

Објашњења о поступању комуналне инспекције: Издавање налога за инспекцијски надзор

*Милан Стефановић
Душан Радовановић*

Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) примењује се на инспекцијски надзор који врше све инспекције у Републици Србији – републичке инспекције и инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, укључујући и комуналну инспекцију. На тај начин, у области инспекцијског надзора и управног поступања инспекција остварује се уставно начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. и члана 194. став 1. Устава Републике Србије. Ово начело потврђено је судском праксом Уставног суда. Тако, Уставни суд у низу одлука утврђује да је основна функција Уставног суда да штити уставност и законитост, а тиме и да обезбеди јединство правног система, што подразумева не само сагласност закона и других општих правних аката са вишим правним актима, него и њихову међусобну сагласност у домаћем правном поретку, што даље води ка уједначеном поступању органа управе који врше надзорно-контролну функцију. Наведено је у сагласности и са уређењем општег управног поступка и посебних управних поступака, у које спада и поступак инспекцијског надзора, по одредби члана 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), према коме се овај закон примењује на поступање у свим управним стварима, с тим да поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. Такође, чланом 20. став 1. Закона о инспекцијском надзору прописано је да надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, што укључује и право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима.

При наведеном, разликује се примена Закона о инспекцијском надзору, зависно од врсте послова инспекцијског надзора, тако да је примена:

1) непосредна, када је у питању инспекцијски надзор који врше органи државне управе и инспекцијски надзор који, као поверени посао државне управе, врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе; и

2) сходна (примена по сличности, примена путем аналогије), у складу са природом, циљем, смислом и обележјима надзора, односно контроле, када је у питању инспекцијски надзор који у пословима из своје изворне надлежности врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, као и када органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други субјекти са јавним овлашћењима врше друге облике надзора и контроле у смислу члана 2. став 2. овог закона. У другом случају није у питању, дакле, непосредна, него сходна примена, што даје простор за прилагођену, подесну и логичну примену на инспекцијски надзор из изворне надлежности, као посао сличан инспекцијском надзору органа државне управе и повереним пословима инспекцијског надзора, а на које се непосредно примењује Закон о инспекцијском надзору. Инспекције јединице локалне самоуправе које врше инспекцијски

надзор као изворни посао јединице локалне самоуправе сходно примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору.

Сагласно члану 4. став 4. Закона о инспекцијском надзору, у поступку вршења инспекцијског надзора који произлази из посебних закона и прописа донетих на основу закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама Европске уније непосредно се примењују одредбе посебног закона, ако је у одређеној области инспекцијски надзор тим законом, односно прописом донетим на основу закона уређен друкчије.

Комунални инспекцијски надзор, којег врши комунална инспекција, посебно одликују ситуације које не трпе одлагање и захтевају брзо деловање ради задовољења животних потреба грађана. Комунална инспекција у великој мери ради са физичким лицима - грађанима, у управним стварима које се тичу комуналног реда и уређења, посебно на јавним површинама, стамбено-комуналних питања и испоруке комуналних услуга, где се обилази терен и одмах интервенише на уочене неправилности. Основни закон којим се уређује комунална инспекција и послови које обавља је Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11 и 104/16), а поред ње постоје други посебни закони којима се уређује делокруг комуналне инспекције (Закон о становању и одржавању зграда, Закон о трговини и др.) и велики број одлука које доносе градови, општине и градске општине, а којима се уређује поступање комуналне инспекције, као посебних (секторских) прописа које комунална инспекција прво примењује у инспекцијском надзору, а затим супсидијарно и сходно Закон о инспекцијском надзору, као системски закон у области инспекцијског надзора, те Закон о општем управном поступку. Комунална инспекција у инспекцијском надзору поступа вршећи изворна овлашћења јединице локалне самоуправе, а, поред њих, обавља и поверене послове инспекцијског надзора на основу члана 54. Закона о трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/10, 10/13 и 44/18 - др. закон).

Закон о инспекцијском надзору у члану 16. став 2, одређујући садржину налога за инспекцијски надзор, прописује 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 субјектата код којих ће се вршити надзор (нпр. врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд). Тиме, Закон о инспекцијском надзору не поставља за налог крута правила о идентификацији надзираних субјектата или објектата, захтевајући да се увек унесу сви лични, односно пословни подаци субјекта, него даје довољну слободу за примену и одређивање садржине налога за инспекцијски надзор према подацима који су познати и доступни и, објективно посматраном, подобни за обраду, те према природи надзора који се врши. Подаци који се уносе у налог за инспекцијски надзор, према томе, није неопходно да буду такви да субјекат, односно субјекти нужно буду одређени – довољно је да подаци буду усмеравајући и субјекат, односно субјекти буду одредиви, тј. да се помоћу података из налога може одредити који субјекат, односно субјекти су у питању. Налазимо да, свакако, подаци који нису одређени нити одредиви, тј. неодређени подаци нису подаци од значаја за инспекцијски надзор, са или без налога.

