

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

## 1. ПРЕДМЕТ И ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕНЕ

### 1.1 Предмет примене

Овим упутством дају се 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.

### 1.2 Подручје примене

Упутство се примењује у свакодневном раду инспекција, у вези са поступањем по представкама и притужбама.

## 2. РЕФЕРЕНТНА ДОКУМЕНТА

- Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15)
- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16)
- 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)
- 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<sup>1</sup>

## 3. ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

- 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.

## 4. САДРЖИНА И ОПИС АКТИВНОСТИ

<sup>1</sup> Овај водич је доступан преко интернет странице Министарства правде – Заступник Републике Србије пред Европским судом за људска права:

[http://www.zastupnik.gov.rs/images/Practical\\_Guide\\_on\\_Admissibility\\_Criteria\\_SRPSKI.pdf](http://www.zastupnik.gov.rs/images/Practical_Guide_on_Admissibility_Criteria_SRPSKI.pdf)

#### 4.1. ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА НА ПРЕДСТАВКУ И ПРИТУЖБУ

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. Ниједан правни и управни систем и пропис не оправдавају злоупотребу права, па тако ни злоупотребу процесних права (злоупотребу права у правном поступку или у вези са тим поступком) нити злоупотребу права на представку, у склопу тих права. Процесна права су установљена да би пружила правну заштиту и правне гаранције учесницима у поступку и заинтересованим лицима, а њихово изигравање није дозвољено. Ово су основна правила и правна начела, које познају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Устав и закони Републике Србије.

Злоупотреба субјективног права (права које припада правном субјекту – физичком лицу, предузетнику и правном лицу), па тако и права на представку, а тиме и на притужбу која потиче из истог односа, што су све облици субјективног права, може се огледати у различитим појавним облицима: при вршењу права ималац права се руководи намером да нашкоди, односно наштети другом – нпр. нарушавањем 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 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 удољовавања 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/или придруживање представкама других физичких или правних лица и, последично, ремећење, отежавање и 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. 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 злоупотребе права на представку.

Закон о општем управном поступку утврђује у члану 9. начело делотворности и економичности поступка, прописујући да је орган дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе. Поступак се води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. Тиме се афирмише законито и правилно поступање у

управном поступку и законито и правилно коришћење права у поступку процесних права, а самим тим и чини недозвољеном њихова злоупотреба.

Закон о инспекцијском надзору је препознао и уградио у своје одредбе основни правни принцип – да се право (овде: право на представку) не може и не сме злоупотребљавати. Изричитом одредбом члана 18. став 4. овог закона прописано је да инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је посреди злоупотреба права.

Устав Републике Србије у члану 18. („Непосредна примена зајемчених права“) утврђује да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, те да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Устав, такође, у члану 194. („Хијерархија домаћих и међународних општих правних аката“) утврђује, поред осталог, да је правни поредак Републике Србије јединствен, да потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије, те да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, као и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

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. Одредбе ове ратификоване међународне конвенције, правни ставови заузети у њеној примени и објашњења за примену од стране Савета Европе и судска пракса Европског суда за људска права, који поступа по овој конвенцији, оцењује и штити њену примену у националним правним системима, део су права Републике Србије и примењују се и у поступању државних органа Републике Србије, укључујући и инспекцијске органе. Тако се и 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, 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.

Практични водич кроз услове прихватљивости, који је припремио и издао Савет Европе, даје објашњења о злоупотреби права на представку и њеним појавним облицима. Ова објашњења примењива су и на представке и притужбе које се подносе инспекцијским органима Републике Србије. Практични водич кроз услове прихватљивости одређује да се појам „злоупотребе“ у смислу члана 35. став 3. Конвенције схвата у свом обичном значењу, сходно општој правној теорији - дакле, као 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. Овај Водич 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.

