**УПРАВНЕ МЕРЕ И ЊИХОВО ИЗВРШЕЊЕ У ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ**

Душан Радовановић

Циљ инспекцијског надзора, одређен као остваривање законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката и спречавање или отклањање штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, подразумева предузимање превентивног деловања инспекције и налагање мера. Уколико надзирани субјекти своје пословање и поступање нису усагласили овом општем захтеву, потребна је одређена реакција инспекције која, на првом месту, полази од превентивног деловања, али у знатном броју случајева и изриче одговарајуће мере. Надзираном субјекту инспектор може изрећи неку од мера управљених према надзираном субјекту, у складу са Законом о инспекцијском надзору и посебним законима, водећи рачуна о сразмерности тих мера.

Сврха изречене управне мере усмерена је остварењу циља инспекцијског надзора. Надзирани субјекти, у великом броју случајева добровољно поступају по изреченим мерама, у оквиру остављеног рока, али постоје и случајеви када је потребно спровести принудно извршење. Након доношења и измена Закона о инспекцијском надзору, извршење решења инспекција је предмет посебног законског уређења, а доношење новог Закона о општем управном поступку такође доноси новине у начин вршења ових послова.

1. **Мере које надзираном субјекту могу бити изречене**

Закон о инспекцијском надзору познаје неколико мера које могу бити изречене надзираном субјекту, а наводи и одређене мере које се могу изрећи на основу посебних закона, сагласно делокругу поступајуће инспекције. Све мере могу се сумирати на следећи начин:

1) **Записничка мера о отклањању незаконитости.** Мере управљене према надзираном субјекту могу се изрећи записником о инспекцијском надзору или решењем инспектора. За блаже облике незаконитости примењује се мера за отклањање незаконитости из члана 27. став 1. Закона о инспекцијском надзору, у складу са овлашћењима у посебном закону , када инспектор указује надзираном субјекту на незаконитост, опомиње га због тога, налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости, што се уноси у записник о инспекцијском надзору. Потом је надзирани субјекат дужан да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, да ли је отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе, и ако јесте – инспектор окончава поступак у складу са чланом 37. став 2. овог закона, дакле без доношења решења.

2) **Решење о отклањању незаконитости, за записничку меру која није извршена.** Међутим, ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене или предложене, не отклони незаконитост и штетне последице и не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, по одредби члана 27. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

3) **Решење о отклањању незаконитости без одлагања.** Изрицање мера на записник о инспекцијском надзору није претходни услов за доношење решења којим се изричу управне мере, с обзиром да инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. Такав вид изрицања мере оправдан је ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, применом члана 27. став 5. Закона о инспекцијском надзору.

4) **Мера забране из Закона о инспекцијском надзору.** Уколико надзирани субјекат не отклони незаконитост у остављеном року, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење активности или заплењује документацију, робу и друге предмете који у надзираном субјекту послужили за повреду прописа или су тиме настали. Ова управна мера утврђена је чланом 28. став 1. Закона о инспекцијском надзору и самостална је, односно није условљена садржином посебног прописа или обимом овлашћења надлежног инспектора из посебног закона.

5) **Мера забране или заплене из Закона о инспекцијском надзору, сагласно делокругу инспекције.** Насупрот томе, чланом 28. став 2. Закона о инспекцијском надзору прописана је управна мера меру забране обављања делатности или вршења активности или заплене предмета или документације коју је инспектор овлашћен да, без остављања рока за отклањање незаконитости, изрекне ако је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. Приликом забране обављања делатности или вршења активности, инспектор има право да нареди да се надзираном субјекту запечате пословне и производне просторије, објекти и други простор у коме обавља делатност или врши активност или који томе служи, постројења, уређаји, опрема, прибор, средства рада и други предмети којима обавља делатност или врши активност.

6) **Друге посебне мере наредбе, забране или заплене из посебних закона.** Инспектор може изрећи када је то одређено посебним законом. У питању су различите мере, попут повлачења или опозивања производа, ограничења делатности, мера уништавања предмета, уклањања објекта и друге.