Примену ових одредаба неопходно је сагледавати према члану 4. став 8. Закона о инспекцијском надзору, којим је прописано да се овај закон сходно примењује у поступку

инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи јединица локалне самоуправе. Сходна примена закона је, дакле, примена по сличности (примена путем аналогije), у складу са природом, циљем, смислом и обележјима одређеног надзора, какав је комунални инспекцијски надзор. У питању, стога, није непосредна (директна) и дословна примена, него сходна примена - примена по сличности између републичких и поверених послова инспекцијског надзора (за које важи непосредна примена) и изворних послова инспекцијског надзора (за које, дакле, важи сходна примена). Ово даје простор за прилагођену, подесну и логичну примену на инспекцијски надзор из изворне надлежности, као посао сличан инспекцијском надзору органа државне управе и повереним пословима инспекцијског надзор. Поједностављено речено, сходна примена значи да се на један случај, однос, ситуацију примењује правна норма, чије дејство је предвиђено за други случај, однос, ситуацију, који је сличан првом случају, односу, ситуацији. Сходна примена закона претпоставља разумевање смисла и циља законске норме и смислену примену те норме у одговарајућој области на ситуацију која је слична оној која је законском нормом уређена. Сличност случајева, односа, ситуација представља спону која доводи до проширења примене правне норме и на случајеве, односе, ситуације на које се не примењује непосредно, тако што се и на њих примењује према њиховом смислу, циљу и природи. Комунална инспекција преовлађујуће врши инспекцијски надзор из изворног делокруга јединица локалне самоуправе, у складу са Законом о комуналним делатностима, другим посебним законима и одлукама које доносе градови, општине и градске општине, а којима се уређује поступање комуналне инспекције - комунални инспекцијски надзор, а Закон о инспекцијском надзору примењује супсидијарно и сходно.

Чланом 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору прописано је да се налог издаје за редован, ванредан, мешовити и допунски инспекцијски надзор, с тим да је ванредан, мешовити и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога из ст. 4. и 7. овог члана, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору.

Опште правило је да се инспекцијски надзор врши са издатим налогом, док је вршење инспекцијског надзора без налога – изузетак. За вршење редовног (планираног) инспекцијског надзора, издавање налога је обавезно. Када су у питању разлози хитности, тј. ситуације угрожавања или повреде заштићених добара, права и интереса које не трпе одлагање, инспекцијски надзор могућ је и без налога, како би се правовремено одговорило на потребу предузимања хитних мера ради заштите јавног интереса.

Тако, када комунални инспектор, у склопу спровођења плана инспекцијског надзора, односно у склопу редовних послова и планираних активности, обилази одређено подручје/рејон, проверава стање законитости у погледу комуналног реда и уређења, и предузима мере ради одржавања или успостављања таквог стања када уочи угрожавања или нарушавања комуналног реда и уређења, за такав надзор руководицац или лице које он овласти издаје налог за инспекцијски надзор. У овакав налог за комунални инспекцијски надзор унеће се подаци који су познати: предмет комуналног инспекцијског надзора, подручје/рејон на коме ће се вршити, планирано време трајања надзора/период у коме ће се вршити и др.

Чланом 36. став 1. Закона о комуналним делатностима прописано је да комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора кад утврди да се омета вршење комуналне услуге или коришћење комуналних објеката остављањем возила, ствари и других предмета или на други начин, наредиће решењем кориснику, односно сопственику, ако је присутан, да одмах уклони те ствари, односно предмете, под претњом принудног извршења. Ставом 2. истог члана прописано је да ако се ово лице не налази на лицу места, комунални инспектор ће, без саслушања странке, донети решење којим ће наложити да се возила, ствари и други предмети уклоне у одређеном року, који се може одредити и на минуте. Решење лепи се на те ствари, односно предмете уз назначење дана и часа када је налепљено и тиме се сматра да је достављање извршено, а доцније оштећење, уништење или уклањање овог решења не утиче на ваљаност достављања. Жалба против ових решења не одлаже њихово извршење.

Овакве одредбе садржане су и у члану 62. ст. 1, 2. и 3. Одлуке о комуналном реду („Службени лист града Београда“, бр. 10/11, 60/12, 51/14, 92/14, 2/15, 11/15, 61/15, 75/16, 19/17, 50/18, 92/18 и 118/18), којима је прописано да када комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора утврди да се заустављањем или остављањем возила, односно постављањем или остављањем објеката, уређаја и других ствари супротно одредбама ове одлуке омета вршење комуналне услуге, коришћење комуналних објеката или пута или када је неопходно предузимање хитних мера у јавном интересу у складу са законом, наредиће кориснику, односно власнику ако је присутан да одмах уклони то возило, објекат, уређај или другу ствар, под претњом принудног извршења; ако се ово лице не налази на лицу места или је непознато, комунални инспектор ће, без саслушања странке, донети решење којим ће наложити да се возило, објекат, уређај или ствар, уклони у одређеном року, који се може одредити на часове, а ако се ради о возилу рок се може одредити и на минуте; решење се налепљује на возило, објекат, уређај или другу ствар, уз назначење дана и часа када је налепљено и тиме се сматра да је достављање извршено, а доцније оштећење, уништење или уклањање овог решења не утиче на ваљаност достављања.