Код довођења Суда у заблуду путем представке, Практични водич утврђује да се представком врши злоупотреба права на представку уколико је она свесно заснована на неистинитим чињеницама у циљу обмане Суда. Уколико подносилац односно подносиатеља представке у својој преписци са Судом користи посебно увредљив, претећи или провокативни језик - било да је реч о формулацијама које се односе на тужену државу, њеног заступника, власти тужене државе, сам Суд, његове судије, његов Секретаријат или његове припаднике - ради се о злоупотреби права на представку. Није довољно да формулације коришћене у представци буду само оштре, полемичке или саркастичне; оне морају превршити „границе нормалне, пристојне и законите критике” да би могле бити сматране злоупотребом.

У погледу одређења представке која је очигледно злонамерна или је лишена било какве реалне сврхе, Практични водич утврђује да подносилац односно подносиатеља представке злоупотребљава право на представку ако Суду непрестано подноси злонамерне и очигледно неосноване представке које су сличне некој представци коју је исти тај подносилац односно подносиатеља уложио у прошлости и која је већ проглашена неприхватљивом. Суд такође може установити да је злоупотребљено право на представку онда када представка очигледно нема никакву стварну сврху и/или се односи на безначајно мали новчани износ. Суд указује на то да поступци који за предмет имају тривијалне чињенице и безначајне износе само доприносе томе да домаћи судови буду претрпани предметима, што само доприноси једном од узрока прекомерне дужине поступка, из којих разлога, Суд представку одбацује као злоупотреба права на представку. О овоме постоји развијена судска пракса – тако, у Одлуци Европског суда за људска права по представци број 56551/11 и десет других представки – П. против Србије, Суд указује на то да „... свако понашање подносиоца представке које је очигледно супротно сврси права на појединачну представку како је предвиђено Конвенцијом и које спречава прописно функционисање Суда или прописно вођење поступка пред њим представља злоупотребу права на представку.”<sup>2</sup>

У оквиру осталих случајева, Практични водич указује да се некада пресуде и одлуке Суда, као и предмети који су пред њим још у разматрању, користе у сврхе политичких говора у државама уговорницама.

У члану 35. став 2. тачка б) Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода познаје и излишну представку. Тим одредбама утврђено је да суд не поступа по појединачној представци поднетој по основу члана 34 која је у суштини истоветна с представком коју је Суд већ разматрао. Практични водич кроз услове прихватљивости објашњава да се представка сматра „у суштини истоветном” у случају када су странке у спору, жалба која се износи и околности предмета идентични. Када се установи да је то на делу, представка ће бити проглашена неприхватљивом.

Додајемо да се и други органи којима се подносе пријаве на противзаконита и кажњива поступања суочавају са злоупотребом права на пријаву и уређују ова питања. Тако, Правилник о управи у јавним тужилаштвима (“Службени гласник РС”, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17 и 14/18) у члану 72. (“Поступање по представкама и притужбама”) у ставу 4. предвиђа да јавни тужилац сачињава службену белешку у којој се констатује да подносилац злоупотребљава право на подношење притужбе, те да ће се сматрати да подносилац притужбе злоупотребљава право

<sup>2</sup> Доступно преко интернет презентације Електронског билтена Основног суда у Новом Саду: <http://bilten.osns.rs/presuda/sentenca?url=zlopotreba-prava-na-predstavku>

уколико притужба има претежно неразумну или увредљиву садржину или уколико подносилац учестало подноси притужбе исте или сличне садржине.

## 4.2. ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА И ПРИТУЖБАМА У СЛУЧАЈУ ЗЛОУПОТРЕБЕ ПРАВА

### А) Поступање у случају злоупотребе права на представку

Представка се може поднети у писаној форми или усмено, о чему се саставља службена белешка. Чланом 58. Закона о општем управном поступку дефинисано је да се поднесцима сматрају захтеви, предлози, обрасци, пријаве, молбе, жалбе, представке, приговори, обавештења, саопштења и друге врсте писаног обраћања странке органу.

