

Мишљење о (не)потписивању записника

Мишљења смо да потписивање записника о инспекцијском надзору од стране надзираног субјекта (странке), односно његовог заступника или представника (присутног лица) није неопходно, да потпис надзираног субјекта на записнику о инспекцијском надзору није услов његове правне ваљаности и да нетражење инспектора да надзирани субјекат потпише записник и, последично, непотписивање записника од стране надзираног субјекта није повреда поступка и не води ка поништавању решења донетог у том поступку инспекцијског надзора.

Наиме, Законом о изменама и допунама Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) из 2018. године брисане су одредбе чл. 35. и 14. овог закона, које су се тичале потписивања записника и контролне листе, као саставног дела записника. Тиме, овај закон - који је општи (системски) закон у области инспекцијског надзора - не садржи обавезу инспектора (овлашћеног службеног лица) да тражи да надзирани субјекат (странка), односно његов заступник или представник (присутно лице) потпише записник, као и контролну листу – која је саставни део записника, нити обавезу надзираног субјекта да потпише записник о инспекцијском надзору.

Члан 63. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 36/15 и 95/18 – аутентично тумачење), као системског закона у области управног поступка, којим се у општем смислу уређује записник у управном поступку, у вези са чланом 3. истог закона, а у вези са чланом 4. став 2. Закона о инспекцијском надзору, супсидијарно се примењује на записник о инспекцијском надзору. Тим чланом у ставу 3. предвиђено је да ако лице одбије да потпише записник или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, то се уноси у записник, са разлозима због којих је одбијено потписивање записника. За разлику од претходно важећег Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), који је уређивао записник у чл. 64 – 69. и садржавао више одредаба о потписивању записника од стране странке у поступку и других лица која учествују у радњи у поступку, важећи Закон о општем управном поступку уређује записник у једном члану (члан 63.) и, поред цитираних одредаба, не садржи друге одредбе о потписивању записника.

Претходно важећи Закон о општем управном поступку прописивао је члану 67. ст. 1 – 6. потписивање записника од стране странке и других лица која учествују у поступку као обавезу, да би, следствено, у ставу 7, као последњем ставу тог члана, прописивао да ако неко лице неће да потпише записник или се удаљи пре закључења записника, то ће се уписати у записник и навести разлог због ког је потпис ускраћен. Важећи Закон о општем управном поступку, пак, садржи само одредбу члана 63. став 3, која прописује да ако лице одбије да потпише записник или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, то се уноси у записник, са разлозима због којих је одбијено потписивање записника. Важећи Закон о општем управном поступку у члану 63. став 2, којим се уређују саставни делови записника, и Закон о инспекцијском надзору у члану 35. став 2, којим се уређују саставни делови записника о инспекцијском надзору, не предвиђају потпис странке, односно надзираног субјекта као обавезан саставни део записника, нити као услов његове пуноважности и доказне снаге. Такође, Закон о општем управном поступку у члану 63. став 4. прописује да је записник који је сачињен сагласно пропису - јавна исправа и доказ о току и садржини предузетих радњи и датих изјава,

изузев у деловима на које је стављена примедба, не наводећи потпис странке као услов за својство јавне исправе, односно правну ваљаност записника и тачност података садржаних у њему.

Имајући изложено у виду, применом језичког, системског, циљног и историјског тумачења закључујемо да инспектор има овлашћење и могућност, али не и обавезу (дужност), да понуди, предложи или затражи од надзираног субјекта (странке) да потпише записник о инспекцијском надзору, па ако се инспектор користи тим овлашћењем и могућношћу а надзирани субјекат одбије да потпише записник или оде са места предузимања радње пре него што је записник закључен, инспектор то уноси у записник, са разлосима због којих је одбијено потписивање записника.

У овом смислу – смислу овлашћења и одсуства обавезе да се тражи потписивање записника – потребно је разумети и место за потпис записника у општем обрасцу записника о инспекцијском надзору, који, практично, садржи и обухвата све радње и могућности које би се могу јавити у различитим инспекцијским надзорима.

Мишљења смо да се изложено односи на записник о инспекцијском надзору, у складу са чланом 35. Закона о инспекцијском надзору, који обухвата, у смислу члана 63. Закона о општем управном поступку, бележење о усменој расправи, другој важнијој радњи у поступку и о важнијим усменим изјавама странака, других учесника у поступку и трећих лица.

Непостојањем обавезе потписивања записника о инспекцијском надзору од стране надзираног субјекта не ускраћује се и не штети право странке на изјашњавање (члан 11. Закона о општем управном поступку), као основно начело управног поступка, јер надзирани субјекат (странка) има законски рок од пет радних дана од пријема записника да стави примедбе на записник, у складу са чланом 36. Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 63. став 4. Закона о општем управном поступку. Уколико у том року надзирани субјекат не би ставио примедбе на записник, сматра се да нема примедба на записник, тј. наступа правна претпоставка да је сагласан са садржином записника, током и садржином предузетих радњи и датих изјава, чиме би записник у целини имао снагу јавне исправе и доказа о току и садржини предузетих радњи и датих изјава. Свакако, надзирани субјекат, у складу са законом, задржава право да жалбом против решења оспорава законитост и правилност предузетих радњи у поступку, изведених доказа и утврђених чињеница из разлога прописаних у члану 158. Закона о општем управном поступку.

