



## СМЕРНИЦЕ О ПРАВИМА И ОБАВЕЗАМА ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА У ИНСПЕКЦИЈСКОМ НАДЗОРУ

### Уводне напомене

Овај документ је припремљен уз стручну помоћ пројекта „Подршка Европске уније унапређењу пословног окружења“ (у даљем тексту: Пројекат), који финансира Европска унија, а спроводи конзорцијум који води НИРАС. У питању је иницијатива која има за циљ побољшање регулаторног и управног окружења, како би се унапредили услови пословања у Републици Србији. Пројектне активности се одвијају кроз три компоненте: 1. Унапређење административних поступака; 2. Побољшање регулаторног оквира за пословање и 3. Унапређење процеса за усвајање прописа и јавних политика. Главни корисник Пројекта је Министарство привреде, а у кориснике пројектних активности које се односе на подршку унапређењу инспекцијског надзора у Републици Србији спадају Министарство државне управе и локалне самоуправе и Координациона комисија за инспекцијски надзор. Међу пројектним активностима у Компоненти 2, предвиђена је активност: „2.3.2: Припрема Смерница о правима и обавезама привредних субјеката у инспекцијском надзору“.

Основу за припрему овог документа чинио је информативни документ „Права и обавезе привредних субјеката у редовном инспекцијском надзору“, којег је Координациона комисија утврдила на петој (тематској) седници, која је одржана 2. фебруара 2018. године (доступно преко интернет странице Координационе комисије: [http://inspektor.gov.rs/dokumenta\\_komisije/19/Info%20list%20Obaveze%20privrede%20web.pdf](http://inspektor.gov.rs/dokumenta_komisije/19/Info%20list%20Obaveze%20privrede%20web.pdf)).

Циљ овог документа је да привредним субјектима, који убедљиво чине највећи број надзираних субјеката, приближи и појасни која права и обавезе имају у инспекцијском надзору и у вези са тим надзором. Разумевање ових права и обавеза је нарочито значајно у светлу новог системског законодавства за инспекцијски надзор – Закон о инспекцијском надзору, Закон о општем управном поступку и Закон о прекршајима, и од посебне важности за пословање у складу са законом и владавину права. Смернице имају посебан значај за микро, мале и средње привредне субјекте, као најбројнију скупину привредних субјеката, која истовремено има и мање или далеко мање административне и правничке капацитете од великих привредних субјеката да се бави законским питањима. У том светлу, ове смернице имају нарочиту превентивно-саветодавну улогу, која је основна и све значајнија функција инспекција, у складу са Законом о инспекцијском надзору и савременим стандардима инспекцијског надзора.



## I. Права привредних субјеката

### 1. Право привредног субјекта да буде упознат са правима и обавезама које има у инспекцијском надзору.

Чланом 20. став 2. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15 и 44/18 – др. закон) прописано је да надзирани субјекат - већину надзираних субјеката чине привредни субјекти: привредна друштва и предузетници - у поступку инспекцијског надзора има право да буде упознат са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор и другим актима донетим у поступку, и да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором. Инспектор упознаје привредног субјекта о правима и обавезама које има у инспекцијском надзору.

Ово право је у складу са начелом заштите права странака и остваривања јавног интереса, које је предвиђено чланом 7. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/2016), према коме је орган - дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса. Право је и у складу са начелом помоћи странци из члана 8. Закона о општем управном поступку, према коме орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то, а ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.

### 2. Право привредног субјекта да буде упознат у коју категорију ризика је његова делатност разврстана и провери у годишњем плану инспекцијског надзора да ли је планирано да његова делатност буде предмет надзора и, ако јесте, у ком периоду године.

