

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

СТРУЧНО-МЕТОДОЛОШКА ОБЈАШЊЕЊА
ЗА ПРИПРЕМУ КОНТРОЛНИХ ЛИСТА
ЗА ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР

Октобар 2015

САДРЖАЈ

1. Шта је сврха ових стручно-методолошких објашњења?	3
2. Како Закон уређује контролне листе?	3
3. Зашто контролне листе?	6
4. Како правилно припремити контролну листу?	8
- Прилог:	
Контролна листа за припрему контролних листа за инспекцијски надзор	13

1. Шта је сврха ових стручно-методолошких објашњења?

1.1. Сврха ових стручно-методолошких објашњења је помоћ инспекцијама у припреми контролних листа (енгл. *check lists*), које спадају међу кључне документе којима се извршава Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15 – у даљем тексту: Закон).

Прелазним одредбама Закона је утврђено да ће инспекција сачинити обрасце контролних листа и објавити их на својој интернет страници у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, тј. закључно са 29. октобром 2015. године.

2. Како Закон уређује контролне листе?

2.1. Закон, у складу са добром међународном праксом и савременим инспекцијским стандардима, дефинисао је контролну листу као документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика, и предмет и обим провере.

2.2. Тежина штетних последица, према којој се одређује списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена садржаних у контролној листи, процењује се полазећи од:

- 1) природе штетних последица, која произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта, односно карактеристика робе или производа кога надзирани субјекат ставља у промет или услуга које надзирани субјекат пружа, или радњи које предузима, односно овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, и
- 2) обима штетних последица, пре свега круга лица који користе робу, производ или услуге, односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, односно опсега законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче.

Тежина штетних последица, односно њихова природа и обим конкретизују се у областима инспекцијског надзора кроз природу и садржину тих области, посебне прописе и посебне критеријуме за процену ризика.

2.3. Закон прописује да је инспекција дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници (напомена: не објављују се попуњене контролне листе са подацима који се односе на конкретан извршени инспекцијски надзор и утврђено стање ризичности, законитости и безбедности код одређеног субјекта, него обрасци контролних листа) и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора.

2.3. Координациона комисија даје стручно мишљење о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна.

Координациона комисија, према садржини и природи својих послова и задатака, који се односе на унапређење делотворности инспекцијског надзора, превасходно ће у стручном мишљењу о предлогу контролне листе нагласак ставити на придржавање правила о томе како се прави функционална контролна листа и њену усклађеност са Законом, овим документом и системом, него на њену саму специфичну секторску садржину, коју најбоље познаје инспекција која ју је сачинила.

2.4. Закон је утврдио да инспектор, поступајући у границама предмета инспекцијског надзора из налога за инспекцијски надзор, предузима оне провере и друге радње које су садржане у контролној листи.

Друге провере и радње на које је овлашћен инспектор може да предузме ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог и безбедног пословања и поступања, и то када те провере и радње налажу разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Ако утврди да преко тога постоји незаконитост која захтева да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по друга законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе из члана 6. став 3. овог закона (живот или здравље људи, имовина, права и интереси запослених и радно ангажованих лица, привреда, животна средина, биљни или животињски свет, јавни приходи, несметан рад органа и организација, комунални ред, безбедност), односно процени да постоји ризик ван контролне листе који је висок или критичан - инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор.

Према томе, контролна листа не садржи исцрпан списак свих ризика и опасности, незаконитости или недостатака који се могу јавити, тако да инспектор у изузетним, високоризичним ситуацијама када су угрожене виталне вредности, може и треба да поступи превентивно и/или корективно, у складу са прописаним овлашћењима, тако да се заштите те вредности. Када су у питању такве хитне мере ради заштите виталних вредности, а у складу са чланом 14. став 2. Закона испуњени су услови да инспектор покрене ванредан инспекцијски надзор, тај надзор је, сагласно члану 16. став 8. Закона, могућ и без налога за инспекцијски надзор, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору, и тај надзор, у складу са чланом 18. став 9. Закона, почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

2.4. Садржина контролне листе и чињенице констатоване у њој морају бити оверене потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица.

2.5. Закон утврђује да, по потреби, а најмање два пута годишње, инспекција преиспитује садржину контролне листе и, ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава.

2.6. Надзирани субјекат може доставити инспекцији извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика („самоинспекција“), које је спровео сагласно садржини контролне листе и правилима о процени ризика. Уз овај извештај, надзирани субјекат инспекцији прилаже и одговарајућу документацију,

односно други материјал (фотографије и др.) којим се поткрепљују налази из извештаја. Надзирани субјекти сачињавају извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика према свом најбољем знању, умећу и правилима струке, поступајући са дужном пажњом, у доброј вери, савесно и поштено.