Потпис записника о инспекцијском надзору од стране надзираног субјекта не значи сагласност на записник, на ток и садржину предузетих радњи и датих изјава. Ниједном законском одредбом није прописано да потписивање записника значи сагласност на записник, односно да има такво дејство или да постоји таква претпоставка. Надзирани субјекат, тако, може да потпише записник и стави примедбе на записник – пре закључења записника, тј. у самом теренском надзору или накнадно, у прописаном року, и о тим примедбама би инспектор био дужан да одлучи. Разлог за одбијање примедба би било то што у примедбама на записник нису изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или друкчије правне и друге оцене, а не би могао да буде то да је записник на који су стављене примедбе надзирани субјекат потписао. Будући да потпис записника од стране надзираног субјекта није сагласност и не сматра се сагласношћу на записник, нити је правно средство, те да потписивање записника о инспекцијском надзору од стране надзираног субјекта (странке) није неопходно и да инспектор има овлашћење и могућност, али не и обавезу (дужност),

да понуди, предложи или затражи од надзираног субјекта (странке) да потпише записник о инспекцијском надзору, налазимо да непотписивање записника о инспекцијском надзору од стране надзираног субјекта није повреда поступка и не чини разлог за поништавање решења (какав би, рецимо, било ускраћивање права странке на изјашњавање, односно права на стављање примедба на записник).

Разматрајући питање потписивања записника од стране сведока као присутних лица, указујемо на то да, посматрајући доказе према њиховом значају и фактичкој важности у поступку, закључујемо да су, према природи инспекцијског надзора, сведоци у поступку инспекцијског надзора, ипак, својеврсно помоћно доказно средство, те да су, према природи и сврси овог поступка, основни и значајнији докази за утврђивање чињеничног стања и доношења одлуке на основу утврђених чињеница – подаци прикупљени по службеној дужности или од странке, укључујући увид у документацију/исправу, фотографије, предмети и други материјални докази, увиђај, односно непосредно опажање инспектора, налази лабораторија и други облици вештачења. Закон, свакако, не прави формалну градацију између доказне снаге ових доказних средстава, нити може то да учини, али су заправо - према природи овог поступка, његовог циља и предмета – важнији и поузданији материјални докази и увиђај од персоналних доказа.

Будући да надзирани субјекат (странка) нема обавезу потписивања записника, нити на страни инспектора постоји законска обавеза - као што је било по претходном закону - (сада постоји овлашћење) да тражи од надзираног субјекта да потпише записник, сматрамо да не треба сведоцима давати већа права и значајнији процесни положај него што их има сам надзирани субјекат, тј. странка у поступку. Тиме ни потпис записника од стране сведока не би требало постављати као услов његове правне ваљаности и својства јавне исправе.

Права странке се овим не ускраћују или ограничавају, јер надзирани субјекат задржава право да оспорава сведочки исказ у примедбама на записник, као и у жалби на решење и тужби у управном спору.

Ако би се тражило да сведоци својеручно потписују записник, то би онемогућавало примену аката из инспекцијског надзора у електронском облику и е-Инспектора у оном смислу и циљу у коме су успостављени и у прописима одређени.

Претходним Законом о општем управном поступку, дакле, било је прописано да записник потписује лице које је учествовало у радњи, као и да ако записник садржи саслушање више лица, свако ће се од њих потписати испод оног дела записника у коме је уписана његова изјава. Важећи Закон о општем управном поступку не садржи такве одредбе у члану 63, којим се уређује записник, ни у чл. 124 – 127, којима се уређују сведоци као доказно средство, не прописујући потпис сведока као саставни део записника, нити као услов његове доказне снаге, односно својства јавне исправе, нити то садржи Закон о инспекцијском надзору. Сведоци, иначе, након давања изјаве/саслушања, не потписују записник ни у парничном, нити у кривичном поступку, у складу са одредбама Закона о парничном поступку и Законика о кривичном поступку, чиме постоји уједначност правног положаја сведока у правним поступцима. Кораци који следе односе се на промену правне праксе која је изграђена на основу претходно важећег закона - новом праксом која је у складу са важећим законодавством и новим алатима. Инспекције, у том смислу, могу да укажу на нова законска решења и начин рада у одговору на жалбу на

инспекцијско решење, у захтеву за покретање прекршајног поступка, као и ресорно министарство у одговору на тужбу у управном спору.

Мишљења смо и да инспектор, изузетно, може, ако сматра да је то, према конкретним околностима, потребно због нарочите природе одређених надзора (нерегистровани субјекти, стамбени простор и сл.) и појачавања веродостојности записника у одређеном предмету, да одлучи да понесе образац за изјаве сведока у папирном облику (или образац записника) и затражи потписивање, да их пренесе у електронски облик, скенира/дигитализује и прикључи записнику у е-Инспектору, као његов саставни део.