



ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА НА ПРЕДСТАВКУ И ПРИТУЖБУ

Чачак, октобар 2024. године

ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА

I Закон о општем управном поступку (члан 90)

Поступак се покреће:

1) **захтевом странке** или

2) **по службеној дужности**

- Поступак се покреће по службеној дужности кад је то прописом одређено или кад орган утврди или сазна да је, с обзиром на чињенично стање, неопходно да се заштити јавни интерес.
- При покретању поступка по службеној дужности орган узима у обзир **и представке грађана** и организација и упозорења надлежних органа.
- Поступак не може да се покрене по службеној дужности у управним стварима у којима по закону или природи ствари поступак може да се покрене само захтевом странке.

II Закон о инспекцијском надзору (члан 18.став 1.)

- Поступак инспекцијског надзора покреће се и води: по службеној дужности или захтевом надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и захтевом другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку.
- Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир **представке**.



СВОЈСТВО СТРАНКЕ У ПОСТУПКУ

Посебни закони

ЗАКОН О БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉУ НА РАДУ

- Ако послодавац не поступи по захтеву запосленог у року од осам дана од пријема захтева, ради предузимања мера за безбедност и здравље на раду, које, по мишљењу запосленог, нису спроведене, запослени има право да поднесе захтев за заштиту права инспекцији рада.
- Запослени (треће лице), према посебном закону (ЗоБЗР), подноси захтев инспекцији рада и има својство странке у поступку.

ЗАКОН О ПОСЕБНИМ ОВЛАШЋЕЊИМА РАДИ ЕФИКАСНЕ ЗАШТИТЕ ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ

- **Захтев носиоца права** подноси се у писменој форми у седишту органа надлежног за вршење инспекцијског надзора у области заштите интелектуалне својине за ону врсту права односно робе на коју се захтев односи.
- **Надлежни орган о поднетом захтеву доноси одлуку** и доставља је подносиоцу захтева у року од 15 дана од дана подношења захтева.
- **Носилац права интелектуалне својине** (треће лице), према посебном закону, подноси захтев инспекцији и има својство странке у поступку.



СВОЈСТВО СТРАНКЕ У ПОСТУПКУ

I *Закон о инспекцијском надзору* (члан 18.став 3.)

- **Представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. (важеће)**
- Овим одредбама замењено је законско решење члана 29. став 3. Закона о државној управи из 2005: Инспектор је био дужан да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези са пословима из њихове надлежности. (*претходно*)

II *Закон о општем управном поступку* (чл. 44.став 1, 93.став 1, 151.став 6 и 152.став 1)

- Странка у управном поступку јесте физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и **свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка.**
- Лице које не учествује у поступку као странка **може поднети захтев да му се призна својство странке**, до окончања другостепеног поступка.
- Против првостепеног решења **жалбу може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка**, у року у коме жалбу може поднети странка.
- Орган је дужан да лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке **обавести о решењу** које је донео.



СВОЈСТВО СТРАНКЕ У ПОСТУПКУ

Посебни закони

ЗАКОН О ТРГОВИНИ

- Пријаве повреде закона, односно друге информације, дојаве, поднесци и захтеви поднети ради предузимања инспекцијског надзора, **имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива, немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе.**

ЗАКОН О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

- Грађевински инспектор је **дужан** да одмах, а најкасније у року од три дана, по сазнању или **пријави**, **изврши инспекцијски надзор** над пријављеним објектом и сачини записник.



Став управних судија

За разлику од оног покренутог по захтеву странке, поступак по службеној дужности подразумева реакцију органа у ситуацији прописаној законом или подзаконским актом када је потребно с обзиром на постојеће чињенице да се заштити јавни интерес.

Свако обавештење одн. представка грађана, организације или упозорење и обавештење других органа, органу који је надлежан за покретање поступка по службеној дужности, не може да се сматра захтевом, већ иницијативом за покретање. Ови грађани, организације односно органи не стичу својство странке, већ је надлежни орган дужан да узме у обзир њихово обавештење, представку односно упозорење и да процени да ли постоје услови за покретање поступка по службеној дужности. Ни чињеница да је орган по закону дужан да узме у обзир ове представке грађана и организација и упозорења надлежних органа, не успоставља својство странке овим лицима. Уколико су прописани услови испуњени, орган има обавезу да покрене поступак, да га спроведе, донесе одлуку и да о томе обавести подносиоца. Такво обавештење није одлука у управном поступку и против њега се не може изјавити жалба, нити водити управни спор. Такође, постоји обавеза надлежног органа да, подносиоца представке одн. обавештења или упозорења, обавести и ако нису испуњени услови за покретање поступка. Ово обавештење које надлежни орган доставља подносиоцима, којим их обавештава да поступак није покренут, чак и када се донесе у форми решења, нема карактер одлучивања у управном поступку и ни против њега се не може изјавити жалба, нити водити управни спор.

Уобичајени и најбројнији примери увођења у поступак у својству странке лицима којим ово право не припада, у пракси настају у инспекцијском надзору. У њима углавном грађанин обавештава инспекцијски орган о постојању потребе за вршењем надзора и подноси пријаву, коју инспекцијски орган у највећем броју случајева погрешно сматра захтевом иако она то по својој правној природи није. То је иницијатива, при чему поступак по службеној дужности покреће орган. Следеће је да инспекцијски орган ово лице не само што сматра странком већ га уводи у поступак (позивањем на усмену расправу, омогућавањем да учествује у поступку, а посебно је довољно да му достави првостепено, односно другостепено решење), чиме га он и чини странком у управном поступку и то својство странке мора да поштује и Управни суд приликом оцене да ли је обавезно заказивање расправе, по евентуалној тужби у управном спору, што све успорава и управни поступак и управни спор.



ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР ЗАСНОВАН НА РИЗИКУ

- Инспекцијски надзор се заснива и треба да се заснива **на процени ризика**, а не на пријавама. Пријаве треба да буду допуна и корекција плана, а не основни извор информација за надзор.
- Потребно је **развијати процену ризика, укључујући и информациони систем са е-Инспектор са алгоритмима за аутоматизовану процену ризика.**
- **Представке улазе у процену ризика** као критеријум у склопу вероватноће настанка штете.
- И приликом оцене представки процењује се ризик који из њих произлази.