Извештај о самопровери испуњености захтева из контролне листе и самопроцени ризика, свакако, не замењује нити искључује поступање инспектора у складу са законом и другим прописом, нити налазе инспекцијског надзора, имајући у виду да се, у складу са начелом истине које је прописано чланом 8. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, број 30/2010), у управном поступку морају утврдити правилно и потпуно све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице). Али, овај извештај, када је правилно и стручно сачињен, може доста да помогне инспекцији у утврђивању чињеница, ризика и стања ствари и поступак учини економичнијим и ефикаснијим. С друге стране, лажно приказивање или прикривање чињеница у овом извештају, у циљу довођења инспекције у заблуду у погледу испуњености захтева из контролне листе и процене ризика код надзираног субјекта, подлеже правним последицама због састављања исправе неистините садржине ради довођења надлежног органа у заблуду и стављања надзираног субјекта у повољнији положај. Правне последице укључују повећање вероватноће настанка штетних последица у оквиру процене ризика код тог надзираног субјекта.

2.7. Закон, као правило, прописује да инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три радна дана пре почетка надзора, те да ово обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа.

По завршетку инспекцијског надзора, контролна листа чини саставни део записника.

2.8. Помоћу контролних листи процењује се степен ризика и мери се ниво усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, што представља један од показатеља делотворности инспекцијског надзора.

2.9. Прелазним одредбама Закона је утврђено да ће инспекција сачинити обрасце контролних листа и објавити их на својој интернет страници у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

2.10. Казненим одредбама Закона прописано је да ће се новчаном казном од 120.000 до 150.000 динара казнити за прекршај руководилац инспекције ако инспекција не сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, не примењује их и не објави их на својој интернет страници. У питању, свакако, нису попуњене контролне листе са подацима који се односе на конкретан извршени инспекцијски надзор и утврђено стање ризичности, законитости и безбедности код одређеног субјекта, него су у питању обрасци контролних листа.

3. Зашто контролне листе?

3.1. Различите области привреде, науке и струке (индустрија, медицина, пољопривреда, технологија, инфраструктура итд.) се непрестано мењају и осавременењују, долази до нових открића и сазнања, информација и иновација. Истовремено, регулаторни процес је сталан, закони и други прописи се мењају и допуњавају, доносе се нови прописи, а одређени важећи прописи се укидају. При томе, прописи су често обимни и сложени, а процес регулације се спроводи у кратком периоду. Правна и пословна пракса се такође континуирано мењају и прилагођавају новим околностима. Упоредо са овим процесима, поред постојећих, јављају се нови јавни ризици, а многи постојећи ризици добијају нова обележја.

3.2. У припреми закона и других прописа регулатори настоје да успоставе равнотежу између јавног и приватног интереса, захтева за већом сигурношћу и слободом пословања. Правила паметне регулације траже да регулатори воде рачуна о томе да се пронађе „права мера“, не остављајући превелику слободу и прешироке границе инспекторима, због оправдане бојазни од искривљене примене дискреционих овлашћења у пракси, али и да се та овлашћења превише не сузе, како би правне заповести биле примењиве и животне и како би постојао потребан простор за примену разумног закључивања, расуђивања и исправне правне логике у тумачењу правних норми. Инспекција, пак, надзире примену прописа у пракси и има сазнања о томе колико одређено правило јесте или није у примени и колико је животно и сврсисходно. Циљ Законодавца и инспекције је да се, превентивним деловањем или налагањем мера, обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања привредних и других надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (живот и здравље људи, животна средина, биљни и животињски свет, тржиште, имовина, јавни приходи и др), односно да се делотворно управља јавним ризицима.

3.3. Надзирани привредни субјекти траже већу сигурност, предвидивост и извесност у правним односима и односима са инспекцијама и државом уопште, како би унапред знали како треба да поступе, која су њихова права, обавезе и одговорности, шта да очекују да ће инспекција од њих тражити и шта тачно у стварности значи слово закона. Истовремено, они траже и већу флексибилност и еластичност у тим односима, која омогућава регулаторно и контролно прилагођавање посебностима одређеног случаја, примену смисленог уместо формалног тумачења закона од стране инспектора и уважавање различитости ситуација које се јављају и могу јавити у пракси.