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. Подносиоци представки, дакле, немају својство странке у поступку, а сагласно члану 93. Закона о општем управном поступку, лице које не учествује у поступку као странка може поднети захтев да му се призна својство странке, до окончања другостепеног поступка. Подносилац представке, у складу са Законом о општем управном поступку (чл. 58, 64, 65. и 90.) и Законом о инспекцијском надзору (чл. 5. и 18), има право да предлаже и подноси доказе и предлог за обезбеђење доказа, када за то има правни интерес, као и поднеске у којима износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор и правне тврдње, разгледа списе када докаже свој правни интерес, предложи да инспектор одреди привремену меру у складу са законом, ако је то потребно ради заштите од повреде или угрожавања значајнијег добра или права подносиоца представке, као и да укаже на незаконитости у поступку и тражи да се оне отклоне. Одредбе Закона о инспекцијском надзору (члан 18. став 6.) 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.

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 4).

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. С тим у вези, 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. Такође, одредбама члана 10. 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, 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, као и однос између пријавиоца и пријављеног, учесталост

пријављивања, квалитет представке – да ли је ваљано образложена и поткрепљена доказима или је штуро сачињена 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. За оцену сложених представки, које долазе од трећих лица и којима се иницира инспекцијски надзор, целисходно је образовати тимове, који би вршили селекцију представки и процењивале их, поред осталог, и са аспекта евентуалне злоупотребе права.

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 6).

У случајевима када инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности због злоупотребе права на представку из члана 18. став 4. 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 5. истог члана. Инспектор је тада у обавези да сачини обавештење (допис), које није управни акт и против кога се не може изјавити жалба. Треба, дакле, нагласити да инспектор не доноси решење (нити закључак) о одбацивању представке, као управни процесни акт, него подносиоца представке обавештењем информише да поступак инспекцијског надзора неће бити покренут због злоупотребе права на представку инспекцији.

Када је у питању подношење више представки исте садржине, а којима се злоупотребљава право, разликују се подношење више представки исте садржине у исто време и подношење представке након што је инспекција претходно одлучивала по представи исте садржине и утврдила да је посреди злоупотреба права, због чега није покренула поступак инспекцијског надзора. Под представкама исте садржине подразумева се две или више представки које се заснивају на истом или битно сличном чињеничном стању и истом правном основу, односно ради се о истој чињеничној и правној ствари која је предмет представке. Подносиоци ових представки могу бити иста или различита лица (исто лице подноси више представки или више лица подноси представке исте садржине или се једно лице придружује представи које је поднело друго лице).

Ако је у исто време поднето више представки исте садржине, а којима је злоупотребљено право на представку, инспектор ће, сходном применом (примена по сличности) члана 95. Закона о општем управном поступку, ове представке размотрити заједно и једним обавештењем извести подносиоца или подносиоце представки (када је у питању више лица) да је посреди злоупотреба права, која је учињена кроз више представки исте садржине. Чланом 95. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да 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, а ставом 2. истог члана да под истим условима једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку.

Када, након што је инспекција одлучивала по представи и утврдила да је посреди злоупотреба права, због чега није покренула поступак инспекцијског надзора, буде поново поднета представка исте садржине, инспектор неће покренути поступак инспекцијског надзора, јер је у питању

поновљена злоупотреба права на представку. Инспектор ће тада, у складу са чланом 18. став 5. Закона о инспекцијском надзору, подносиоца представке обавештењем упознати с тим да неће покренути поступак инспекцијског надзора, а у обавештењу ће у сажетом облику навести да је посреди злоупотреба права на представку и да су у питању исти као разлози као у претходном обавештењу због којих није покренут поступак инспекцијског надзора.

Саставни део овог упутства је Анекс 1: Модел обавештења о непокретању поступка инспекцијског надзора због злоупотребе права на представку инспекцији.

### **Б) 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. Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководиоца 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 изјавити жалбу надлежном другостепеном органу, који решава по жалбама на решења инспекције, а може се и овим поводом обратити Координационој комисији у року од 15 дана, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља.

Као што је основно правно правило да се право користи у складу са његовом сврхом и циљем и да је забрањена и неприхватљива злоупотреба права, тако је и основно правно правило да из неправда, односно злоупотребе права не може настати право. 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 инспектора, односно службеног лица инспекције, 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.

Следствено, 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 дозвољена. Злоупотреба права на представку чини и притужбу насталу из истог односа – недозвољеном. Притужба у оваквом случају, заправо, представља дериват злоупотребе права на представку.