Процена ризика -Управни инспекторат

1) Ризик утврђен у претходном надзору у односу на одређену област, односно подобласт		
Степен ризика	Опис вероватноће	Нумеричка вредност
Незнатан	Занемарљива	1
Низак	Мала	2
Средњи	Средња	3
Висок	Велика	4
Критичан	Изразито велика	5
2) Дужина примене одређеног прописа у одређеној области, односно подобласти		
Пропис је у примени:	Опис вероватноће	Нумеричка вредност
Више од три године	Мала	1
Од једне до три године	Средња	2
Годину дана или мање	Велика	3
3) Стање законитости у одређеној области, односно подобласти		
Поступање	Опис вероватноће	Нумеричка вредност
Није било предложених мера/Извршење мера предложених записником о инспекцијском надзору	Занемарљива	1
Извршење мера изречених решењем	Мала	2
Управно извршење изречених мера	Средња	3
Захтев за покретање прекршајног поступка	Велика	4
Кривична пријава	Изразито велика	5
4) Број и структура представки које се односе на одређену област, односно подобласт		
У последњих годину дана:	Опис вероватноће	Нумеричка вредност
Није било представки које се односе на одређену област, односно подобласт	Занемарљива	1
Представке које се односе на одређену област, односно подобласт претежно су подносила физичка лица (грађани)	Мала	2
Представке које се односе на одређену област, односно подобласт претежно су подносили предузетници, привредна друштва и друга правна лица	Средња	3
Представке које се односе на одређену област, односно подобласт претежно су подносили државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и други субјекти са јавним овлашћењима	Велика	4



Процена ризика - Тржишна инспекција

4.5. Број и структура представки физичких и правних лица и захтева органа за покретањем инспекцијског надзора по службеној дужности у претходних годину дана		
Број и структура представки/захтева	Опис вероватноће	Нумеричка вредност
Није било представки физичких и правних лица и захтева органа или је њихов број веома мали, а из поднетих представки претежно произилази низак ризик	Занемарљива	1
Мањи број представки физичких и правних лица и захтева органа претежно од стране физичких лица (грађана), а из представки произилази низак ризик	Мала	2
Умерен број представки физичких и правних лица и захтева органа претежно од стране предузетника и правних лица, а из представки претежно произилази средњи ризик	Средња	3
Велики број представки физичких и правних лица и захтева органа претежно од стране привредних асоцијација (пословна удружења, коморе и др.), организација за заштиту права потрошача и других заступника колективних интереса и ширих интереса јавности, а из представки/захтева претежно произилази висок ризик	Велика	4
Велики број представки физичких и правних лица и захтева органа претежно од стране органа, а из представки произилази критичан ризик	Изразито велика	5



ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА НА ПРЕДСТАВКУ

- Ако се ради о незнатном ризику или злоупотреби права на представку, не покреће се поступак инспекцијског надзора.

- **Облици злоупотребе права на представку:**
 - ✓ **шиканозно вршење права, злонамерно вршење права** - при вршењу права ималац права се руководи намером да нашкоди, односно наштети другом – нпр. нарушавање угледа другог лица, узнемиравање другог лица и др, односно намера причињавања штете која корен има у нарушеним међуљудским, породичним, пословним односима ;

 - ✓ **противциљно вршење права** - ималац права га врши ради остваривања интереса који није у складу са циљем тог права, тј. противно циљу због кога је право законом установљено или признато, односно ради остварења циља који није оправдан ;

 - ✓ **бескорисно вршење права** - ималац права врши право без оправданог или иоле значајнијег интереса или стварне сврхе ;

 - ✓ **несразмерно вршење права** - вршењем права се остварује интерес који је несразмеран, односно мање вредан и значајан од интереса другога, односно у циљу обезбеђења погодности која је значајно нижа и битно несразмерна од терета који представља за другог субјекта, односно орган, јер изискује несразмерно велике напоре ради удовољавања захтеву ;



ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА НА ПРЕДСТАВКУ

- ✓ **непримерено вршење права** - ималац права врши право на начин које је за другог претерано тегобан, штетан, односно представља превелики терет, укључујући подношење превеликог броја представки и других поднесака, превеликог броја захтева и предлога унутар представки и, последично, ремећење или ометање нормалног функционисања органа ;
- ✓ **очигледно неосновано вршење права** - вршење права тако што се понавља исти, односно истоветан или у битном сличан захтев који је већ раније подношен и утврђен као неоснован ;
- ✓ **вршење права ради стицања публицитета и рекламе** - учестало подношење превеликог броја поднесака органима ради стварања слике да одређена организација ради на остварењу циљева због чијег остварења је основана, односно ради чијих остварења се оснивају организације истог типа;
- ✓ **противречно вршење права** - када се право врши на начин противречан другом понашању имаоца права ;
- ✓ **неморално вршење права** - ималац права врши право у супротности са јавним моралом и др.

У истој представи могу се истовремено јавити оба основа непокретања поступка: незнатан ризик и злоупотреба права.



- У случају тежих облика злоупотребе права на представку, може доћи до **извршења кривичног дела Лажно пријављивање из члана 334. Кривичног законика** („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16).
- Инспекцијска пракса познаје све наведене облике злоупотреба права на представку.



УПУТСТВО О ПОСТУПАЊУ ИНСПЕКЦИЈЕ У СЛУЧАЈУ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА НА ПРЕДСТАВКУ И ПРИТУЖБУ

**- друго, измењено и допуњено издање -
март 2019. године**



УПУТСТВО О ПОСТУПАЊУ ИНСПЕКЦИЈЕ У СЛУЧАЈУ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА НА ПРЕДСТАВКУ И ПРИТУЖБУ

- **Упутство број: 06-00-00079/2/2019-08 од 22.03.2019. године** је донела Координациона комисија за инспекцијски надзор, а на основу члана 12. став 2. тачка 1) Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18- др закон и 95/18) и члана 19. став 1. тачка 5) Пословника о раду,
- Упутством се дају усмерења за поступања инспекција по представкама физичких и правних лица у случају злоупотребе права на представку, и по притужбама које проистичу из поступања инспекције (непокретање поступка) поводом представке којом је учињена злоупотреба права.
- Упутство се примењује у свакодневном раду инспекција, у вези са поступањем по представкама и притужбама.



РЕФЕРЕНТНА ДОКУМЕНТА – за израду Упутства

- Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15, 44/18- др закон и 95/18)
- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16)
- Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон, 47/18)
- Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18)
- Закон о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, број 128/14)
- Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07)
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, која је потврђена Законом о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 7/05 - исправка и „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 12/10)
- Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, бр. 80/92, 45/16 и 98/16)
- Водич за примену Закона о инспекцијском надзору, друго, измењено и допуњено издање, 2017
- Практични водич кроз услове прихватљивости, Савет Европе – Европски суд за људска права, децембар 2010



ОСНОВНИ ПОЈМОВИ У УПУТСТВУ

- **Злоупотреба права** је свако вршење права противно циљу и сврси због које је установљено. Злоупотреба права представља **штетно, недозвољено и забрањено поступање**.
- **Представка** је пријава, петиција, предлог и акт другог назива кога заинтересовано физичко и правно лице подноси инспекцији у циљу иницирања покретања поступка инспекцијског надзора.
- **Подносилац представке и притужбе** може бити свако физичко лице (грађанин), предузетник и правно лице (привредно друштво, удружење и др. правна лица).
- **Притужба** је акт који физичко и правно лице подноси против инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора или руководиоца инспекције (службеног лица инспекције), ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе.
- **Подносилац притужбе**, у смислу овог упутства, је лице које се притужује на непокретање поступка инспекцијског надзора по службеној дужности од стране притуженог службеног лица инспекције, односно од стране инспекције, а који није покренут због злоупотребе права на представку.



Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

- **Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода**, која је потврђена Законом о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 7/05 - исправка и „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 12/10), чини део правног поретка Републике Србије.
- Правила о злоупотреби права на представку овом суду, установљена Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, правном праксом и правним ставовима и објашњењима у њеној примени, се разумеју и сходно примењују и када је посреди злоупотреба права на представку и притужбу које се подносе инспекцији.
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, уређујући услове прихватљивости представке, у члану 35. став 3. тачка а) утврђује да **Суд проглашава неприхватљивом сваку појединачну представку поднету на основу члана 34. за коју сматра да је неспојива с одредбама Конвенције или Протокола уз њу, очигледно неоснована или представља злоупотребу права на представку.**



Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

- Појам „злоупотребе” се у смислу члана 35. став 3. Конвенције схвата у свом обичном значењу, сходно општој правној теорији - **штетно остваривање права у сврхе различите од оних ради којих је то право установљено**. Сходно томе, свако понашање подносиоца представке које је очигледно супротно сврси права на појединачну представку онаквог како је то право прописано Конвенцијом и која омета ваљано функционисање Суда или ваљано вођење поступка пред Судом представља злоупотребу права на представку.
- Практични водич кроз услове прихватљивости Савета Европе разврстава злоупотребу права у пет типичних категорија:
 - **информације које доводе у заблуду;**
 - **коришћење увредљивих формулација;**
 - **кршење обавезе чувања у тајности поступка за пријатељско поравнање;**
 - **представка је очигледно злонамерна или лишена било какве реалне сврхе;**
 - **сви остали предмети који се не могу подробно навести.**



ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА И ПРИТУЖБАМА У СЛУЧАЈУ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА

- **Представка** се може поднети у **писаној форми или усмено**, о чему се саставља службена белешка. Писана форма обухвата и **електронску форму**, у складу са Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС“, број 94/17), а може бити предата и преко за то намењеног Контакт центра.
- Чланом 18. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано је да **представке имају дејство иницијативе за покретање поступка**, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе.
- Одредбе Закона о инспекцијском надзору (члан 18. став 7.) којима је регулисано обавештавање подносиоца представке о поступању са представком и о исходу покренутог поступка инспекцијског надзора омогућавају подносиоцу представке да буде у току са поступком.



Поступање у случају злоупотребе права на представку

- Процењујући испуњеност формалних услова, пре уласка у суштину ствари, чланом 18. став 4. Закона о инспекцијском надзору прописано је да **ако подносилац представке, након обавештења инспекције о неуредности представке** (постојање недостатака који инспекцију спречавају да поступа по њој или је неразумљива или непотпуна) **не уреди представку у року од осам дана од обавештења - сматра се да је подносилац одустао од представке.**
- Чланом 58. став 2. Закона о општем управном поступку прописано је да поднесак мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа, а нарочито:
 - лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште,
 - седиште и назив органа коме се подноси,
 - управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска,
 - адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска.
- Представке којима се иницира поступак инспекцијског надзора не морају да садрже све елементе који се чланом 62. став 2. Закона о општем управном поступку траже за поднесак странке.



- Представке чине важан извор сазнања инспекције о повредама прописа, посебно у погледу деловања нерегистрованих субјеката, као и у другим пољима сиве економије.
- Представке могу бити и дојаве, могу бити дате и телефоном усмено, преко гласовне поште, путем Контакт центра, могу бити и анонимне.
- Сама природа и сврха представке не изискује име и потпис ради уредности поднеска, што се тражи за захтеве и друга обраћања странке органу.
- Ако је представка неодређена или неодредива да инспекција не може да је, објективно посматрано, узме у разматрање и донесе одлуку да ли би требало покренути поступак инспекцијског надзора или не, онда ће инспекција да обавести подносиоца о томе — ако је познат, и затражи му да уреди представку у року од осам дана од обавештавања, па ако он то не учини - сматраће да је подносилац одустао од представке.
- **Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права (Закон о инспекцијском надзору, члан 18. став 5.)**



- Законом о инспекцијском надзору утврђено је овлашћење инспектора да не покрене поступак по службеној дужности на основу представке, а границе тог овлашћења су овим законом омеђене процењеним незнатним ризиком и злоупотребом права. У питању су **овлашћења слободне оцене**, која се, у складу са чланом 5. став 2. Закона о општем управном поступку, врше тако што орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато.
- У складу са Законом о инспекцијском надзору, члан 49. став 1, инспектор је самосталан у свом раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и да је за свој рад лично и одговоран.
- Одредбама члана 10. у вези са чл. 8. и 9. Закона о инспекцијском надзору, инспекцијама се омогућава да правилно распоређују своје ресурсе у складу са планом инспекцијског надзора заснованом на процени ризика и анализи стања.



- Приликом разматрања представки инспектор треба да узме у обзир:
 - заштиту јавног интереса,
 - законска правила којима се уређују инспекцијски надзор и овлашћења инспектора,
 - могуће видове злоупотребе права, процену ризика – који степен ризика је у питању,
 - да ли постоје штетне последице и, ако постоје, да ли су незнатне или одсутне,
 - озбиљност и оправданост иницијативе, претходно понашање, пословање и поступање (историја понашања) лица/организације према коме је представка уперена, да ли је било законито и безбедно,
 - однос између пријавиоца и пријављеног,
 - бројност и учесталост пријављивања,
 - квалитет представке – да ли је ваљано образложена и поткрепљена доказима или је штуро сачињена, садржи некакво опште неслагање и не нуди доказе за своје наводе и тврдње, и др. релевантне околности.



