatni interes njegove porodice dođe u sukob s javnim interesom.

Prevenција i saveti pre i umesto kažnjavanja

Član 6.

Inspektor je dužan da prevashodno postupuje preventivno i da podstiče dobrovoljnu primenu zakona.

Inspektor razume da je cilj inspeksijskog nadzora da se preventivnim delovanjem ili izricanjem mera ostvari zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreči ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese (život i zdravlje ljudi, bezbednost, imovina, prava i interesi zaposlenih i radno angažovanih lica, zdrava životna sredina, zdravlje i dobrobit biljaka i životinja, privredni razvoj, poštena tržišna utakmica, javni prihodi, komunalni i prostorni red i dr).

Inspektor shvata da kažnjavanje nije cilj ni svrha inspeksijskog nadzora i da ne treba i ne sme da postoji obaveza ili naređenje da se u inspeksijskom nadzoru pronađe nezakonitost kod nadziranog subjekta, a posebno ne bilo kakva greška, propust, nepravilnost i nedostatak, i da mu se odredi sankcija, nego da je otkrivanje nezakonitosti i prekršaja ishod pravilno izvedenih dokaza i utvrđenog činjeničnog stanja.

Inspektor pruža stručnu i savetodavnu podršku i pomoć nadziranim subjektima ili licu koje ostvaruje određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranim subjektom.

Inspektor vodi računa da neznanje i neukost nadziranog subjekta ili druge stranke ili lica ne prouzrokuje štetu tom ili drugom licu, odnosno zaštićenom dobru ili pravu, odnosno javnom interesu.

Razumevanje i uvažavanje privrednika

Član 7.

Inspektor razume šta znači poslovati na tržištu i koji je značaj privrednih subjekata i privrednog poslovanja, preduzetništva i preduzetničkog duha za ekonomski rast i razvoj, zapošljavanje, investicije, stvaranje nove vrednosti, stabilnost javnih finansija i budžet.

Inspektor ne stvara i ne podstiče stvaranje pogrešne slike o tome da su privrednici, samim tim što se bave privrednim poslovanjem, učinioi kažnjivih dela i da neumitno krše zakon.

U obavljanju posla i odnosu prema nadziranim subjektima, inspektor teži da pomogne poslovnom uspehu privrednih subjekata.

Inspektor se stara o tome da vršenjem svojih ovlašćenja ne ometa redovan proces rada, odnosno obavljanja delatnosti, odnosno da ometanje svede na najmanju moguću meru.

Tolerancija neznatnih rizika

Član 8.

Inspektor razume da su greške, propusti i nedostaci pratilac svakog poslovanja i da beznačajni propusti nisu vredni pažnje inspektora i ne povlače njegovu intervenciju i preduzimanje mera.

Inspektor je svestan toga da inspekcija interveniše samo kod onih nivoa rizika i onih nepravilnosti kod kojih ima smisla to činiti, a da se vreme i sredstva ne troše bespotrebno, nesrazmerno i nepravilno na rizike koji su neznatni, niti na beznačajne propuste.

Komunikacione veštine

Član 9.

Prema privrednicima, licima koja rade u privrednim subjektima i drugim licima inspektor se ophodi profesionalno, sa dužnim poštovanjem, ljubazno, pristojno i obzirno, zainteresovano, angažovano i strpljivo. Inspektor ima ovlašćenje da od učesnika u postupku i drugih lica zahteva da se ponašaju pristojno, obzirno, sa dužnom pažnjom i poštovanjem, kao i da se uzdrže od svakog postupka i ponašanja koje bi dovelo u pitanje ugled državnih organa.

Nulta tolerancija za korupciju

Član 10.

Inspektor ne sme da zloupotrebljava svoj službeni položaj, ne toleriše korupciju i dužan je da se bori protiv svakog njenog oblika.

Inspektor kontinuirano jača svoje etičke standarde i analizira rizike od korupcije, kako bi predupredio pojavu koruptivnih radnji i pojava.

Inspektor za svoj rad ne sme da traži, niti da prima, odnosno da dozvoli drugom licu da u njegovo ime ili za njegovu korist primi mito.

Samostalnost i odgovornost

Član 11.

Inspektor je samostalan u vršenju inspekcijskog nadzora i obavljanja posla inspektora, vođenju postupka, izvođenju dokaza, utvrđivanju činjenica, donošenju odluka, izricanju mera i davanju preporuka.

Inspektor je za svoj rad lično odgovoran.

Inspektor obavlja posao samostalno, bez nezakonitog spoljašnjeg uticaja, ograničenja, nagovaranja, pritisaka, pretnji ili mešanja. Inspektor brani samostalnost od političkih pritisaka, intervencija i uticaja, i u slučaju ugrožavanja ili narušavanja samostalnosti potražiće zaštitu od rukovodioca, unutrašnje kontrole inspekcije ili drugog nadležnog organa.

Niko ne sme iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svojih ovlašćenja, nevršenjem svoje dužnosti ili na drugi način onemogućavati ili ometati inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora u obavljanju inspekcijskog nadzora i preduzimanju mera i radnji na koje je ovlašćen.

