

Дужности трећих лица у поступку инспекцијског надзора

Поступак инспекцијског надзора, као посебан управни поступак, обухвата следеће учеснике: 1) инспекцијски орган (инспекцију), који спроводи поступак преко инспектора, као овлашћеног службеног лица, и 2) странку – надзираног субјекта [део трећи, Глава I. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење)]. Истовремено може бити више надзираних субјеката, зависно од предмета надзора, односно може се на страни надзираног субјекта појавити више лица. Инспекцијска управна ствар може бити и двостраначка, када у поступку учествују две стране са супротстављеним интересима (надзирани субјекат и противна странка), где је противној страни законом или закључком инспектора признато својство странке. Тако, на пример, чланови породице надзираног субјекта који је физичко лице, као и друга лица, могу бити исто странке у поступку у својству надзираног субјекта (нпр. заједнички власници или сувласници ствари). Лица, која на основу закона или закључка инспектора о признавању својства странке, немају својство странке у поступку су трећа лица.

Ако одређени субјекти у поступку инспекцијског надзора учествују у својству трећих лица, на њих се примењују одредбе члана 23. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) и чл. 122. и 133. Закона о општем управном поступку.

Члан 23. Закона о инспекцијском надзору прописује да су трећа лица дужна да инспектору дозволе приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници или корисници, односно држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху. Ако трећа лица не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту. Трећа лица која располажу доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор дужна су да их пруже инспектору и омогуће му саслушање сведока, у року од три дана од захтева инспектора.

Према томе, члан 23. Закона о инспекцијском надзору прописује следеће обавезе трећих лица:

1) да инспектору омогуће увиђај – теренски надзор (теренску контролу). То је обавеза и према члану 133. став 5. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да држалац ствари, просторија или земљишта који су предмет увиђаја или у којима или на којима се налази предмет увиђаја или преко којих се прелази да би се извео увиђај, мора дозволити увиђај;

2) да инспектору доставе исправу (документ) и податке и

3) дају изјаву у својству сведока.

За повреде обавеза из овог члана, Закон о инспекцијском надзору у члану 58. прописује прекршаје трећег лица – правног лица, предузетника, физичког лица и одговорног лица у правном лицу. У ставу 1. овог члана прописано је да ће се новчаном казном од 100.000 до 800.000 динара казнити за прекршај треће лице које има својство правног лица које:

1) инспектору не дозволи приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији је власник или корисник, односно држалац када је вероватно да надзирани субјекат у или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху (члан 23. став 1);

2) располагаже доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор, а не пружи их инспектору и не омогући му саслушање сведока, у року прописаном овим законом (члан 23. став 2).

Што се прве обавезе трећих лица у складу са чланом 23. Закона о инспекцијском надзору тиче, Закон о општем управном поступку у члану 133. став 6. прописује да треће лице може да забрани увиђај из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење. У члану 125. став 2. тачка 1) истог закона прописано је да сведок има право да ускрати сведочење о појединим питањима - ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника. У ставу 3. истог члана прописано је да сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним. Притом, сагласно ставу 4. овог члана, опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, о радњама које су у вези са спорним односом, а које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и у случају када посебни прописи обавезују сведока да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

Мишљења смо да се ове одредбе Закона о општем управном поступку које се односе на забрану увиђаја из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење не могу применити у поступку инспекцијског надзора. Ово због тога што сам надзирани субјекат има изричито прописану обавезу да омогући инспектору вршење увиђаја – надзора (члан 20. став 7. Закона о инспекцијском надзору са прекршајем за кршење ове обавезе у члану 56. истог закона; овакве одредбе присутне су и у посебним законима), одакле следи становиште да не могу његови чланови породице имати већа права и онемогућити вршење надзора. Законом о инспекцијском надзору, као посебним законом у односу на Закон о општем управном поступку је ово изричито прописано у члану 23. став 1. са прекршајем у члану 58. У прилог томе говори и став 7. у члану 133. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да се против држаоца који неоправдано забрани увиђај примењују мере као према сведоку који неоправдано ускрати сведочење, док Закон о инспекцијском надзору прописује другачији режим у члану 23. став 1 – ако трећа лица не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту. Трећа лица тиме нису, као у Закону о општем управном поступку, изједначени са сведоцима, него са надзираним субјектом. У супротном, чланови породице надзираног субјекта би се могли злоупотребити за онемогућавање вршења надзора.