Закон о инспекцијском надзору регулише јавне ризике – ризике по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе (где спадају: живот и здравље људи, безбедност, имовина, права запослених и радно ангажованих лица, здрава животна средина, здравље и добробит биљака и животиња, привредни развој, поштена тржишна утакмица, јавни приходи и др., већ према делокругу инспекције), путем инспекцијског надзора и превентивног деловања, истовремено уводећи и потврђујући правило да инспекције заснивају инспекцијски надзор на процени ризика и управљању ризицима. Чланом 9. овог закона уређена је процена ризика, а тим и другим одредбама овог закона уређени су и други елементи анализе ризика, која обухвата и управљање ризиком и обавештавање о ризику.

Инспекцијски надзор заснива се на процени ризика и сразмеран је процењеном ризику. За привредне субјекте се процењује степен ризика, који може бити незнатан, низак, средњи, висок и критичан. Значај незнатног ризика је у томе што инспекција није



дужна да врши инспекцијски надзор када је процењени ризик незнатан. Закон о инспекцијском надзору, према томе, толерише незнатан степен ризика, док за висок и критичан ризик тражи често и хитно, односно неодложно деловање.

Ризик се процењује у току припреме плана инспекцијског надзора и пре и у току инспекцијског надзора. Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.

На основу процене ризика о могућим штетама које непрописно, односно небезбедно пословање може нанети заштићеним добрима, инспекције доносе годишње и оперативне планове, утврђују активности, време и друге неопходне ресурсе како би се спречило кршење прописа и настанак евентуалне штете. Сви годишњи планови инспекцијског надзора су доступни на порталу Координационе комисије за инспекцијски надзор: <http://inspektor.gov.rs/dokumenta-planovi.php>.

Процена ризика, према томе, представља механизам помоћу кога инспекција оцењује да ли ће поступци и пословање одређеног привредног друштва или предузетника довести до штетног утицаја на животну средину, безбедност, здравље, тржиште, потрошаче, јавне приходе и друга заштићена добра, права и интересе. На основу ове процене, инспекције доносе своје годишње или вишегодишње оперативне планове. Смисао процене ризика је да се препознају и измере ризици на основу чега се утврђује у односу на које делатности и привредне субјекте ће се вршити надзор, одређује ангажовање и рад инспектора, одређују потребно време и други ресурси за планирање и вршење инспекцијског надзора, са циљем да се правилно управља извесним ризиком и тако спречи кршење прописа и настанак евентуалне штете.

Степен ризика зависи од тежине могуће штете и вероватноће њеног настанка, тј. превасходно од природе делатности неког привредног субјекта или самог производа, затим обима потрошача и других корисника, историје пословања и понашања (пословања у претходном периоду) и унутрашњег система управљања и контроле код субјекта. Одређене области су, по својој природи, опасније и могу довести до веће штете од других. Почетни виши ризик код опаснијих делатности није нужно нешто што је само по себи лоше, јер је природа тих делатности, које се обављају ради постизања одређеног оправданог циља (нпр. изградња вишеспратнице или производња одређеног техничког производа) – једноставно таква (опаснија него код неких других делатности, због ризика скопчаних са њеним обављањем). Међутим, уколико постоји спремност и способност привредног субјекта да обезбеди законитост и безбедност свог пословања и поступања и да отклони или умањи вероватноћу настанка и вероватну тежину штетних последица, што се огледа у квалитетном унутрашњем надзору, примењеним стандардима и доброј пословној пракси, као и у управљању процесима и ризицима и унутрашњој контроли (самоконтроли), укључујући квалитетно корпоративно управљање, те уколико привредни субјекат у сарадњи са инспекцијом добро управља ризиком, смањује се вероватноћа настанка штете и ризик се и код таквих делатности доводи на прихватљив ниво.

Захваљујући процени ризика постављају се јасни критеријуми код којих привредника, када и зашто се врши надзор. Тиме се уједно стварају услови за законито и правилно вршење инспекцијских овлашћења и за одговор инспекције и инспектора зашто



је у неком периоду код одређених послодаваца – надзираних субјеката вршен надзор, а код других није.