3.4. Нарочит проблем представљају неуједначена тумачења закона и других прописа од стране инспекција, која доводе до правне несигурности и неизвесности, стварају непотребне финансијске издатке и компромитују законска решења.

3.5. Међународне и домаће студије и истраживања показују да већина привредних субјеката хоће да послује у складу са прописима, да они разумеју да пословање у складу са прописима значајно доприноси развоју бизниса, а пословање

које је у супротности са прописима знатно ограничава могућности за раст и развој, прибављање финансијских средстава за те сврхе и инвестиције и да може довести до плаћања новчаних казни и одштета, што може уништити њихов бизнис. Студије и истраживања показују и да је пословање већине привредника усклађено, претежно усклађено или, у најмању руку, у ширем смислу усклађено са прописима и да се прекршаји у пракси углавном дешавају из незнања, недовољних стручних, техничких, финансијских, људских и материјалних капацитета и ресурса привредних субјеката или устаљене погрешне пословне праксе у одређеној индустрији, привредном сектору или грани. Прекршаји се дешавају и због тога што у одређеној индустрији, привредном сектору или грани постоји веома раширена сива економија, па практично, посебно услед неформалних утицаја, правила, пракси и подстицаја, раширене сиве економије и нелојалне конкуренције, у тежњи да очувају свој бизнис и ликвидност, опстану на тржишту и редовно испоручују робу или услуге и исплаћују зараде запосленима, а у садејству са недовољним знањима о прописима и ризицима, предузетницима и привредницима бива врло тешко да избегну додир са „сивом зоном“ пословања. Недовољно знање и недовољни стручни и технички капацитети су посебно изражени код предузетника и у микро и малим привредним друштвима, који чине доминантно највећи број привредних субјеката (око 98%) и представљају окосницу предузетништва, стварања нових послова и запошљавања у свакој економији. Они, по правилу, трпе повишен регулаторно-административни терет и имају битно ограничене могућности да испрате велики број прописа који се доносе, а који су често сложени и садрже велики број прописаних заповести и прекршаја у случају њиховог непоштовања, и битно ограничене могућности да ускладе пословање са новописаним заповестима, ограничењима и забранама. Врло често, ови субјекти имају само једног или свега неколико запослених који обављају разноврсне пословне задатке који припадају различитим струкама и занимањима. Притисак на предузетнике и микро и мала привредне друштва је нарочито актуелан у садејству са савременим условима пословања, који траже континуирано праћење стања на тржишту и брзину доношења пословних одлука и деловања, ради опстанка на тржишту и одржавања сопствене базе клијената и потрошача, односно корисника роба и услуга, као и са другим проблемима који посебно оптерећују привреду, попут широко заступљене неликвидности привреде и трошкова и других проблема које она ствара (нпр. отежана наплата потраживања, отежан приступ кредитима и др).

У оваквим околностима, посебно је важно прописе, односно захтеве који проистичу из прописа учинити разумљивим и приступачним за адресате закона и других прописа, посебно имајући у виду предузетнике и микро и мала друштва, а тумачење прописа и вршење овлашћења слободне оцене треба да буду правилно примењена и да омогуће прилагођавање прописа реалним околностима.

3.6. Објавом и доступношћу контролних листи делује се превентивно, едукативно и информативно, помаже надзираним субјектима да унапред тачно знају које су њихове обавезе и шта треба да ураде да би своје пословање и поступање ускладили са прописима и спречили штету, и шта ће конкретно инспектор да контролише.

3.7. Објавом и доступношћу контролних листи омогућава се привредним и другим надзираним субјектима да спроведу самопроверу испуњености захтева за законит и безбедан рад и самопроцену ризика („самоинспекцију“), отклоне ризике и правовремено ускладе своје пословање и поступање са законом и другим прописом. Они извештај о томе доставе инспекцији, којој се онда у великој мери олакшава надзор над тим субјектом. Свакако, овај извештај не може заменити налазе инспекцијског надзора, али може прилично да помогне инспекцији у утврђивању чињеница, ризика и стања ствари. С друге стране, како је то наведено, лажно приказивање или прикривање чињеница у овом извештају повлачи са собом одговарајуће правне последице због састављања исправе неистините садржине ради довођења надлежног органа у заблуду и стављања надзираног субјекта у повољнији положај.

3.8. Савремени инспекцијски надзор је заснован на процени ризика и управљању ризицима. Путем налаза добијених помоћу контролних листи процењује се ризик у току вршења инспекцијског надзора и омогућава управљање ризиком. Правила о процени ризика уређена су Законом, Уредбом којом се уређују заједнички елементи процене ризика у инспекцијском надзору и посебним подзаконским прописима којима се уређују посебни елементи процене ризика и учесталост вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика, као и посебни критеријуми за процену ризика за поједина територијална подручја и друге територијалне и сличне целине (нпр. територијалне јединице, области и подобласти, деонице и др), објекте и групе објеката, у складу са делокругом инспекције и потребама вршења инспекцијског надзора.