Притужба, која је изјављена из разлога што није покренут поступак инспекцијског надзора због тога што је посреди злоупотреба права, представља посебан облик приговора због



непредузимања управне радње из чл. 28. и 147. Закона о општем управном поступку. Чланом 149. став 2. у вези са ставом 1. Закона о општем управном поступку прописано је, поред осталог, да, одлучујући по приговору, руководилац органа одбацује приговор који није дозвољен. Ово се примењује и на притужбу, као облик приговора (овде само под другим називом), па непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак притужбу која потиче из злоупотребе права на представку одбацује као недозвољену, сагласно члану 149. став 2. Закона о општем управном поступку. Одбацивање притужбе може да стоји у вези по сличности са чланом 92. Закона о општем управном поступку, којим је уређено одбацивање захтева странке, између осталог, зато што подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку.

Као и код представки, када је у питању подношење више притужби исте садржине, а који се односе на непокретање поступка инспекцијског надзора јер је инспектор нашао да је посреди злоупотреба права, разликују се подношење више притужби исте садржине у исто време и подношење притужбе након што је непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак претходно одлучивао по притужби исте садржине и утврдио да је посреди злоупотреба права на представку и да притужба није дозвољена, због чега је одбацио притужбу. Под притужбама исте садржине подразумева се две или више притужби које се заснивају на истом или битно сличном чињеничном стању и истом правном основу, односно ради се о истој чињеничној и правној ствари која је предмет притужбе. Подносиоци ових притужби могу бити иста или различита лица (исто лице подноси више притужби или више лица подноси притужбе исте садржине или се једно лице придружује притужби које је поднело друго лице).

Ако је у исто време поднето више притужби исте садржине, непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак ће, применом члана 92. Закона о општем управном поступку, ове притужбе спојити у један поступак, размотрити их заједно и истовремено решити о њима. Чланом 95. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да 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, док је у ставу 2. истог члана прописано да под истим условима једна или више странака могу да остваре више различитих захтева у једном управном поступку.

Када, након што је непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак одлучивао по притужби и утврдио да је притужба недозвољена, јер потиче из злоупотребе права на представку, због чега није покренут поступак инспекцијског надзора, па је ту притужбу одбацио као недозвољену, буде поново поднета притужба исте садржине, лице, орган или тело које води притужбени поступак одбациће ту притужбу као недозвољену. Ова притужба биће одбачена сагласно члану 149. став 2. Закона о општем управном поступку, како је то напред објашњено, у вези са сходном применом члана 92. став 1. тачка 5) истог закона, којим је прописано да орган решењем одбацује захтев ако се у истој управној ствари већ води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза, као и са тачком 3. истог става, којом је прописано да орган решењем одбацује захтев и ако подносилац захтева очигледно није ималац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку.

Састави део овог упутства чини Анекс 2: Модел решења о одбацивању притужбе на рад инспектора, због злоупотребе права на притужбу.

## 5. ОДГОВОРНОСТ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

За спровођење овог Упутства одговоран је руководилац инспекције.

## 6. АНЕКСИ

- Анекс 1: Модел обавештења о непокретању поступка инспекцијског надзора због злоупотребе права на представку инспекцији
- Анекс 2: Модел решења о одбацивању притужбе на рад инспектора, због злоупотребе права на притужбу

## АНЕКС 1:

Модел обавештења о непокретању поступка инспекцијског надзора због злоупотребе  
права на представку инспекцијиРепублика Србија  
МИНИСТАРСТВО \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  
(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 6. Закона о инспекцијском надзору, 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 ценио/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. нарушени међуљудски, суседски, породични или пословни односи; 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 4, 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 4. 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

**Анекс 2:**  
**Модел решења о одбацавању притужбе на рад службеног лица инспекције због злоупотребе права**



Република Србија  
МИНИСТАРСТВО \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (назив управе/сектора/органа у саставу)

Број: \_\_\_\_\_

Датум: \_\_\_\_\_ . године  
\_\_\_\_\_ (место)