- Поступајући савесно и са дужном пажњом, **инспектор доноси закониту и правилну одлуку о томе да ли се покреће поступак инспекцијског надзора или не и, ако се покреће, који је приоритет у питању, да ли је потребно хитно поступање, односно о ком степену хитности и ажурности се ради, које ресурсе је потребно ангажовати и да ли и са којим другим инспекцијама и органима је потребно организовати заједнички надзор, односно остварити сарадњу у обављању послова.**
- **На захтев подносиоца представке, инспектор обавештава подносиоца представке како је поступио са представком, најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, а о исходу покренутог поступка ванредног инспекцијског надзора - најкасније у року од 15 дана од дана окончања поступка (Закон о инспекцијском надзору, члан 18. став 7).**
- У случајевима када инспектор утврди да **не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности због злоупотребе права на представку** из члана 18. став 5. Закона о инспекцијском надзору, обавестиће о томе подносиоца представке што је пре могуће, а **најкасније у року од 30 дана од дана пријема представке, у складу са ставом 6. истог члана. Инспектор је тада у обавези да сачини обавештење (допис), које није управни акт и против кога се не може изјавити жалба.**



ПОСТУПАЊЕ У СЛУЧАЈУ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА НА ПРИТУЖБУ - КОЈА ПРОИСТИЧЕ ИЗ ПОСТУПАЊА ИНСПЕКЦИЈЕ ПОВОДОМ ПРЕДСТАВКЕ КОЈОМ ЈЕ УЧИЊЕНА ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА

- Када инспектор, испитујући поднету представку, нађе да је посреди злоупотреба права на представку и обавести подносиоца да их тих разлога неће покренути поступак инспекцијског надзора, **подносиоци представке обично подносе притужбу на рад тог инспектора, наводећи као разлог притуживања - непокретање поступка по поднетој представи.**
- У складу са чланом 52. Закона о инспекцијском надзору, свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе у складу са законом којим се уређује систем локалне самоуправе.
- На притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора **дужан је да одговори непосредни руководиоца лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављање у року од 15 дана од дана подношења притужбе.**



- **Злоупотреба права се не може правно штитити, па се тако ни злоупотреба права на представку не може штитити путем притужбе.**
- Смисао притужбе на рад инспектора, односно службеног лица инспекције је да омогући заштиту права или слобода странака и других лица од незаконите или неправилне радње, односно несавесног рада инспектора, односно службеног лица инспекције, супротног принципима добре управе и етичком кодексу, а та права и слободе нису повређени ако потичу из злоупотребе права, како је то утврђено законом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода, која је потврђена законом.
- Ако инспектор оцени да је посреди злоупотреба права на представку, па по таквој представци не покрене по службеној дужности поступак инспекцијског надзора: ванредни надзор или придруживање редовном надзору ради вршења мешовитог надзора, због чега подносилац представке поднесе притужбу на рад инспектора – таква **притужба, у смислу дисциплинске одговорности, има правни значај сумње на незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете**, у складу са чланом 109. тачка 2) Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 –исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18).



**Модел обавештења о непокретању поступка инспекцијског надзора због злоупотребе
права на представку инспекцији**



Република Србија

_____ (орган)

_____ (назив инспектората или управе, као органа у саставу, односно сектора/одељења инспекције)

_____ (назив управног округа)

Одељење/Одсек/Група _____

_____ (седиште)

Број: _____

Датум: _____ године

_____ (град / општина)

_____ (подносилац представке)

_____ (адреса)

Предмет: Обавештење о непокретању поступка инспекцијског надзора по службеној дужности поводом поднете представке

Поштовани,

Поводом ваше представке бр. _____ од _____, поднете ради иницирања покретања поступка инспекцијског надзора према _____ (идентификациони елементи правног/их и/или физичког/их лица против чијег пословања или поступања је поднета представка), због

_____ (наводи и разлози из представке о томе у ком погледу и зашто је потребно покренути поступак инспекцијског надзора), у складу са чланом 18. став 7. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), обавештавамо вас да _____ инспекција неће покренути поступак по службеној дужности на основу ове представке.



Наиме, _____ инспектор/комисија _____ инспекције (изабрати опцију у складу с тим ко је оцењивао представку и донео суд о њеној основаности – за оцену сложених представки целисходно је образовати комисију, односно тим, који би вршио тријажу представки) размотрио/ла је садржину представке и оценио/ла је постојање разлога за покретање поступка инспекцијског надзора по службеној дужности, оценивши да се у конкретном случају ради о злоупотреби права на представку. _____ инспектор/комисија _____ инспекције је о разматрању и оцени представке сачинила службену белешку бр. _____ од _____, коју вам достављамо у прилогу овог обавештења.

У конкретном случају, утврђено је

(опис утврђених чињеница – нпр. намера причињавања штете која корен има у нарушеним међуљудским, суседским, породичним, пословним односима; већ је раније била поднета представка инспекцији и инспекција је извршила надзор, изашла на терен и утврдила да се пословање или поступање обавља у складу са законом и безбедно, а недуго затим исти или други подносилац опет подноси представку против истог лица због наводне повреде закона или захтева безбедности; учестало подношење превеликог броја представки и других поднесака, којима се онемогућава нормалан рад инспекције и спровођење плана инспекцијског надзора; друге чињенице од значаја за конкретну ствар).

Опште правно правило је да се право врши у складу са његовом природом и наменом, да се врши разумно и да је забрањено вршење права противно сврси и циљу због кога је оно законом установљено или признато. Злоупотреба права је правни стандард, који се цени у односу на конкретан случај коришћењем одредаба закона и других прописа, циља и сврхе права, разума, оправданих очекивања, искуства, околности конкретног случаја и других примерених критеријума.

У овом смислу, Закон о инспекцијском надзору ово правило и правно начело изричито наводи у члану 18. став 5, прописујући да инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права.

Злоупотреба субјективног права (права које припада правном субјекту), а тиме и права на представку, као облика субјективног права, може се огледати у различитим појавним облицима: при вршењу права ималац права се руководи намером да нашкоди, односно наштети другом – нпр. нарушавање угледа другог лица, узнемиравање другог лица и др. (шिकанозно вршење права, злонамерно вршење права); ималац права га врши ради остваривања интереса који није у складу са циљем тог права, тј. противно циљу због кога је право законом установљено или признато, односно ради остварења циља који није оправдан (противциљно вршење права); ималац права врши право без оправданог или иоле значајнијег интереса или стварне сврхе (бескорисно вршење права); вршењем права се остварује интерес који је несразмеран, односно мање вредан и значајан од интереса другог, односно у циљу обезбеђења погодности која је значајно нижа и битно несразмерна од терета који представља за другог субјекта, односно орган, јер изискује несразмерно велике напоре ради удовољавања захтеву (несразмерно вршење права); ималац права врши право на начин које је за другог претерано тежобан, штетан, односно представља превелики терет, укључујући подношење превеликог броја представки и других



поднесака, превеликог броја захтева и предлога унутар представки и, последично, ремећење или ометање нормалног функционисања органа (непримерено вршење права); вршење права тако што се понавља исти, односно истоветан или у битном сличан захтев који је већ раније подношен и утврђен као неоснован (очигледно неосновано вршење права); учестало подношење превеликог броја поднесака органима ради стварања слике да одређена организација ради на остварењу циљева због чијег остварења је основана, односно ради чијих остварења се оснивају организације истог типа (вршење права ради стицања публицитета и рекламе); када се право врши на начин противречан другом понашању имаоца права (противречно вршење права); ималац права врши право у супротности са јавним моралом (неморално вршење права) и др.