3.9. Уз помоћ контролних листи остварује се уједначавање инспекцијске праксе и стандардизација инспекцијског надзора – стандардизација процедура, предмета и налаза. Контролне листе су подсетник за инспектора шта да контролише, али нису само то, него далеко више од тога – оне су и инструмент процене ризика, утврђивања чињеничног стања и правилног вршења овлашћења слободне (дискреционе) оцене у инспекцијском надзору. У контролној листи треба да буде садржано колективно (институционално) знање и искуство инспекције.

3.10. Помоћу контролних листи мери се усклађеност субјеката са прописима и установљава стање законитости и безбедности у области, те добија ваљан основ из праксе за промену прописа чија решења нису добра или, пак, за промену саме инспекцијске праксе, тумачења прописа и вршења овлашћења слободне оцене.

3.11. Имајући у виду све наведено, Законодавац је поверио инспекцијама дискреционо овлашћење да, према процени ризика и свом специфичном знању и искуству, направе контролне листе на институционалном нивоу.

4. Како правилно припремити контролну листу?

4.1. Контролне листе треба да буду структуриране у облику питања и одговора, односно захтева који је потребно испунити да би пословање и поступање било законито

и безбедно, и подобне за практичну употребу. Питања – захтеви треба да буду концизни, језгровити, јасни и разумљиви („читљиви“) за кориснике.

4.2. Правилан пут за припрему контролних листи и постизање њихове пуне сврсисходности и употребне вредности је да се прво пође од знања и искустава стечених у раду инспекције и на терену, што даје одлучне смернице за процену ризика. На основу искуства инспекције, подржаног подацима одговарајућих извештаја и анализа, и процене ризика треба сачинити први нацрт контролне листе. Затим, ту садржину нацрта контролне листе треба упоредити и повезати са прописима и, по потреби, допунити и употпунити.

4.3. Искуство инспекције пружа непосредно стечене информације и најбоље показује који степен ризика преовлађује у примени одређеног закона и другог прописа и која и каква штетна последица у пракси настаје или не настаје, односно колико често настаје, што се не може видети самим читањем прописа и о чему регулатор, по правилу, нема искуство, односно, у најмању руку, нема тако добро искуство као што има инспектор. Инспектор је у пракси више него регулатор. На становишту да приликом прављења контролне листе треба кренути од искуства стоји и међународни стандард *ISO/IEC FDIS 31010 Risk management - Risk assessment techniques* (овом стандарду идентичан је српски стандард СРПС ЕН 31010:2011 Менаџмент ризиком – Технике оцене ризика, на коме ауторска права има Институт за стандардизацију).

4.4. Поред искуства инспекције и прописа, у припреми контролне листе ваља користити и инструкције и упутства, стандарде и сродне документе, водиче и смернице добре праксе, стручну литературу, достигнућа и сазнања струке и науке, службена и стручна мишљења, практичне савете стручњака, компаративну праксу, приручнике и методологије, као и друге сродне документе и друге релевантне информације, сагласно области која је у питању.

4.5. Корисно је више пута (у више „кругова“) проверити и преиспитати нацрт контролне листе пре утврђивања њеног коначног предлога и слања Координационој комисији на мишљење.

4.6. Након добијања позитивног мишљења Координационе комисије, контролна листа је утврђена као коначна и спремна је за објављивање.

4.7. Погрешно је одредбе прописа дословце и без изузетка преписивати у контролне листе, које на тај начин постају неразумљиве, прегломазне и, у великој мери, губе практичну употребљивост, што је њихово основно својство. Компаративна инспекцијска пракса је показала да узимање прописа за полазну тачку и преписивање одредаба закона и другог прописа у контролну листу, остављањем по страни инспекцијског искуства, води ка непотребно дугачким и непродуктивним дискусијама које нормативно правило је битно а које није, које је колико битно, немогућности постизања консензуса, предугачким и слабо употребљивим листама и надзорима који неоправдано намећу висок административни терет надзираним субјектима.

4.8. Питања и одговоре из контролне листе треба груписати према сродности по одговарајућим целинама. Редослед целина и питања би ваљало да следи њихову битност и ризичност – од битнијег и ризичнијег ка мање битном и ризичном.