7) **Мере према нерегистрованом субјекту.** Посебан поступак према нерегистрованом субјекту подразумева и специфичност решења које инспектор изриче према откривеном нерегистрованом субјекту, по члану 33. Закона о инспекцијском надзору. Ово решење се одмах доставља нерегистрованом субјекту и њиме му се:

1. налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији;
2. забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова;
3. заплењује роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали; и,
4. налаже да отклони друге откривене незаконитости.

2. **Извршење решења у Закону о општем управном поступку**

Закон о општем управном поступку прописује да се решење, донето у управном поступку, извршава када постане извршно, ради остваривања новчаних или неновчаних обавеза. Управним путем, у поступку управног извршења, извршавају се неновчане обавезе, а новчане обавезе извршавају се судским путем (судско извршење) ако законом друкчије није одређено. Ако је у извршном решењу одређено да странка може предузети радњу која се извршава у одређеном року, решење се извршава када рок истекне. Ако у извршном решењу није одређен рок, решење се извршава када истекне 15 дана од када је постало извршно.

Извршење се спроводи по службеној дужности ако то налаже јавни интерес, према лицу које је обавезно да испуни неку обавезу. Спровођење извршења је у надлежности првостепеног органа, а ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем пордучју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем делокругу су послови опште управе.

Закон о општем управном поступку прописује да министарство надлежно за унутрашње послове, сагласно одредбама закона којим се уређује област унутрашњих послова, или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења. **Законом о полицији** прописана је полицијска помоћ у извршењима: ако се при извршењу државног органа у поступку вансудског намирења, односно извршења, основано очекује отпор, полиција ће тим органима и лицима на њихов писани захтев пружити помоћ ради омогућавања безбедног спровођења извршења. Помоћ у спровођењу извршења полиција пружа на основу писаног захтева овлашћеног органа који се подноси месно надлежној организационој јединици полиције, најмање пет радних дана пре дана одређеног за извршење. У захтеву морају бити наведени разлози због којих је потребна помоћ полиције, а уз захтев се прилаже копија акта који треба извршити, са потврдом извршности, доказ о покушају извршења без пружања полицијске помоћи и доказ о ангажовању пратећих служби које су неопходне за извршење. Начелник полицијске управе, односно начелник полицијске станице одлучује о ангажовању полиције и о обиму и начину пружања помоћи у спровођењу извршења и о томе благовремено обавештава подносиоца захтева. Пре почетка спровођења извршења, полиција је дужна да упозори извршеника или друга присутна лица да ће употребити средства принуде против њих ако буду ометала или спречавала извршење. Комунална милиција, образована на основу раније важећих прописа о комуналној полицији, односно **Закону о комуналној милицији** („Сл. гласник РС“ бр. 49/19), пружа помоћ у извршењима (асистенција) и остварује сарадњу са овлашћеним организацијама и вршиоцем комуналне делатности, тако да комунална милиција пружа помоћ другим организационим јединицама управе, као и предузећима, организацијама и установама које на основу закона, односно општег акта јединице локалне самоуправе одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака (у даљем тексту: овлашћене организације) као и вршиоцу комуналне делатности, када по оцени овлашћене организације или вршиоца комуналне делатности постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних милиционара. О ангажовању комуналне милиције и обиму и начину пружања помоћи одлучује начелник комуналне милиције у року од 48 часова од подношења захтева овлашћене организације или вршиоца комуналне делатности, сходно одредбама закона којим се уређују унутрашњи послови о поступку пружања помоћи у извршењима и подзаконског прописа о начину обављања полицијских послова којима се ближе уређује пружање ове помоћи. Ако због физичког отпора спровођење извршења не буде могуће или не успе и поред ангажовања комуналне милиције, овлашћена организација или вршилац комуналне делатности подноси захтев полицији да пружи помоћ у спровођењу извршења, у складу са законом којим се уређују унутрашњи послови. Дакле, комунална милиција неће примењивати мере принуде ради савладавања физичког отпора.

Ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности. Када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени **оне од прописаних мера које су по њих повољније** ако се и њима остварује сврха прописа.