На основу члана 149. став 2. и 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) у вези са чланом 52. ст. 2. и 3. и чланом 18. став 4. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15) и и чланом 81. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), \_\_\_\_\_ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак), доноси

### РЕШЕЊЕ

Одбацује се притужба број: \_\_\_\_\_ од \_\_\_\_\_ . године, коју је поднео притужилац \_\_\_\_\_ (лично име и адреса / пословно име и седиште притужиоца), на рад притуженог инспектора/службеног лица инспекције \_\_\_\_\_ (име и презиме и службено својство, односно функција притуженог), запосленог/е у \_\_\_\_\_ на радном месту \_\_\_\_\_, као недозвољена.

### Образложење

На рад притуженог, притужбу је поднео притужилац, у складу са чланом 52. став 1. Закона о инспекцијском надзору и чланом 81. став 1. Закона о државној управи. У притужби је наведено:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(наводи о подношењу представке, 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:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

У одговору на притужбу, притужени је навео:

(изјашњење притуженог инспектора на наводе из притужбе, са изношењем разлога за непокретање поступка 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, притужени је поднео/предложио следеће доказе:

Разматрајући притужбу и одлучујући о њој, у складу са чланом 52. ст. 2. и 3. Закона о инспекцијском надзору, чланом 149. Закона о општем управном поступку и чланом 81. став 2. Закона о државној управи, \_\_\_\_\_ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак) је размотрио поднету Представку бр. \_\_\_\_\_ од \_\_\_\_\_ и Обавештење о непокретању поступка инспекцијског надзора 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 поступка, у складу са чланом 10. став 1. Закона о општем управном поступку, а на основу овлашћења слободне оцене из члана 52. Закона о инспекцијском надзору и члана 10. став 2. и члана 149. Закона о општем управном поступку, \_\_\_\_\_ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак) нашао је да притужба није дозвољена.

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 представци 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 4. Закона о инспекцијском надзору прописано је да инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је посреди 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 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 \_\_\_\_\_ (непосредни руководилац притуженог службеног лица инспекције, односно лице, орган или тело које води притужбени поступак), 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 решење какво је дато у диспозитиву, односно излагање разлога којима се непосредни руководилац притуженог службеног лица, односно лице, орган или тело које је водило притужбени поступак при доношењу решења 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 инспектора, 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 дозвољена. Злоупотреба права на представку чини и притужбу насталу из тог односа – недозвољеном.

Притужба, која је изјављена из разлога што није покренут поступак инспекцијског надзора због тога што је посреди злоупотреба права, представља посебан облик приговора због непредузимања управне радње из чл. 28. и 147. Закона о општем управном поступку. Чланом 149. став 2. у вези са ставом 1. Закона о општем управном поступку прописано је, поред осталог, да, одлучујући по приговору, руководилац органа одбацује приговор који није дозвољен. Ово се примењује и на притужбу, као облик приговора, па лице, орган или тело које води притужбени поступак притужбу која потиче из злоупотребе права на представку одбацује као недозвољену, у складу са чланом 149. став 2. Закона о општем управном поступку.

На основу свега наведеног, одлучено је као у диспозитиву овог решења.

#### Упутство о правном средству:

Против овог решења притужилац може изјавити жалбу \_\_\_\_\_ (другостепени орган) у року од 15 дана од дана достављања овог решења. Жалба се предаје \_\_\_\_\_ (навођење организационе јединице у којој је распоређен инспектор) у \_\_\_\_\_ примерка.

Притужилац који је незадовољан овим решењем, може се овим поводом, обратити Координационој комисији, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља (состављање извештаја и друге активности у складу са законом и Пословником о раду).

(НЕПОСРЕДНИ РУКОВОДИЛАЦ ПРИТУЖЕНОГ СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА, ОДНОСНО ЛИЦЕ, ОРГАН ИЛИ ТЕЛО КОЈЕ ВОДИ ПРИТУЖБЕНИ ПОСТУПАК)

\_\_\_\_\_  
(потпис)

(м.п.)

#### Достављено:

- притужиоцу
- притуженом
- у архиву