Према оцени овог органа, из оваквог стања ствари произлази да се у конкретном случају ради о злоупотреби права на представку у виду

(навођење и описивање појавних облика злоупотребе права на представку, при чему се неретко у једном случају стиче више појавних облика злоупотребе права на представку, што се све наводи).

Из ових разлога, у складу са чланом 18. став 5. Закона о инспекцијском надзору, инспекција неће покренути поступак инспекцијског надзора по службеној дужности на основу ове представке.

С поштовањем,

Инспектор / руководилац инспекције

Прилог:

- Службена белешка бр. _____ од _____ године



**Одговор на притужбу на рад службеног лица инспекције
- неоснована притужба, због злоупотребе права на представку -**



Република Србија

_____ (орган)

_____ (назив управе/сектора/органа у саставу)

_____ (назив управног округа)

Број: _____

Датум: _____ године

_____ (место)

Предмет: Одговор на притужбу на рад _____ (име и презиме) _____
(руководиоца инспекције/инспектора/службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора) бр. _____ од _____ године

Овом органу/Овој инспекцији, у складу са чланом 52. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) и чланом 81. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/8 и 30/18 - др. закон) / чланом 71. став 3. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18) (изабрати одговарајући правни основ, зависно од тога да ли се ради о инспекцији у склопу органа државне управе или органа јединице локалне самоуправе) притужбу је поднео притужилац _____ (лично име и адреса/пословно име и седиште притужиоца), на рад притуженог инспектора/службеног лица инспекције _____ (име презиме службено својство, односно функција притуженог), запосленог/е у _____ на радном месту _____.

У притужби је наведено:

_____ (наводи о подношењу представке, времену када је поднета, њеној садржини и другим релевантним околностима, а за коју представку је инспектор утврдио да



представља злоупотребу права и није поводом ње покренуо поступак инспекцијског надзора, због чега притужилац сматра да је тиме дошло до повреде његових права или слобода, као и други наводи од утицаја). За ове тврдње, притужилац је уз притужбу поднео/предложио следеће доказе:

_____.

Сходном применом члана 118. ст. 1. и 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18)/ члана 142. ст. 1. и 2. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 - др. закон) утврђено је да рок за поступање по притужби и разматрање притужбе није протекао.

У изјашњењу на наводе из притужбе, притужено службено лице инспекције, наводи:

_____ (изјашњење притуженог службеног лица инспекције на наводе из притужбе, са изјашњењем разлога за непокретање инспекцијског надзора поводом поднете представке, због злоупотребе права на представку; опис навода притуженог инспектора о злоупотреби права на представку у конкретном случају - навођење у чему се састоји злоупотреба, као и други наводи притуженог од утицаја).

За ове тврдње, притужено службено лице инспекције је поднео/предложио следеће доказе:

_____.

У складу са чланом 52. став 2. Закона о инспекцијском надзору и чланом 81. став 2. Закона о државној управи / чланом 71. став 4. Закона о локалној самоуправи,

_____ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције), размотрио је поднету Представку бр. _____ од _____ и Обавештење о непокретању поступка инспекцијског надзора по службеној дужности због злоупотребе права на представку инспекцији бр. _____ од _____, сагледао изнете наводе и поднете и предложене доказе, остваривши целовит и свестран увид у ову ствар и инспекцијско поступање на које се односи притужба. На основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног разматрања притужбе и доказа, у складу са законом и принципима добре управе, _____ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције) нашао је да је притужба неоснована.

Наиме, утврђено је следеће:



(Утврђено чињенично стање са описом утврђене злоупотребе права на представку, опис у чему се састоји ова злоупотреба, радње инспектора о непокретању поступка инспекцијског надзора по поднетој представи којом је злоупотребљено право, уз навођење и оцену доказа на основу којих су чињенице утврђене, при чему се по потреби наводе и разлози који су били одлучни при оцени доказа)

Чланом 18. став 5. Закона о инспекцијском надзору прописано је да инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је по среди злоупотреба права.

Злоупотреба субјективног права, а тиме и права на представку, као облика субјективног права, може се огледати у различитим појавним облицима: при вршењу права ималац права се руководи намером да нашкоди, односно наштети другом-нпр. нарушавање угледа другог лица, узнемиравање другог лица и др. (шिकанозно вршење права, злонамерно вршење права); ималац права га врши ради остваривања интереса који није у складу са циљем тог права, тј. противно циљу због кога је право законом установљено или признао, односно ради остварења циља који није оправдан (противциљно вршење права); ималац права врши право без оправданог или иоле значајнијег интереса или стварне сврхе (бескорисно вршење права); вршењем права се остварује интерес који је несразмеран, односно мање вредан и значајан од интереса другог, односно у циљу обезбеђења погодности која је значајно нижа и битно несразмерна од терета који представља за другог субјекта, односно орган, јер изискује несразмерно велике напоре ради удовољавања захтеву (несразмерно вршење права); ималац права врши право на начин које је за другог претерано тежобан, штетан, односно представља превелики терет, укључујући подношење превеликог броја представки и других поднесака, превеликог броја захтева и предлога унутар представки и, последично, ремећење или ометање нормалног функционисања органа (непримерено вршење права); вршење права тако што се понавља исти, односно истоветан или у битном сличан захтев који је већ раније подношен и утврђен као неоснован (очигледно неосновано вршење права); учестало подношење превеликог броја поднесака органима ради стварања слике да одређена организација ради на остварењу циљева због чијег остварења је основана, односно ради чијих остварења се оснивају организације истог типа (вршење права ради стицања публицитета и рекламе); када се право врши на начин противречан другом понашању имаоца права (вршење права ради стицања публицитета и рекламе); када се право врши на начин противречан другом понашању имаоца права (противречно вршење права); ималац права врши право у супротности са јавним моралом (неморално вршење права) и др.

Према оцени _____ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције /орган за вршење надзора над радом инспекције / орган надлежан за његово постављење), из оваквог стања ствари произлази да је притужени инспектор основано утврдио да се у конкретном случају ради о злоупотреби права на представку у виду

(опис и садржина конкретног појавног облика злоупотребе права на представку; неретко се у једном случају стиче више појавних облика злоупотребе права на представку, што се све наводи) и законито и правилно одлучио да, поводом ове представке, не покрене поступак



инспекцијског надзора по службеној дужности, о чему је, у складу са законом, обавестио подносиоца представке, овде притужиоца.

(Разлози због којих нису уважени наводи притужбе. Навођење разлога који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одговор какв је дат, односно излагање разлога којима се непосредни руководилац притуженог службеног лица, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције или орган надлежан за његово постављење при давању овог одговора руководило. Образложење садржи јасне ставове у погледу релевантних и разумних тврдњи, односно навода притужбе. Додатно образложење законитости и правилности непокретања поступка инспекцијског надзора по представци.)