4.9. Правилном припремом контролне листе остварује се њена усредсређеност на озбиљније ризике, постиже њена практична вредност и употребљивост и омогућава да инспекција постигне боље резултате. Једна од замки у припреми контролних листи је да оне имају тенденцију да постану преобимне и преопширне, са великим бројем ставки, међу којима су и оне које не треба ту да стоје. Тиме се губи практична употребљивост контролне листе, што је њено основно својство. На тај начин се онемогућава или знатно отежава коришћење контролне листе, а тиме и утврђивање чињеничног стања и степена ризика, те последично правилно изрицање превентивних и корективних мера и предузимање других мера и радњи на које је инспектор овлашћен. У тим случајевима, препоручљиво је разделити материју и, уместо једне, боље је направити две или више контролних листи, те концизно и језгровито формулисати питања, тако да нема непотребних понављања и навода који се разумно подразумевају, а непотребне ставке треба избрисати.

4.10. Пожељно је имати на уму приликом припреме контролних листа да се оне не уводе да би замениле инспекцијско знање и искуство, разумну процену и расуђивање, него да их обједине и смислено помогну њихову употребу и вршење.

4.11. Контролне листе се могу припремити за област инспекцијског надзора, подобласти у оквиру те области, типове контрола, различите индустрије, производе, ризике и др. или за више сродних и повезаних области или подобласти, типова контрола, индустрија, производа, ризика и др. у делокругу инспекције. Ово зависи од сложености и природе области у питању.¹

4.12. Код једноставнијих, односно мање сложених питања, где је одговор по природи ствари евидентан – одговор је: „да“ или „не“.

¹ Као компаративни пример за разврставање објеката службене контроле могу послужити контролне листе Ветеринарске инспекције Републике Хрватске, које су доступне преко интернет странице: <http://www.veterinarstvo.hr/default.aspx?id=1082>

Пример: Извод из контролне листе (чек листе) за пуштање у погон (технички пријем) и редовну инспекцију покретних уређаја у индустријској радиографији²

II-7 Сигурносне операције				
а) Да ли РПО има адекватно знање и искуство?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
б) Да ли РПО има квалификованог стручњака?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
ц) Да ли је РПО упознат са обавезама према Регулаторном телу и правилима која стоје у Дозволи?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
д) Да ли РПО има довољно времена и ресурса да ради свој посао тј. није превише заузет другим обавезама, техничком помоћи осталима и сл.	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
е) Да ли РПО има сазнања о активностима радника који раде са радиоактивним изворима?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
ф) Да ли РПО испитује рад радиографа на терену?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
г) Да ли РПО води почетне и периодичне тренинге за раднике?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
х) Да ли РПО води адекватне извештаје о сигурности радника и јавности?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
и) Да ли су правила за попис радиоактивних извора и одговорности	прописана?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>
	спроведена?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>
ј) Да ли извештаји о локацији и коришћењу радиоактивних извора укључују место, серијски број уређаја, датум, име радиографа?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>	
к) Да ли је одредба за испитивање и оцену програма о радијационој сигурности:	прописана?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>
	спроведена?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>
л) Да ли постоје правила за попис радиоактивних извора и одговорности?	прописана?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>
	спроведена?	<input type="checkbox"/>	ДА <input type="checkbox"/>	НЕ <input type="checkbox"/>

4.13. Код сложенијих питања, контролном листом нуди се више одговора на питања, са описом који одговара одређеном чињеничном стању, уобличених према одговарајућим критеријумима и обележјима. Поједине контролне листе се могу осмислити тако да одговори на претходна питања условљавају одговоре на потоња питања (исказано речима типа: „Ако је одговор на претходно питање потврдан / одричан“).

4.14. Премда контролна листа у напред датом примеру, који се односи на пуштање у погон (технички пријем) и редовну инспекцију покретних уређаја у индустријској радиографији, садржи понуђене одговоре на питања само као „да“ или „не“, ова листа, због своје сложености, тј. сложености појединих питања у њој садржаних, заслужује да има више понуђених одговора, како се то објашњава у наставку овог документа.

² Контролна листа садржана у „Упутству за инспекторе за заштиту животне средине техничке струке – II део“, Министарство науке и животне средине, Београд, 2007.

4.15. Када је то потребно ради појашњења, питања (захтеви) се могу везати за одређене одредбе из прописа или делове текста из приручника, стандарда, смерница, методолошких и других докумената навођењем у напоменама у контролној листи, фусноти или стављањем линка који води до документа у питању. Исто се односи и на слике, табеле, схеме и друге видове визуелног представљања информација, које ће се, када је то потребно ради појашњења, приказати у контролној листи или ће се ставити линк који води до тог вида визуелног представљања информација или ће се слика и други вид визуелног представљања информација дати у прилогу.