Орган који је надлежан за спровођење извршења доноси **решење о извршењу** по службеној дужности, у коме су садржани: утврђење о томе када је решење постало извршно, време, место и начин извршења и налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова извршења. Овим решењем се може одредити додатни рок за извршење обавезе или се може одредити да се обавеза изврши одмах.

Против решења о извршењу дозвољена је **жалба**, која не одлаже извршење решења и може се изјавити само на време, место и начин извршења. Дакле, том жалбом не може се оспоравати решење којим је утврђена обавеза извршеника и такве врсте жалби нису дозвољене. За разлику од уобичајеног начина предаје жалбе, ова жалба се предаје другостепеном органу, у року од осам дана од дана обавештавања о решењу о извршењу.

До **одлагања извршења** може доћи на предлог извршеника, ако је против решења које се извршава или решења о извршењу изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало ненадокнадиву штету, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу.О предлогу за одлагање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава. У случају усвајања предлога за одлагање, извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству.

Закон о општем управном поступку прописује следеће облике извршења:

1) извршење **преко других лица** – облик извршења који се спроводи ако се извршеникова обавеза састоји од радње коју може предузети и друго лице, а извршеник радњу не предузме у целини или је предузме делимично, радња се предузима преко другог лица, о трошку извршеника. Извршенику се може наложити да положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а обрачун трошкова се може и накнадно сачинити.

Овај облик извршења погодан је за спровођење наложених обавеза које се састоје у **чињењу**, попут: уклањања предмета, ствари баријера, предузимање одређених радова или захвата, постављање одређених предмета или било која друга радња чије предузимање, уместо извршеника, може учинити и неко друго лице.

2) извршење **посредном принудом** (путем **новчаних казни**) **–** ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења, орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне.

Овај облик извршења погодан је за обавезе **нечињења**, ког којих је извршеник дужан да нешто допусти или трпи па поступи противно тој обавези, или ако је предмет извршења извршеникова радња коју не може уместо њега да изврши друго лице. Раније важећи закон је прописивао да новчана казна која се изриче извршеник не може бити мања од 5.000 нити већа од 20.000 динара, може бити изречена више пута, при чему збир изречених новчаних казни не може износити више од десетоструког износа први пут изречене новчане казне.

Нови Закон о општем управном поступку не садржи ограничење у погледу броја изречених казни, прописујући да новчана казна може да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења. **Висина новчане казне** није прецизно одређена, али су одређени **критеријуми за одређивање распона** новчане казне за физичко и правно лице.

Физичком лицу се новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике. Висина просечне меречне зараде утврђује се прибављањем података Републичког завода за статистику.

Правном лицу се новчана казна изриче у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години. Утврђивање месечних и годишњих прихода правног лица може се утврдити у односу на привредне субјекте и друга правна лица која региструју и јавно објављују своје финансијске извештаје у Регистру финансијских извештаја код Агенције за привредне регистре. Међутим, тешко је применити наведени критеријум на правно лице за које се подаци о месечном приходу не могу применити – попут органа државне управе или Републике Србије.

Новчане казне које су изречене према Закону о општем управном поступку уплаћују се у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну. Извршење новчане казне је у надлежности органа надлежних за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје.

3) извршење **непосредном принудом** – спроводи се ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне. Примењује се и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује.

3. **Извршење решења у Закону о инспекцијском надзору**

Надзирани субјекат дужан је да, **у року од осам дана од истека рока за предузимање мера изречених решењем инспектора**, обавести инспекцију о извршењу изречених мера, **осим** када је решењем којим су наложене хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет **одређен краћи рок**.

Независно од чињенице да ли је надзирани субјекат обавестио инспекцију о извршењу решења, инспектор **прати извршење решења које је** **донео** и, с тим у вези, врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су мере које су изречене решењем извршене. **За контролни инспекцијски надзор не издаје се налог**, јер је неспоран јавни интерес за спровођењем извршења, како би се успоставило стање законитости или отклонила опасност по законом заштићена права, добра и интересе. Инспектор је дужан да о стању извршења решења подноси редован месечни извештај руководиоцу инспекције, а на његов захтев, подноси и посебне извештаје.