Што се друге и треће обавезе трећих лица тиче - Закон о општем управном поступку у члану 122. став 4. прописује да ако се исправа налази код трећег лица које неће добровољно да је покаже, овлашћено службено лице налаже му да исправу покаже на усменој расправи. Пре тога, трећем лицу пружа се прилика да се изјасни. Ставом 5. овог члана прописано је да треће лице може одбити да покаже исправу из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, али и из других оправданих разлога, са упућивањем на поменути члан 125. Закона о општем управном поступку, којим се уређује право да се ускрати сведочење. Против трећег лица које неоправдано одбије да покаже исправу поступа се као против сведока који неоправдано ускраћује сведочење. Чланом 127. Закона о општем управном поступку уређено је принудно довођење и новчано кажњавање

сведока. Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је да њему накнади трошкове који су настали у вези с показивањем исправе.

Према томе, за трећа лица, укључујући чланове породице надзираног субјекта (ако су трећа лица, тј. ако и сами немају својство надзираног субјекта) важе обавезе из члана 23. Закона о инспекцијском надзору, с тим што они могу, из разлога из којих сведок може да ускрати сведочење, као и из – како то Закон о општем управном поступку у члану 122. став 5. прописује - других оправданих разлога, да одбију да доставе инспектору исправу (документ). Право да ускрате сведочење ова лица имају у складу са условима из члана 125. Закона о општем управном поступку. Но, право да онемогуће вршење инспекцијског надзора немају. И прекршајна одредба члана 58. став 1. Закона о инспекцијском надзору раздваја ове две врсте обавеза у две посебне тачке. Ако се неко од ових лица служи поменутих правима, потребно је да за то инспектору наведе разлоге, односно да инспектор упита за разлоге и да их писано констатује, односно да констатује одговор.

У вези са обавезом трећег лица да инспектору достави исправу (документ) и податке, чланом 17. став 4. прописано је да инспекцијски надзор може да почне без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору, поред осталог, ако постоји опасност да ће треће лице сакрити, уништити, преправити, оштетити или делимично или потпуно учинити неупотребљивом исправу, односно друге предмете који могу послужити као доказ у поступку инспекцијског надзора, односно у поступку који се води пред судом или другим органом.

И одређени посебни прописи садрже одредбе о обавези трећих лица да инспектору доставе исправу (документ) и податке. Тако, на пример, чланом 10. ст. 1. и 2. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС“, број 93/17) прописано је да се инспекцијска контрола врши увидом у пословне књиге, извештаје, евиденције и другу документацију субјекта инспекцијске контроле и да буџетска инспекција има право увида у документацију о послу који је предмет инспекцијске контроле и код других лица, учесника у том послу. Ставом 3. овог члана прописано је да су ова лица дужна да по захтеву буџетског инспектора ову документацију ставе на увид, по потреби копирају, овере у потребном броју примерака и пруже све друге потребне информације.

У сложенијим предметима у којима се претпоставља вршење инспекцијских овлашћења према трећим лицима, према чланом 16. Закона о инспекцијском надзору није изричито предвиђено као елемент налога за инспекцијски надзор, из разлога правне сигурности и ефикасности поступка, целисходно је у налогу за инспекцијски надзор утврдити прописана овлашћења која инспектор има у односу на трећа лица.

Када је реч о захтеву према трећем лицу да стави на увид, покаже и достави одређену документацију, инспектор о томе доноси закључак, у складу са чланом 146. став 1. Закона о општем управном поступку. Тим одредбама прописано је да је закључак - управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење, а чланом 122. Закона о општем управном поступку није одређено да се доноси решење. Против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, а може се побијати тужбом против решења (тужбом против решења о главној ствари). У прилог становишту да у овом случају инспектор доноси закључак говоре и одредбе члана 16. ст. 4. и 7. и члана 24. ст. 2. и 5. Закона о инспекцијском надзору, а којима се уређују сличне ситуације са изричитим прописивањем да се доноси закључак. Закључак се у овом случају може донети на записник о инспекцијском надзору или као посебан управни акт, тј. посебан документ, што је

препоручиво учинити у сложенијим предметима и када је у питању већи обим документације. О преузетој документацији инспектор сачињава попис преузетих докумената. У члану 35. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописано је да се у записник уносе, поред осталог, опис предузетих радњи и попис преузетих докумената.

Чланом 63. Закона о општем управном поступку прописано је да се записник саставља о, између осталог, важнијим усменим изјавама странака, других учесника у поступку и трећих лица, а сагласно томе, члан 35. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописује да се у записник уносе, поред осталог, изјаве које су дате.