Пример: У инспекцијском надзору којим се испитује да ли постоји повреда права интелектуалне својине прометом робе са кривотвореним жигом, у прилогу контролне листе даје се визуелни приказ заштићеног жига (робне марке), а могу се дати и визуелни примери повреда - кривотворења тог жига са одговарајућим описима.

4.16. Негативни одговори носе нула бодова, док се за потпуно потврдан одговор даје највећи утврђени број бодова. За одговоре на сложенија питања, где се нуди више одговора на питања, бодови се додељују у зависности од одговора у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова.

Пример: Извод из контролне листе за хигијену руку у здравственим установама, коју је сачинила Светска здравствена организација, а у коме су садржана оба описана типа одговора.³

2. ТРЕНИНГ И ЕДУКАЦИЈА		
Питање	Одговор	Поени
2.1. Везано за обуку здравствених радника у вашој установи:		
2.1а Колико често здравствени радници у вашој установи имају обуку о хигијени руку?	Никад	0
	Најмање једанпут	5
	Редовни тренинзи за медицинско и особље задужено за негу или за све професионалне категорије (најмање једном годишње)	10
	Обавезна обука за све професионалне категорије приликом заснивања радног односа, а затим редовна обука (најмање једном годишње)	20
2.1б Да ли је установљена процедура која потврђује да су сви здравствени радници завршили обуку?	Не	0
	Да	20

³ Документ је објављен на интернет страници Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут” Београд: www.batut.org.rs. Документ је директно доступан преко линка: www.batut.org.rs/download/uputstva/Upitnik%20za%20samoprocenu.doc

4.17. На основу броја бодова одређује се степен ризика, према дефинисаним распонима у броју бодова за сваки степен.

Степен ризика се може одредити:

- 1) према укупном броју бодова за одређену целину у коју су груписана сродна питања, што је пожељно код обухватнијих и обимнијих контролних листи, или
- 2) на основу свеукупног броја бодова, што је пожељно код контролних листи које су мање обухватне и обимне.

4.18. На крају обрасца контролне листе треба да стоји табела са дефинисаним распонима бодова, према којима се одређује ком степену ризика припада надзирани субјекат. Ово је у складу са чланом 11. став 1. Уредбе о заједничким елементима процене ризика у инспекцијском надзору, којим је прописано да процену ризика у току инспекцијског надзора инспектор, односно службено лице овлашћено за вршење инспекцијског надзора врши помоћу контролне листе.

Модел табеле са распонима бодова према којима се одређује степен ризика

Степен ризика	Број бодова
Незнатан	а - б
Низак	в - г
Средњи	д - ђ
Висок	е - ж
Критичан	х и мање

4.19. Када инспекција оцени да је то оправдано, степену ризика одређеном према броју бодова може се доделити пондер претходно утврђен у складу са значајем одређене целине, подобласти и области, како би процена ризика помоћу контролне листе у највећој могућој мери избегла замке статистике и одговарала стварном стању ризика.

4.20. Према утврђеном чињеничном стању и степену ризика инспектор изриче сразмерне превентивне и корективне мере, и предузима друге мере и радње на које је овлашћен, тако да се ризиком делотворно управља.

4.21. Треба напоменути и да регистрација у основном регистру (Агенција за привредне регистре - АПР и др.) и поседовање одговарајућег вида сагласности за обављање делатности или вршење активности (дозвола, одобрење, лиценца и др.) јесу чиниоци који се наводе у контролној листи (по правилу, у одговарајућим почетним пољима), али не могу бити чиниоци који се бодују и који утичу на укупан број бодова и одређивање степена ризика помоћу контролне листе.

Чланом 25. став 2. Закона о инспекцијском надзору, којим се уређују мере управљене према надзираном субјекту и њихова сразмерност, прописано је да инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама, тако да се ризиком делотворно управља, и којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и

сврха закона и другог прописа. Наведено се односи на општи поступак инспекцијског надзора. С друге стране, Законом о инспекцијском надзору је прописан посебан поступак инспекцијског надзора према нерегистрованом субјекту, са посебним правилима поступка (члан 33). За разлику од регистрованих субјеката, за нерегистроване субјекте, према овом закону, важи законска претпоставка и правно правило да они, самим тим што обављају делатност или врше активност за коју се захтева упис у регистар или евиденцију, дозвола или други вид сагласности или пријава надлежној институцији без испуњавања тих основних услова, спадају у високоризичну категорију. Ово становиште се заснива на чињеници да су активности нерегистрованих субјеката високо ризичне по здравље људи, здраву животну средину и здравље и добробит животиња, да код њих постоји потпуна нелегална пореска евазија, велике непознанице о томе шта раде и да директно представљају нелојалну конкуренцију легитимним привредним субјектима. У складу с тим, инспекције према нерегистрованим субјектима изриче одговарајуће управне мере и предузима друге законом предвиђене радње.