### Модел матрице ризика

| Вероватноћа настанка<br>штетних последица<br><br>Тежина штетних<br>последица | Вероватноћа настанка<br>штетних последица |       |        |        |          |
|--|---|-------|--------|--------|----------|
|  | Незнатна                                  | Ниска | Средња | Висока | Критична |
| Критична   | 5   | 10    | 15     | 20     | 25       |
| Висока   | 4   | 8     | 12     | 16     | 20       |
| Средња   | 3   | 6     | 9      | 12     | 15       |
| Ниска  | 2   | 4     | 6      | 8      | 10       |
| Незнатна   | 1   | 2     | 3      | 4      | 5        |

### Одреднице за степен ризика

|          | Ознака (боја) | Број бодова |
|----------|---------------|-------------|
| Критичан |               | 25          |
| Висок    |               | 15 - 24     |
| Средњи   |               | 5 - 14      |
| Низак    |               | 3 - 4       |
| Незнатан |               | 1 - 2       |

3. Право привредног субјекта да буде упознат са садржајем контролних листа и самостално процени и провери законитост свог пословања помоћу контролне листе.

Табела из контролне листе са степеном ризика  
спрам процентуално израженог броја бодова

| Р.бр. | Степен ризика | Број бодова у<br>надзору у % |
|-------|---------------|------------------------------|
| 1.    | Незнатан      | 91 - 100                     |
| 2.    | Низак         | 81 - 90                      |
| 3.    | Средњи        | 71 - 80                      |
| 4.    | Висок         | 61 - 70                      |
| 5.    | Критичан      | 60 и мање                    |



На терену, у инспекцијском надзору ризик се процењује помоћу контролних листа, као стандардизованих и јавно доступних спискова питања и могућих одговора („Да” и „Не”, као и „Делимично” и „Није примењиво“), којима се испитује да ли привредници послују у складу са правилима. Контролна листа је јавно доступан документ који сложене и обимне законске обавезе приказује кроз низ разумљивих питања и одговора. За одговоре на питања додељују се бодови, а инспектор, на основу збира бодова по контролној листи, одређује степен ризика и усаглашености са прописима. Коришћењем ових листа привредници могу да изврше самопроверу и самопроцену усаглашености свог пословања са прописима и захтевима безбедности, на основу које ће уочити неправилности у свом раду и благовремено их исправити. С друге стране, инспектори на основу контролне листе добијају информације значајне за процену ризика, планирање и вршење инспекцијских надзора. Захваљујући томе што је контролна листа стандардизована и јавно доступна, она уједно представља поуздано средство у спречавању корупције. Све контролне листе су објављене на порталу Координационе комисије за инспекцијски надзор: <http://inspektor.gov.rs/dokumenta-kontrolne-liste.php>.

### Извод из прегледа контролних листа

Скриншот веб-странице 'Документа' (Документи) са контролних листа. Напомена: Овај извод је самографички приказ садржаја сајта и не представља званичан документ.

- Контролне листе Одељења пољопривредне инспекције за вино, ракију, алкохолна и безалкохолна пића
- Контролне листе Одељења пољопривредне инспекције за безбедност хране биљног и мешовитог порекла и контролу обрађивања дувана и произвођача дуванских производа
- Контролне листе Одељења пољопривредне инспекције за пољопривредно земљиште
- Контролне листе инспекције социјалне заштите
- Контролне листе Инспектората рада
- Управа за спречавање прања новца
- Контролна листа буџетске инспекције
- Контролне листе пореске инспекције
- Контролне листе инспекције превентивне заштите Сектора за ванредне ситуације
- Контролне листе Управе цивилне заштите - Управа за управљање ризиком
- Контролне листе фитосанитарне инспекције
- Контролне листе ветеринарске инспекције
- Контролне листе управне инспекције
- Контролне листе Управе за транспорт опасног терета, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Извор: Интернет страница Координационе комисије



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, односно процени да постоји ризик ван контролне листе који је висок или критичан - инспектор покреће ванредан инспекцијски надзор.