Новину Закона о инспекцијском надзору представља и прописивање овлашћења инспектора **да подноси захтев за покретање прекршајног поступка ако субјекат не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења**. Изменама закона крајем 2018. године прописан је прекршај у члану 56. ст. 5-8, по коме ће се новчаном казном казнити за прекршај надзирани субјекат са својством правног лица, предузетника, физичког лица, као и одговорно лице код надзираног субјекта правног лица, ако не изврши, односно не обезбеди спровођење извршења извршног решења које је донео инспектор. Поред, и независно од поступка извршења решења, постоји правно неприхватљиво понашање надзираног субјекта који одбија да изврши решење инспектора, које је самим Законом о инспекцијском надзору прописано као општи прекршај за непоступање по решењу било које инспекције. Наиме, бројне инспекције су и до сада располагале овим овлашћењем за прекршајно гоњење надзираних субјеката (Законом о раду прописан је прекршај послодавца ако не поступи по решењу инспектора рада; Законом о трговини прописан је прекршај којим ће се казнити учинилац ако поступи супротно мери привременог затварања продајног објекта, привремене забране обављања трговине личним нуђењем и привремене забране обављања даљинске трговине, све супротно решењима тржишног инспектора). У многим прописима овакав прекршај није био прописан, нарочито код инспекција изворне надлежности јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине. Прописивањем у Закону о инспекцијском надзору неизвршење решења постаје **општи прекршај**, а било која инспекција може поднети захтев за покретање прекршајног поступка уколико надзирани субјекат не поступи у остављеном року.

Поступак извршења решења управљеног према нерегистрованом субјекту, слично поступку надзора који му претходи, уређен је посебном одредбом Закона о инспекцијском надзору, којом је прописано да **инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјекат без одлагања покренуо прописани поступак** за упис у одговарајући регистар или евиденцију, прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, и да ли се придржава забране обављања делатности или вршења активности до испуњења за то прописаних услова, као и да ли је отклонио друге откривене незаконитости.

Извршења решења инспектора, донетих применом Закона о инспекцијском надзору поводом превентивних мера, мера за отклањање незаконитости и посебних мера наредбе, забране и заплене, готово увек се извршавају ради остваривања неновчаних обавеза и управним путем, односно у поступку управног извршења. Правило општег управног поступка је да извршење спроводи орган који је донео првостепено решење, што је случај и у инспекцијском надзору, по коме инспектор прати извршење решења, а по потреби га и принудно спроводи у складу са овлашћењима из члана 41. Закона о инспекцијском надзору. У одређеном броју случајева извршење спроводи посебна организациона јединица унутар органа - на пример: послове управног извршења решења инспектора може извршавати посебна унутрашња организациона јединица органа.

Најзначајнија разлика у односу на управно извршење по Закону о општем управном поступку јесте **могућност новчаног кажњавања одговорног лица у правном лицу** и **надлежност за извршење новчаних казни у извршењу решења посредном принудом**, које извршава **јавни извршитељ**.

**Закон о извршењу и обезбеђењу** уређује се поступак у коме судови и јавни извршитељи принудно намирују потраживања извршних поверилаца заснована на извршним и веродостојним исправама (извршни поступак). Извршни поступак и поступак обезбеђења покрећу се тако што извршни поверилац подноси предлог за извршење на основу извршне или веродостојне исправе или предлог за обезбеђење. О предлогу за извршење на основу извршне или веродостојне исправе и предлогу за извршење **одлучује суд**, а када се донесе решење о извршењу или обезбеђењу, спроводи се извршење. Јавни извршитељи су искључиво надлежни за спровођење извршења и када је то прописано посебним законом, што важи и за одредбу члана 41. став 6. Закона о инспекцијском надзору којим се прописује надлежност за извршење новчане казне изречене у извршењу решења посредном принудом.

Својство извршне исправе има **извршна одлука донета у управном поступку** и управно поравнање који гласе на новчану обавезу ако посебним законом није друкчије одређено, при чему се управном одлуком сматрају решење или закључак донети у управном поступку.