Имајући наведено у виду, мишљења смо да чињенице о регистрацији и одговарајућем виду јавне сагласности за обављање делатности и вршење активности треба навести у обрасцу контролне листе, са понуђеним одговорима “да” и “не”, али да их не треба бодовати у оквиру поступања по контролној листи, јер су у питању предуслови који опредељују поступање инспектора (тзв. раскрсница за поступање инспекције).

Наиме, ако инспектор утврди да је у питању нерегистровани субјекат или субјекат из члана 33. став 2. Закона, он поступа сагласно члану 33. Закона и доноси решење којим се овом субјекту изричу мере прописане овим чланом. У том надзору, а с обзиром да се наведеним решењем нерегистрованом и са њим изједначеном субјекту, између осталог, налаже да отклони друге откривене незаконитости (нпр. опасност по здравље људи услед могућег избијања заразе, опасност по безбедност због избијања пожара и сл.), инспектор је овлашћен да у ту сврху користи контролну листу, при чему је инспектор у овом надзору мање везан садржином контролне листе него када је у питању инспекцијски надзор над регистрованим субјектом, па му у овим надзорима контролна листа, практично, више служи као одређени подсетник и оријентир за вршење надзора.

Ако инспектор утврди да је у питању регистровани надзирани субјекат, тј. да је субјекат уписан у АПР или други основни регистар и да има одговарајуће сагласности надлежног органа или организације за обављање делатности и вршење активности, када се оне захтевају, инспектор врши инспекцијски надзор користећи се контролном листом и бодујући одговарајуће ставке на основу којих се долази до збира бодова и установљава степен ризика, сразмерно коме изриче одговарајуће мере управљене према надзираном субјекту.

Ради потпуности и јасноће контролне листе и поступања инспектора, у обрасцима контролних листа се може унети напомена о описаном поступању инспектора када су одговори на питања о регистрацији и јавној сагласности за обављање делатности или вршење активности негативни, тј. када се утврди да је у питању нерегистровани субјекат или субјекат из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору.

4.22. Контролне листе ће бити део јединственог информационог система за инспекције, чије успостављање је предвиђено Законом и Законом о буџету Републике Србије за 2015. годину („Службени гласник РС“, број 142/14).

4.23. Уколико су послови инспекцијског надзора поверени органима аутономне покрајине и/или јединице локалне самоуправе, предлоге образаца контролних листа припрема републичка инспекција. Ово је сагласно правној норми члана 51. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), којим је одређено да органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање.

Ови обрасци се сачињавају као јединствени и једнообразни за територију Републике Србије, тј. за аутономне покрајине и све јединице локалне самоуправе које обављају поверене послове инспекцијског надзора. На тај начин се уједначава инспекцијска пракса и обезбеђује равноправност, односно једнакост субјеката пред законом. Корисно је и пожељно да републичке инспекције обрасце контролних листа саставе у непосредној сарадњи са покрајинским и локалним инспекцијама које обављају поверене послове инспекцијског надзора и имају непосредно практично знање и искуство у обављању тих послова. За ове предлоге републичка инспекција прибавља стручно мишљење Координационе комисије, у складу са чланом 12. став 2. тачка 5) Закона о инспекцијском надзору. Након прибављеног позитивног стручног мишљења Координационе комисије, контролне листе објављују се на интернет страници републичке инспекције, а пожељно је их објавити и на интернет страници органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Овај начин припреме образаца контролних листа сходно важи и када послове инспекцијског надзора из своје надлежности аутономна покрајина поверава градовима и општинама, као и када град повери послове инспекцијског надзора градским општинама.

С друге стране, ако је реч о изворним пословима инспекцијског надзора, стручно мишљење о предлозима контролних листа за инспекцијски надзор из изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, сагласно члану 12. став 12. Закона о инспекцијском надзору и одлуци надлежног органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе којом се одређује који орган, унутрашња организациона јединица или тело координира инспекцијски надзор над пословима из изворне надлежности аутономне покрајине и града, односно општине, предлози образаца контролних листа достављају се том телу, односно органу или организационој јединици на стручно мишљење.