И чланом 14. ст. 1, 2. и 4. Одлуке о комуналној инспекцији („Службени лист града Београда“, бр. 18/92, 19/92 - исправка, 9/93, 25/93, 31/93, 4/94, 2/95, 6/99, 11/05, 29/14 и 19/17) прописано је да комунални инспектор у вршењу инспекцијског надзора кад утврди да се омета коришћење комуналних објеката остављањем ствари и других предмета или на други начин, наредиће кориснику, односно сопственику, ако је присутан, да одмах уклони те ствари, односно предмете, под претњом принудног извршења; ако се ово лице не налази на лицу места, комунални инспектор ће, без саслушања странке, донети решење којим ће наложити да се ствари и други предмети уклоне у одређеном року, који се може одредити и на часове; ово решење се налепљује на те ствари, односно предмете, уз назначење дана и часа када је налепљено и тиме се сматра да је достављање извршено. Доцније оштећење, уништење или уклањање овог решења не утиче на ваљаност достављања. Жалба против овог решења не одлаже његово извршење.

И у одлукама других јединица локалне самоуправе којима се уређују комунални ред и комунална инспекција садржане су овакве одредбе.

И у једном и у другом закону, као и у подзаконским прописима, цитиране одредбе су широко постављене, тако да се под њих се може подвести велики број ситуација у пракси. Указујемо на формулације: „спречавање или отклањање непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет“, где,

свакако, спада и комунално уређење и комунални ред; „ометање вршења комуналне услуге или коришћења комуналних објеката остављањем возила, ствари и других предмета“, односно „ометање вршења комуналне услуге или коришћења комуналних објеката на други начин“; „када је неопходно предузимање хитних мера у јавном интересу у складу са законом“. Системским и циљним тумачењем налазимо да ове одредбе омогућавају потребан процесни простор комуналном инспектору и да се примењују на различите облике угрожавања или ремећења комуналног реда и уређења.

Следствено изложеном, у складу са чланом 36. ст. 1, 2. и 3. Закона о комуналним делатностима и одредбама одлука јединица локалне самоуправе у вези са чланом 16. став 8. а у вези са чланом 4. став 8. Закона о инспекцијском надзору, у случајевима када се вршење комуналне услуге или коришћење комуналних објеката омета остављањем возила, ствари и других предмета или на други начин, односно када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, налазимо да се, из разлога хитности, спроводи тзв. скраћени поступак инспекцијског надзора, без издавања налога за инспекцијски надзор.

Ове одредбе стоје у непосредној вези са чланом 104. Закона о општем управном поступку, којим је у ставу 1. тач. 1), 3) и 4) прописано да орган може непосредно да одлучи о управној ствари: ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу; ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (члан 116. ст. (5) и (6) овог закона) – усмено решење доноси се кад се предузимају хитне мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи или имовину, односно када инспектор оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; ако је то посебним законом одређено, те у ставу 2. да се у поступку непосредног одлучивања од странке не узима изјава и не води испитни поступак.

Када је реч о сузбијању тзв. уличне продаје, односно о инспекцијском надзору који комунални инспектори врше над спровођењем Закона о трговини и прописа донетих на основу тог закона у делу надзора над трговином ван продајног објекта, у складу са чланом 54. став 1. тачка 2) Закона о трговини, понављамо да су у питању послови инспекцијског надзора које јединице локалне самоуправе обављају као поверене послове (члан 54. став 2. Закона о трговини). Према члану 57. Закона о трговини, у обављању послова из члана 54. став 1. тачка 2) овог закона, комунални инспектор има иста овлашћења и дужности као тржишни инспектор, у складу са овим законом. Такође, чланом 51. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон) прописано је да при вршењу поверених послова државне управе имаоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи државне управе, те да органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Закон о трговини прописује строжији режим у погледу налога за инспекцијски надзор у односу на Закон о инспекцијском надзору, тако што Закон о трговини захтева да за сваки теренски инспекцијски надзор (инспекцијски контролу) буде издат службени налог - налог за инспекцијски надзор, не правећи изузетке по овом питању. Наиме, чланом 67. став 3. Закона о трговини прописано је да се контрола врши на основу службеног налога овлашћеног лица, који нарочито садржи податке о поступајућем

тржишном инспектору, време, односно период контроле, као и ближе подручје и предмет контроле, а чланом 56. став 1. тачка 4. да је, у вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор дужан да пре почетка обављања радњи у контроли, предочи службену легитимацију, као и службени налог за предузимање контроле.