Садржина контролне листе и чињенице констатоване у њој оверавају се потписом инспектора и надзираног субјекта, односно присутног лица. Контрола листа је саставни део записника о инспекцијском надзору. Претходно процењени степен ризика усклађује се са степеном ризика процењеним у току инспекцијског надзора, утичући на вероватноћу настанка штете. Тако, ако је у надзору, помоћу контролне листе, процењен нижи степен ризика за одређеног субјекта него што је то у плану и налогу, повратна информација о том нижем степену ризика служи за смањење вероватноће настанка штете у следећој процени ризика, а тиме и на последично смањење степена ризика, па самим тим и на проређивање надзора код тог субјекта.

Закон о инспекцијском надзору 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. Коришћење контролне листе је обавезно у редовном инспекцијском надзору, а у ванредном је препоручљиво, а зависно од предмета и циља надзора.

Помоћу контролних листа се, дакле, прописи, односно захтеви који проистичу из прописа чине разумљивијим и приступачнијим за адресате закона и других прописа, посебно имајући у виду предузетнике и микро и мала друштва, који имају оскудне капацитете за праћење прописа. 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 инспектор у надзору проверава. Контролна листа, према томе, 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 о инспекцијском надзору испуњени су услови да инспектор покрене ванредан инспекцијски надзор, тај надзор је, сагласно члану 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору, 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 о инспекцијском надзору, почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

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 10. Закона о општем управном поступку, орган у управном поступку је дужан да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари (одлучне чињенице). Међутим, 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. Истовремено, овај облик самопровере помаже привредним субјектима да разумеју ризике у свом пословању и боље управљају њима, те да правовремено утврде неусаглашености свог пословања са прописима и захтевима законитости и безбедности, отклоне их и успоставе стање усаглашености. С друге стране, постоје механизми за спречавање и сузбијање злоупотреба - 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.

Уз извештај о самопроцени ризика, надзирани субјекти би инспекцији могли да доставе и програм усаглашености са прописима и политику управљања ризицима, као и друге опште и појединачне акте од значаја у овом погледу (наравно, они субјекти који имају овакав програм и овакву политику, као и друге акте од значаја). Кроз овакву комуникацију инспекција и привредника успоставља се и јача комуникација и сарадња обе стране.



#### **4. Право привредног субјекта да тражи од инспекције савет и саветодавну посету, у складу са планом инспекцијског надзора и капацитетима инспекције, као и друге облике превентивног деловања које има предност над репресивним деловањем инспекције.**

Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује. Превентивно деловање инспекције остварује се, поред осталог, пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, укључујући и службене саветодавне посете;

Службена саветодавна посета је облик превентивног деловања инспекције пружањем стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту на лицу места, коју инспекција организује ван инспекцијског надзора. Нова улога инспекције подразумева информисање и подршку путем саветодавних посета, током којих инспектор пружа стручну помоћ, прегледа стање законитости и безбедности пословања привредног субјекта и утврђује пропусте и неправилности, те даје препоруке како их отклонити, уколико постоје, а без иницирања прекршајног поступка.

Сврха оваквих инспекцијских посета је давање стручних и практичних савета и препорука, односно пружање информативне, едукативне и стручно-саветодавне подршке привредним субјектима који легитимно послују, како би привредници били упознати са захтевима и условима чија испуњеност се тражи у погледу њиховог пословања и помогло им се да обављају делатност усклађено са законом и другим прописима, безбедно и одрживо. Ово се посебно односи на микро, мале и новоосноване привредне субјекте, а посебно у случајевима када је дошло до значајнијих измена прописа, доношења нових и укидања „старих“ прописа од значаја за пословање, када постоји виши регулаторни ризик, тј. ризик неусклађености пословања са прописима. Сврхисходно је, препознато као добра пракса и у складу са циљем инспекцијског надзора након доношења новог прописа спровести службене саветодавне посете.