Основна правна правила су да се право користи у складу са његовом сврхом и циљем и да је забрањена и неприхватљива злоупотреба права, и да из неправда, односно злоупотребе права не може настати или произаћи право. Злоупотреба права се не може правно штитити, па се тако ни злоупотреба права на представку не може штитити путем притужбе. Смисао притужбе је да омогући заштиту права или слобода странака и других лица од незаконите или неправилне радње, односно несавесног рада инспектора, супротног принципима добре управе и етичком кодексу, а та права и слободе нису повређени ако потичу из злоупотребе права, што је утврђено законом и Европском конвенцијом за заштиту људских права и слобода, која је потврђена законом. Из злоупотребљеног права на представку, што је притужени инспектор законито и правилно утврдио, и следственог непокретања поступка инспекцијског надзора по таквој представци не може проистећи повреда права или слободе притужиоца – подносиоца представке.

Имајући ово у виду, притужба на рад инспектора, односно службеног лица инспекције, која је изјављена због тога што није покренут поступак инспекцијског надзора поводом представке за коју је инспектор, законитом и правилном, савесном и брижљивом оценом, нашао да се ради о злоупотреби права, није основана.

На основу свега наведеног, одлучено је као у овом одговору.

Притужилац који је незадовољан овим одговором и сматра да су му повређена права или слободе, може да на овај одговор поднесе притужбу руководиоцу инспекције/_____ (лице или орган који врши надзор над радом инспекције – нпр. ресорни министар), који је овлашћен, између осталог, да иницира поступак унутрашње контроле.

(непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције /орган за вршење надзора над радом инспекције / орган надлежан за његово постављење)

Достављено:

- притужиоцу
- притуженом



АНОНИМНЕ ПРЕДСТАВКЕ

- Анонимна представка **није** злоупотреба права.
- У том смислу, чл. 58 – 62. ЗУП **не могу** се применити на представке
- Члан 58. ЗУП: Поднесци су писана обраћања **странке** органу.
- Члан 18.став 3. ЗИН: Представке имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе.
- Подносилац представке може да, у складу са чланом 93. ЗУП-а, поднесе захтев да му се призна својство странке у поступку и ако му тај захтев буде усвојен, онда би се одредбе чл. 58 – 62. ЗУП односиле и на поднеске које ово лице подноси.
- Представке чине **важан извор сазнања** инспекције о повредама прописа, посебно у погледу деловања нерегистрованих субјеката, као и у другим пољима сиве економије.
- Представке које се односе на сиву економију могу бити и **дојаве**, могу бити дате и **телефоном усмено**, могу бити и **анонимне**.
- Сама природа и сврха представке **не изискује име и потпис** ради уредности поднеска, што се тражи за захтеве и друга обраћања странке органу.
- **Закон о заштити узбуњивача** (члан 13. став 3): Овлашћени орган дужан је да поступа и по **анонимним обавештењима** у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења.



(НЕ)ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВЦИ

- Недовољни људски капацитети инспекције нису разлог за непоступање по представци. О томе се изјаснио Заштитник грађана.
- Али, то не значи да постоји обавеза покретања поступка инспекцијског надзора по свакој представци. **Право на представку није апсолутно право.**
- По представи се може, на пример, отворити вануправни предмет, инспекција пошаље допис (акт) субјекту да се изјасни о наводима представке, и по изјашњењу, ако нема разлога за покретање поступка, предмет се „затвара“.



ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА

- Ако има више представки које се односе на исту ствар, истог субјекта, исти објекат и сл. — могу се спојити у један предмет (објединити)
- Канцеларијско пословање: Предмет је скуп свих поднесака, аката и прилога који се односе на исто питање или задатак и као такви чине **јединствену целину**.
- ЗУП, члан 95: **Спајање** више управних ствари у један поступак
- Орган може да покрене и води један поступак са више странака чија се права или обавезе заснивају на истом или сличном чињеничном стању и истом правном основу, ако је стварно надлежан да одлучује о њиховим управним стварима.
- Под истим условима једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку.



Злоупотреба права на представку Правна пракса Европског суда за људска права

144. Суд такође može ustanoviti da je zloupotrebљeno pravo na predstavku onda kada predstavka oĉigledno nema nikakvu stvarnu svrhu i/ili se odnosi na beznaĉajno mali novĉani izbr. U *Bock v. Germany* (odl.) podnosilac predstavke se Źalio zbog duŹine pamiĉnog postupka koji je poveo radi naknade troškova nekog dijetetskog preparata koji mu je prepisao lekar, za iznos od 7,99 evra. Суд je primetio da je veĉ zatrpan izuzetno velikim brojem predstavki po kojima je postupak u toku i koje otvaraju ozbiljna pitanja iz oblasti љudskih prava, naglasivši da postoji nesrazmera između trivijalnosti navedenih ĉinjenica i upotrebe sistema zašтите po Konvenciji, s obzirom na beznaĉajnost iznosa o kome je reĉ (uključujući tu i poređenje između tog iznosa i plate podnosioca predstavke) kao i na ĉinjenicu da se postupak o kome je reĉ ne odnosi ni na kakav farmaceutski proizvod u smislu leka, veĉ na dijetetski preparat. Суд je takoђе ukazao na to da postupci kao što je taj postupak samo doprinose tome da domaći sudovi budu pretrpani predmetima, što samo doprinosi jednom od uzroka prekomerne duŹine postupka. S tih razloga, predstavka je odbaĉena kao zloupotreba prava na predstavku.



ПОСТУПАЊЕ СА ПРИТУЖБАМА – ДРЖАВНА УПРАВА

Закон о државној управи (члан 81.)

- Органи државне управе дужни су да **свима омогуће** прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених.
- На поднету притужбу орган државне управе дужан је да **одговори** у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор.
- Орган државне управе дужан је да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама.



ПОСТУПАЊЕ СА ПРИТУЖБАМА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Закон о локалној самоуправи (члан 71.)

- Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да **свима омогуће** подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених.
- На поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да **одговоре** у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор.



Управно-судска пракса

Одговор на притужбу није управни акт (1)

Управно-судска пракса по претходном ЗУП-у

12) Одговор државног органа достављен povodom притужбе странке не представља управни акт, нити појединачни акт из члана 198. став 1. Устава Републике Србије, против кога је обезбеђена заштита у управном спору.

Iz obrazloženja:

„...Одредбом члана 198. став 1. Устава Републике Србије (dalje: Устав), прописано је да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Ставом 2. члана 198. Устава прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају није предвиђена друга чија судска заштита.

Iz sadržaja tužbe vidi se da tužilac tužbom osporava odgovor Republičkog javnog tužilaštva koji mu je dostavljen po pritužbi podnetoj na rad Opštinskog javnog tužilaštva u K. i Okružnog javnog tužilaštva u Z, iz razloga što ova tužilaštva nisu odlučila o krivičnoj prijavi koju je podneo protiv određenih lica.