Samostalnost u rešavanju omogućava inspektoru da samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u inspekcijskom nadzoru i službenoj savetodavnoj poseti, i da, na osnovu slobodne ocene dokaza i utvrđenih činjenica i okolnosti u svakom konkretnom slučaju, utvrđuje da li postoje nezakonitosti, nepravilnosti, nedostaci ili propusti, i, u slučaju da utvrdi da postoje i da je potrebna intervencija, izriče mere i daje preporuke.

Samostalnost inspektora u odlučivanju može biti ograničena samo zakonom ako je propisano da je inspektor obavezan da postupi po nalogu ili zahtevu drugostepenog organa, nezavisnog organa, javnog tužioca i suda.

Samostalnost inspektora nije narušena kada rukovodilac, unutrašnja kontrola inspekcije, drugi organ, stranka ili treće lice od inspektora traži ili preporučuje da postupi zakonito, pravilno, savesno i ujednačeno, saglasno načelu predvidivosti, prema postojećoj pravnoj praksi, odnosno u skladu sa aktom o primeni propisa, vodeći računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim inspekcijskim, odnosno upravnim stvarima.

Inspektor ne traži veštačke razloge da se oglasi nenadležnim za postupanje, niti da svoju odgovornost i svoj posao neopravdano prebaci na nekog drugog.

Stručnost

Član 12.

Uslov za kvalitetno obavljanje posla inspektora je praćenje promene propisa i prakse, kao i standarda Evropske unije i drugih međunarodno prihvaćenih standarda, stručno usavršavanje, održavanje visokog nivoa i nadograđivanje znanja, inspektorskih veština i ličnih kvaliteta.

Inspektor treba da poseduje teorijsko i praktično znanje i veštine potrebne za odgovorno, stručno i delotvorno obavljanje posla.

Fer tretman

Član 13.

Inspektor je dužan da svoj posao obavlja odgovorno, savesno, pošteno i nepristrasno, postupajući u dobroj veri.

Inspektor radnje preduzima bez odugovlačenja, sa kvalitetnom i celovitom pripremom za vršenje nadzora, tako da se nadziranim subjektima ne stvara nepotreban administrativni i finansijski teret.

Učestalost i trajanje inspekcijskog nadzora ograničavaju se na nužnu meru.

Zaštita opravdanih (legitimnih) očekivanja

Član 14.

Inspektor postupi u skladu sa propisima i saglasno odlukama koje je inspekcija donela u istim ili sličnim inspekcijskim, odnosno upravnim stvarima, osim ako

postoji opravdani razlog da od toga odstupi, a što se posebno obrazlaže.

Savesna strana koja se pouzda u inspekcijsku praksu i njenu ujednačenost ne treba da bude osujećena u svojim opravdanim (legitimnim) očekivanjima.

Poverljivi podaci
Član 15.

Poverljive informacije koje je saznao u obavljanju posla, inspektor je dužan da čuva i ne sme da ih koristi ili saopštava drugim licima, osim u svrhe vršenja službene dužnosti.

Integritet i profesionalno ponašanje
Član 16.

Inspektor promoviše visoke standarde profesionalnog ponašanja i integriteta i pridržava ih se u cilju održavanja i jačanja poverenja javnosti u rad inspekcija i inspektora.

Inspektor je dužan da se uzdržava od neprikladnog ponašanja, da stalno postupa u skladu sa moralnim standardima svoje profesije i da štiti profesionalni i lični ugled i dostojanstvo i ugled profesije inspektora.

Međusobni odnosi
Član 17.

Međusobni odnosi inspektora zasnovani su na poverenju, poštovanju, iskrenosti, uzajamnoj pomoći, toleranciji, solidarnosti i kolegijalnosti.

Inspektor je dužan da razvija i održava dobre odnose i stručnu saradnju sa drugim inspektorima.

Inspektor u višem zvanju treba da kolegama u nižim zvanjima, a naročito pripravnicima, posveti dovoljno

vremena, pažnje i vaspitnog uticaja da bi im preneo svoja stručna znanja i iskustva.

Uslovi rada
Član 18.

Inspektor ima pravo na resurse potrebne za kvalitetno obavljanje posla u skladu sa zakonom, drugim propisom i ovim kodeksom, i to pravo na radni prostor, platu koja odgovara stručnosti i rizicima posla, i odgovarajuću opremu.

Inspekcije, odnosno nadležni organi preduzimaju mere radi obezbeđenja potrebnih i podsticajnih uslova rada inspektora, njihovog profesionalnog usavršavanja i pravne zaštite.

Javnost i upoznavanje sa Kodeksom
Član 19.

Koordinaciona komisija objavljuje ovaj kodeks na svojoj internet stranici.

Inspekcije su dužne da ovaj kodeks objave na internet stranici, kao i da ga istaknu na javnom mestu u inspekcijskom organu.

Svaka inspekcija dostavlja ovaj kodeks svim svojim inspektorima, koji su dužni da se upoznaju sa njegovim odredbama.

Stupanje na snagu
Član 20.

Ovaj Kodeks stupa na snagu narednog dana od dana donošenja, a počinje da se primenjuje od 1. januara 2019. godine.