Ако се инспекцијски надзор спроводи, поред надзираног субјекта чије пословање и поступање се проверава, и у односу на другог субјекта који је учесник у послу који је предмет надзора, онда и тај субјекат (односно, ти субјекти - ако их има више) спада у круг надзираних субјеката и, као такав, наводи се у налогу за инспекцијски надзор, у складу са чланом 16. став 2. Закона о инспекцијском надзору, у вези са чланом 90. став 3. Закона о општем управном поступку. Ако нису унапред познати сви субјекти који су повезани одређеним пословним односом који је предмет надзора, односно није их могуће са тачношћу унапред утврдити и одредити (нису одређени, али су одредиви, тј. постоје подаци на основу којих се могу утврдити), могуће је, у складу са чланом 16. став 2. Закона о инспекцијском надзору, да се ови субјекти налогом обухвате на одредив начин. Овим одредбама Закона о инспекцијском надзору прописано је да налог за инспекцијски надзор садржи, поред осталог, податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати, односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик - одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр.: врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.). У том смислу, ако је овакав случај посреди и изабере се ова опција, налогом би био одређен надзирани субјекат који је познат и одређен, а они субјекти који нису унапред познати, односно није их могуће са тачношћу унапред утврдити и одредити, били би обухваћени на одредив начин (типа: „други субјекти који су учесници у послу који је предмет надзора“ и слично).

Ако би се, пак, у току инспекцијског надзора утврдило да је налогом и надзором потребно обухватити и друге субјекте у својству надзираних субјеката, поред оних који су наведени у постојећем налогу, у складу са чланом 16. став 4. Закона о инспекцијском надзору, издала би се допуна тог налога (допунски налог).

Трећа лица имају и обавезу да не онемогућавају или отежавају спровођење управног извршења решења донетог у поступку инспекцијског надзора. Сагласно члану 192. Закона о општем управном поступку, управно извршење се спроводи према лицу које је обавезано да испуни неку обавезу (извршеник), и то по службеној дужности ако то налаже јавни интерес, као што је случај са инспекцијским решењима која се принудно извршавају. За онемогућавање или отежавање спровођења управног извршења од стране трећег лица прописан је прекршај у члану 61а Закона о инспекцијском надзору. Тим одредбама прописане су новчане казне у фиксном износу, за које се издаје прекршајни налог, у складу са чланом 168. став 1. Закона о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - УС), којим је прописано да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. За издавање прекршајног налога за прекршај из овог члана овлашћен је инспектор, у складу са чланом 61а став 5. Закона о инспекцијском надзору и чланом 169. тачка 3) Закона о прекршајима, којим је прописано да овлашћени

орган, односно овлашћено лице ће издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин.

Прилог

Модел закључка
**Увид инспектора у документацију код трећег лица/
достављање инспектору документације од стране трећег лица**

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: _____

Датум: _____ године

_____ (место)

На основу члана 146. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - Аутентично тумачење) у вези са чланом 23. став 2. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), а у вези са чланом 122. став 4. Закона о општем управном поступку, у поступку инспекцијског _____ надзора _____ над

_____ (идентификациони елементи надзираног субјекта), _____ инспектор _____ (име и презиме), број службене легитимације: _____, доноси

ЗАКЉУЧАК

1. Одређује се извођење доказа увидом у документацију о послу _____ (навођење посла), који је предмет инспекцијског надзора, а која се налази код трећег лица _____ (подаци о трећем лицу), као учесника у том послу.

2. Налаже се трећем лицу/заступнику/одговорном лицу правног лица из тачке диспозитива 1. овог закључка (изабрати одговарајућу опцију) да _____ инспектору стави на увид и/или достави (изабрати одговарајућу опцију) следећу документацију:

- _____

-

(спецификација или опис документације).

(Алтернативне формулације за захтев инспектора:

- Позива се треће лице...

- Захтева се од трећег лица...)

Рок: Три дана од дана пријема овог закључка.

3. Треће лице има право да се изјасни о документацији из тачке 2. диспозитива овог закључка.

4. По преузимању документације, _____ инспектор ће сачинити попис преузетих докумената.

Образложење

Инспектор је у току вршења инспекцијског надзора, који за предмет има _____ (навођење предмета контроле), установио да је за правилно и потпуно утврђивање чињеница неопходно да се изведе доказ увидом у документацију о послу која је предмет инспекцијског надзора, која се налази код трећег лица _____ (подаци о трећем лицу), као учесника у том послу.

Чланом 23. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописано је да су трећа лица која располажу доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор дужна да их пруже инспектору, у року од три дана од захтева инспектора. За повреде обавеза из члана 23, Закон о инспекцијском надзору у члану 58. прописује прекршаје трећег лица.

Закон о општем управном поступку у члану 122. став 4. прописује да ако се исправа налази код трећег лица које неће добровољно да је покаже, овлашћено службено лице налаже му да исправу покаже на усменој расправи, а, пре тога, трећем лицу пружа се прилика да се изјасни.

У члану 35. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописано је да се у записник уносе, поред осталог, опис предузетих радњи и попис преузетих докумената.

У складу са изложеним, одлучено је као у диспозитиву овог закључка.

Упутство о правном средству: Против овог закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор. Закључак се може побијати тужбом против решења о главној ствари.

_____ инспектор