У поступку који инспекција покреће у својству извршног повериоца, као орган који је изрекао новчану казну и у корист чијег рачуна се врши наплата новчана казне, фигурира као извршни поверилац у поступку извршења посредном принудом, поставља се питање да ли инспекција претходно сноси одређене трошкове извршног поступка, односно да ли је дужна да суду и јавном извршитељу предујми трошкове извршног поступка на начин, у висини и року који они одреде.

По одредби члана 33. став 3. Закона о извршењу и обезбеђењу, **извршни поверилац није дужан да положи предујам ако је ослобођен од плаћања судске таксе**, у ком случају трошкове извршног поступка сноси извршни дужник. Законом о судским таксама у одредби члана 9. став 1. прописано је да од плаћања таксе ослобођени су **Република Србија, државни органи и посебне организације, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе**, организације Црвеног крста, као и издржавана лица у поступцима у вези законског издржавања и лица која захтевају исплату минималне зараде. Из изложеног произлази да у вези са спровођем поступка извршења **инспекција не сноси трошкове поступка извршења** **пред судом и јавним извршитељем**, већ ти трошкови падају на терет надзираног субјекта као лица које је обавезно да плати новчану казну.

Још једна разлика Закона о инспекцијском надзору у односу на спровођење извршења посредном принудом по Закону о општем управном поступку, односи се на лица којима се одређује новчана казна. С обзиром да правно лице има својство надзираног субјекта, новчана казна због неизвршења решења инспектора изриче се правном лицу, а могућност изрицања новчане казне у односу на одговорно лице не постоји (јер одговорно лице није странка у поступку, већ законски заступник странке). Будући да правно лице своју вољу и радње испољава кроз правне и материјалне радње законског заступника, односно другог заступника, чланом 41. став 5. Закона о инспекцијском надзору прописано је да инспектор може изрећи новчану казну у извршењу решења посредном принудом, **поред правног лица**, и **одговорном лицу у правном лицу**.

Ако су испуњени услови да се решење изврши непосредном принудом, инспектор може извршити **печаћење** објеката, просторија, постројења, односно комплекса, машина, опреме или простора (предмети печаћења), у складу са законом. С овим у вези, чланом 200. Закона о општем управном поступку прописано је да се извршење спроводи непосредном принудом ако сврха извршења обавезе не може да се постигне извршењем преко другог лица или изрицањем новчане казне.

Непосредна принуда се примењује и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује.

Инспектор који врши печаћење мора бити опремљен **прибором за печаћење**, и то службеним металним печатом, црвеним печатним воском (или пломбом са жигом) и траком за печаћење. Печаћење се врши истицањем или прибијањем решења о дозволи извршења, односно решења којим је одређена мера забране обављање делатности или вршења активности против кога жалба не одлаже извршење, на видном месту, затварањем предмета печаћења и утискивањем отиска печата на црвеном течном печатном воску тако да се захвати трака за печаћење и на тај начин онемогући улажење односно употреба предмета печаћења. Печаћење мора бити извршено тако да се предмети печаћења не могу отворити без повреде печата. Према природи ових овлашћења, упутно је да, пре печаћења, инспектор надзираном субјекту писмено наложи да испразни простор који се печати од свих предмета који би се за време док је простор запечаћен могли покварити, односно проузроковати штету, као и да предузме све безбедносне и друге потребне радње и мере које се односе на предмет печаћења како не би настала каква штета. Уколико надзирани субјекат не би поступио по овом налогу, па би настала штета, та штета падала би на његов терет.

Инспектор обавештава надзираног субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело - **Скидање и повреда службеног печата и знака** из члана 327. Кривичног законика - и сачињава записник о извршењу решења (у питању није, дакле, записник о инспекцијском надзору, него записник о извршењу решења). У поступку извршења решења непосредном принудном, може се одредити и други начин принудног извршења којим ће се онемогућити улазак, односно употреба предмета печаћења, као и одговарајуће означавање објеката и других предмета (нпр. заштитне траке), у складу са законом.