Po oceni Vrhovnog suda Srbije, odgovor Republičkog javnog tužilaštva ne predstavlja upravni akt u smislu ...člana 6 (sada član 4 – prim. aut.) Zakona, ni poјединачни акт државног органа у смислу цитаног члана 198. Устава, јер достављеним одговором Републички јавни туžilac као државни орган није одлучивао о праву, обавези или на закону заснованом интересу подносиоца притужбе.

Sa navedenih razloga, Vrhovni sud Srbije nalazi da osporeni akt ne predstavlja akt čija se zakonitost preispituje u upravnom sporu, pa je odlučio kao u dispozitivu rešenja, na osnovu odredbe člana 28 (26) stav 1. tačka 2) Zakona.“

(Rešenje VSS-a, U.7173/2008 od 27. 11. 2008)



Управно-судска пракса

Одговор на притужбу није управни акт (2)

Управно-судска пракса по претходном ЗУП-у

(Presuda VSS-a, U.1739/2008...)

217) Odgovor MUP-a podnosiocu pritužbe iz člana 180. stav 6. Zakona o policiji, nema karakter upravnog akta.

Iz obrazloženja:

„Odredbom člana 6 (sada član 4 – prim. aut.) Zakona o upravnim sporovima (‘Službeni list SRJ’, broj 46/96), propisano je da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta, a upravni akt je akt kojim državni organ ili preduzeće ili druga organizacija u vršenju javnih ovlašćenja rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog lica ili pravnog lica ili druge stranke u upravnoj stvari.

Odredbom člana 180. Zakona o policiji (‘Službeni glasnik RS’, broj 101/05) propisan je postupak rešavanja pritužbi u okviru kontrole rada policije. Stavom 3. navedenog člana, između ostalog, propisano je da ukoliko su stavovi podnosioca pritužbe i stavovi rukovodioca organizacione jedinice (koji prvo razmatra sva pritužbu) usklađeni, može se odlučiti da je postupak rešavanja pritužbe time zaključen, što će se zabeležiti u zapisniku o razmatranju pritužbe koji potpisuje i podnosilac pritužbe. U kojim slučajevima dalji postupak rešavanja po pritužbi vodi komisija iz stava 5, propisano je odredbom stava 4. navedenog člana. Odredbom stava 6. propisano je da se postupak rešavanja pritužbe u Ministarstvu zaključuje dostavljanjem odgovora podnosiocu pritužbe u propisanom roku, da je odgovorom podnosiocu pritužbe postupak po pritužbi zaključen, a da podnosilac pritužbe ima na raspolaganju sva prava i druga sredstva za zaštitu svojih prava i sloboda.

Pravilnikom o postupku rešavanja pritužbi (‘Službeni glasnik RS’, broj 101/05), koji je doneo Ministar unutrašnjih poslova na osnovu člana 180, stav 7. Zakona o policiji, između ostalog, bliže je propisan postupak rešavanja pritužbi koje protiv policijskih službenika podnose pojedinci.

S obzirom na navedene odredbe, odgovor tuženog čijim se dostavljanjem postupak rešavanja pritužbe u Ministarstvu zaključuje, nema karakter upravnog akta u smislu navedenog člana 6 (4) Zakona o upravnim sporovima, jer takvim odgovorom nije odlučeno u upravnoj stvari o nekom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica ili druge stranke. Kako je odgovorom podnosiocu pritužbe postupak po pritužbi zaključen, smisao odredbi člana 180. stav 6. i člana 25. navedenog Pravilnika je da podnosilac pritužbe – pritužilac ima na raspolaganju sva pravna i druga sredstva za zaštitu svojih prava i sloboda, ali samo ona pravna i druga sredstva koja su zakonom propisana a ne i da je ovim odredbama propisana zaštita u upravnom sporu.



ПРИГОВОРИ И ПРИТУЖБЕ

Закон о општем управном поступку

- ЗУП, члан 27: **Управне радње** су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и **друге радње којима се извршавају правни акти.**
- ЗУП, члан 28: **Против управне радње** може да се изјави **приговор**, који може да се изјави и ако **орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме** (нпр. непокретање поступка инспекцијског надзора).
- **Приговор из ЗУП-а је правно средство које вануправни однос преводи у управну ствар.**
- **Притужбе – посебан облик приговора у области инспекцијског надзора**
- Након почетка пуне примене ЗУП (1. јун 2017), **одредбе ЗУП којима се уређује приговор** почеле су са применом и на **притужбу** на рад службених лица инспекције, као одредбе **системског, општег закона** који се **супсидијарно и правно-логички** примењује и на поступак инспекцијског надзора, као посебан управни поступак, и траже усклађено тумачење и примену прописаних правних института.



Како је притужба посебан облик приговора који се односи на инспекцијски надзор, не могу се изјавити и приговор и притужба, него притужба под условом да не постоји друго правно средство ради правне заштите, а на поступак по притужби се супсидијарно примењује ЗУП.

Приговор не може да се изјави ако против ових врста управног поступања на располагању стоји друго правно средство у управном поступку. То значи да је приговор резидуално правно средство. Речено је да се жалба и тзв. ванредна правна средства, то јест, посебни начини уклањања и мењања решења (чл. 175 -189) могу користити само против управних аката. То значи да се не могу преклопити са приговором, јер се он тиче других врста управног поступања. Која су то онда друга правна средства. Постоје случајеви у којима су посебним законима предвиђена правна средства против неких од ових активности. Примера нема пуно, али постоји један врло значајан. Наиме, реч је о чл. 234 Закона о полицији (Службени гласник РС, бр. 6/2016), који прописује да свако лице које сматра да су му поступањем или пропуштањем поступања запосленог у Управи полиције (притуженика) при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе, може да поднесе притужбу руководиоцу организационе јединице у којој притуженик ради



На притужбени поступак у полицији супсидијарно се примењује ЗУП

- ЗУП, члан 147.став 1: **Приговор може да се изјави ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку.**
- ЗУП, члан 149.став 2: **Руководилац органа одбацује приговор који није дозвољен.**

1. Ако су права већ заштићена у поступку инспекцијског надзора (управном поступку) путем жалбе (нпр. повреда правила поступка, повреда материјалног права и др.), постоји друго правно средство у управном поступку и притужба се одбацује.