Имајући у виду садржину послова инспекцијског надзора кога обављају инспекције органа аутономне покрајине и/или јединице локалне самоуправе, са аспекта области и предмета надзора, када често долази до природне повезаности поверених и изворних послова у јединственом инспекцијском надзору, могуће је сачинити мешовите обрасце контролних листа, тј. такве обрасце контролних листа које садрже питања - захтеве и из поверених и из изворних послова инспекцијског надзора. У том случају, републичка инспекција је задужена и одговорна за део обрасца контролне листе који се односи на поверене послове, а орган аутономне покрајине, односно јединице локалне

самоуправе за део обрасца контролне листе који се односи на изворне послове инспекцијског надзора.

4.24. Утврђене контролне листе треба преиспитивати и мењати по потреби, посебно када инспекцијска пракса укаже на потребу за тим, када се мењају друштвено-економске околности, уводе нове технологије, методи и сл. и доносе нови прописи, односно мењају и допуњавају важећи прописи.

4.25. Правилна припрема контролних листи није довољна за њихову правилну примену, јер је потребно обучити инспекторе о томе како се користи контролна листа и о њој информисати привредне и друге надзиране субјекте.

Прилог:

- Контролна листа за припрему контролних листа за инспекцијски надзор

Контролна листа за припрему контролних листа за инспекцијски надзор

Питање	Одговор		
	Да	Делимично (образложити)	Не
1. Да ли се у припреми контролне листе кренуло од знања и искустава инспекције и процене ризика?			
2. Да ли је на основу тога сачињен први нацрт контролне листе?			
3. Да ли је садржина нацрта контролне листе потом упоређена и повезана са прописима и, по потреби, допуњена и употпуњена?			
4. Да ли су у припреми контролне листе коришћене и инструкције и упутства, стандарди и сродни документи, водичи и смернице добре праксе, стручна литература, достигнућа и сазнања струке и науке, службена и стручна мишљења, практични савети стручњака, компаративна праксу, приручници и методологије, као и други сродни документи и друге релевантне информације, сагласно области која је у питању?			
5. Да ли је више пута (у више „кругова“) проверен и преиспитан нацрт контролне листе пре њеног коначног утврђивања?			
6. Да ли је контролна листа структурирана у облику питања и одговора?			
7. Да ли су питања концизна, језгровита, јасна и разумљива („читљива“) за кориснике?			
8. Да ли су питања груписана према сродности по одговарајућим целинама?			
9. Да ли редослед целина и питања следи њихову битност и ризичност – од битнијег и ризичнијег ка мање битном и ризичном?			

10. Да ли су код једноставнијих, односно мање сложених питања, где је по природи ствари одговор евидентан, понуђен одговор: „да“ или „не“?			
11. Да ли је код сложенијих питања понуђено више одговора на питања, са описом који одговара одређеном чињеничном стању, уобличених према одговарајућим критеријумима и обележјима?			
12. Да ли постоји потреба да се, ради појашњења, питања вежу за одређене одредбе из прописа или делове текста из приручника, смерница, методолошких и других докумената?			
13. Ако је одговор на претходно питање потврдан, да ли су одредбе или делови текста наведени у напоменама, фусноти или стављањем линка који води до документа у питању?			
14. Да ли постоји потреба да се, ради појашњења, питања вежу за одређене слике, табеле, схеме и друге видове визуелног представљања информација?			
15. Ако је одговор на претходно питање потврдан, да ли су слике, табеле, схеме и други видови визуелног представљања информација приказани у контролној листи или је стављен линк који води до тог вида визуелног представљања информација или су слика и други вид визуелног представљања информација дати у прилогу?			
16. Да ли су у контролној листи додељени бодови за одговоре на питања?			
17. Да ли негативни одговори носе нула бодова?			
18. Да ли се потпуно потврдан одговор бодује највећим утврђеним бројем бодова?			
19. Да ли се за одговоре на сложенија питања, где се нуди више одговора на питања, бодови додељују у зависности од одговора у распону од најмањег до највећег утврђеног броја бодова?			
20. Ако је инспекција оценила да је то оправдано, да ли се степену ризика одређеном према броју бодова додељује пондер			

утврђен у складу са значајем одређене целине, подобласти и области?			
21. Да ли је утврђен предлог контролне листе и послат на стручно мишљење Координационој комисији?			
22. Да ли је прибављено позитивно мишљење Координационе комисије?			
23. Да ли је контролна листа утврђена као коначна и објављена на интернет страници инспекције?			