2. Ако нема такве правне заштите (нпр. надзирани субјекат се притужује на некоректан однос, повреду етичких правила, правила понашања доброг службеника/инспектора, принципа добре управе; подносилац представке по чијој представци није покренут поступак притужује се на **непредузимање радње покретања поступка или није обавештен о поступању са представком) – води се поступак по притужби и одлучује о њеној **основаности****



- ЗУП, члан 148: Приговор се изјављује **руководиоцу органа** на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору. Руководилац органа утврђује чињенично стање и испитује законитост и правилност поступања.
- О приговору се, сагласно члану 149. ЗУП, одлучује **решењем**, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора, а руководилац је овлашћен да одбаци приговор, да га одбије ако није основан или усвоји приговор ако је основан.
- Мишљења смо да претежу разлози да је поступак по притужби - **двостраначки поступак**:
 - 1) **притужилац** (надзирани субјекат/подносилац представке) **и**
 - 2) **притужени** (инспектор/руководилац у инспекцији или руководилац инспекције)
- ЗУП, члан 150: **Орган који одлучује о жалби против решења о приговору** има овлашћења као орган који је одлучивао о приговору.



- Сагласно одредбама ЗУП-а у вези са ЗоИН, до измена и допуна ЗоИН, **о жалби на решење којим је одлучено о притужби одлучивао је надлежни другостепени орган, који одлучује по жалбама на решења инспекције**, повезаношћу одредаба ЗУП и ЗДУ (члан 59: надлежност за решавање о жалби).
- Поред редовног правног средства – жалбе, која стоји на располагању подносиоцу притужбе који је незадовољан одлуком (решењем) о притужби садржаном у донетом решењу, он је имао и право да се овим поводом **обрати Координационој комисији** у року од 15 дана, која је у вези с тим предузимала одговарајуће активности из круга послова које обавља.
- **Координациона комисија није другостепени орган**
- Координационо тело, у складу са Законом о државној управи и Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, усмерава и координира послове из делокруга више органа, а не може да одлучује у другостепеном поступку



- ЗУП, члан 150: **Орган** који одлучује о жалби против решења о приговору има овлашћења као орган који је одлучивао о приговору
- ЗУП, члан 1: Управни поступак је скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (заједно: **органи**) примењују када поступају у управним стварима
- Решавање у другостепеном поступку, дакле, спада у надлежност **органа**, али не и **тела**, односно не може да буде задатак координационог тела, овде Координационе комисије.
- ЗУП (члан 147.став 1): Приговор (правни еквивалент притужбе из ЗоИН, тј. притужба је његов посебан облик) може да се изјави ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку.



Притужбе ЗоИН 2018

Измене и допуне Закона о инспекцијском надзору, нове одредбе члана 52.

Притужбе на рад службених лица

Члан 52.

~~Свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе.~~

~~Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио.~~

~~Разматрање притужбе окончава се и одлука о притужби доноси се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу.~~

~~Подносилац притужбе који је незадовољан одлуком о притужби може се овим поводом обратити Координационој комисији у року од 15 дана, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља.~~

ПРИТУЖБЕ НА РАД СЛУЖБЕНИХ ЛИЦА ИНСПЕКЦИЈЕ

Члан 52.

СВАКО ЛИЦЕ ИМА ПРАВО ДА ПОДНЕСЕ ПРИТУЖБУ ПРОТИВ РУКОВОДИОЦА ИНСПЕКЦИЈЕ, ИНСПЕКТОРА, ОДНОСНО СЛУЖБЕНИКА ОВЛАШЋЕНОГ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА АКО СМАТРА ДА СУ МУ ЊИХОВОМ НЕЗАКОНИТОМ ИЛИ НЕПРАВИЛНОМ РАДЊОМ, ОДНОСНО НЕСАВЕСНИМ РАДОМ ПОВРЕЂЕНА ПРАВА ИЛИ СЛОБОДЕ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈЕ СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ОДНОСНО ЗАКОНОМ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈЕ СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ.

НА ПРИТУЖБУ ПОДНЕТУ ПРОТИВ ЛИЦА ОВЛАШЋЕНОГ ЗА ВРШЕЊЕ ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ДУЖАН ЈЕ ДА ОДГОВОРИ НЕПОСРЕДНИ РУКОВОДИЛАЦ ЛИЦА НА КОЈЕ СЕ ПРИТУЖБА ОДНОСИ, ОДНОСНО ОРГАН НАДЛЕЖАН ЗА ВРШЕЊЕ НАДЗОРА НАД РАДОМ ИНСПЕКЦИЈЕ И ОРГАН НАДЛЕЖАН ЗА ЊЕГОВО ПОСТАВЉЕЊЕ У РОКУ ОД 15 ДАНА, ОД ДАНА ПОДНОШЕЊА ПРИТУЖБЕ.



ПОСТУПАЊЕ ПО ПРИТУЖБАМА

Измене и допуне Закона о инспекцијском надзору (децембар 2018)

- **Изричито упућивање на Закон о државној управи и Закон о локалној самоуправи**
- **Изричито прописивање да се по притужби даје одговор, који није управни акт (управно-судска пракса)**
- Поступак по притужби и одговор на притужбу
- Савесно разматрање, целовит увид у поступање на које се односи притужба
- Одговор је неопходно да буде образложен (разлози и ставови, докази, чињенице и закључци)
- Поштовање принципа добре управе



ПОСТУПАЊЕ ПО ПРИТУЖБАМА

Шта после одговора на притужбу?

- Ако је лице незадовољно одговором на притужбу, може да **1) на одговор поднесе притужбу руководиоцу инспекције, односно лицу или органу који врши надзор (министру), који даје одговор (двостепеност)**
- Ако је лице и после тога незадовољно, може да се **2) обрати унутрашњој контроли**, која је овлашћена да води поступак сходном применом ЗоИН и ЗУП
- Притом, по притужби на одговор руководилац инспекције/министар могу да иницирају поступак унутрашње контроле.
- Ако је и после тога притужилац незадовољан, може да **3) поднесе притужбу Заштитнику грађана**, а услов да је исцрпео сва правна средства је испуњен.
- **Поступак по приговору из ЗУП се не би водио**, јер је описано поступање пре поступка пред Заштитником грађана посебан облик поступка по приговору из ЗУП и постоје правна средства и правна заштита.



ПРИТУЖБА ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Закон о Заштитнику грађана (члан 25)

- **Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе притужбу Заштитнику грађана.**
- **Пре подношења притужбе Заштитнику грађана подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку.**
- Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства.
- **Изузетно,** Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.



ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ

Дисциплински поступак

- **Поступак по притужби не замењује дисциплински поступак и на основу њега се не могу изрећи дисциплинске казне**
- Али, поступак по притужби **може да води ка покретању дисциплинског поступка**, у случају основане притужбе
- **Закон о државним службеницима**, чл. 112 - 115
- Дисциплински поступак **покреће руководицац**, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику.
- Сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка.
- Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководицац.
- У дисциплинском поступку одржава се усмена расправа, изводе докази и примењује ЗУП.
- Дисциплинске казне се изричу ако је доказана дисциплинска одговорност.





ХВАЛА НА ПАЖЊИ!!!