Инспекција са надзираним субјектом утврђује термин саветодавне посете, а пре саме посете прибавља информације о овом субјекту од значаја за његово пословање и вршење посете. У ту сврху, инспекција прибавља информације доступне у јавним регистрима и службеним евиденцијама, а може тражити и од самог субјекта да унапред попуни и инспекцији достави попуњене контролне листе, као и одређене упитнике и унутрашње правне акте. Ово инспекцији омогућава да стекне потпунији увид у пословање и поступање надзираног субјекта и добро се припреми за посету, како би посета у што већој мери остварила своју сврху, а инспекција пружила што корисније савете и препоруке. Ово посебно у односу на одређене специфичне области или питања у оквиру делатности коју привредни субјекат обавља, технологије коју користи, производе које производи или робу коју ставља у промет, односно услуге које пружа, простор у коме обавља делатност, стандарде које је увео и којих се придржава, квалификације запослених, евиденције које води, пријаве и извештаје које подноси надлежним органима и организацијама, као и друга питања од значаја, а сагласно делокругу инспекције.

У току саме посете, инспекција остварује непосредан увид у обављање делатности, пословни простор, производе, робу, односно услуге, документацију, постројења, опрему,





уређаје, предмете итд., остварује комуникацију са директором односно заступником, односно предузетником, менаџментом, овлашћеним лицима, запосленима, правним, финансијским и техничким саветницима привредног субјекта, потврђује усклађеност пословања са законом и другим прописом, укључујући и стандарде, односно указује на неправилности, пропусте и недостатке и даје савете и препоруке субјекту за њихово исправљање и довођење „ствари у ред“. Ако се за уочени пропуст, недостатак или неправилност сматра да у складу са законом или другим прописом представља прекршај, инспекција по правилу не покреће прекршајни поступак, осим ако је уочени пропуст, недостатак или неправилност озбиљне природе, односно када је неопходно да се предузму хитне мере. Да би савети и препоруке инспекције били јасни, разумљиви и примењиви, потребно је да инспектори поседују неопходно стручно знање и искуство, односно да имају приступ овом знању и искуству, као и да имају потребне комуникационе вештине.

Инспекција писмено документује посету, утврђено стање, чињенице и околности, савете и препоруке. Закон прописује да се на службене саветодавне посете не примењују одредбе овог закона које се односе на поступак инспекцијског надзора. Тиме је законски препознато посебно место овог поступка, који није „класична инспекција“, односно његова дуалистичка природа (истовремено формална и неформална), усмерена на подршку и одрживост законитости и безбедности пословања и поступања надзираних субјеката. С обзиром да није у питању поступак инспекцијског надзора, инспекција о службеној саветодавној посети не сачињава записник, али сачињава службену белешку у коју уноси битне чињенице и околности ове посете.

Ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недостатак или неправилност у пословању и поступању субјекта код кога се посета врши, инспекција у року од осам дана након посете сачињава и доставља овом субјекту допис који садржи препоруке овом субјекту о томе како да тај пропуст, односно недостатак или неправилност исправи и обезбеди законито и безбедно пословање и поступање, и у ком року то треба да учини. Допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа. Привредни субјекат код кога је инспекција обавила службену саветодавну посету обавештава инспекцију о томе да ли је и како је поступио по овим препорукама, у року наведеном у допису. Када субјекат обавести инспекцију о томе да је поступио по препорукама и то документује, инспекција треба да дописом одговори овом субјекту да је примила обавештење и доказе о испуњењу препорука и да укаже надираном субјекту да је дужан да настави да послује и поступа законито и безбедно, чиме се поступак службене саветодавне посете окончава. Ако се субјекат не слаже са одређеном препорукама или њеним делом (нпр, сматра да је противна пропису или да није прилагођена конкретной ситуацији, да није спроводива и сл.), он на то треба да укаже инспекцији која је обавила службену саветодавну посету – усмено у посети или писмено након посете, како би инспекција на одговарајући начин кориговала препоруку, када је то оправдано. Непоступање по препорукама, као и необавештавање инспекције од стране овог субјекта о поступању по овим препорукама може, у складу са проценом ризика, представљати разлог за покретање инспекцијског надзора. У том случају инспекција не изриче мере управљене према надзираном субјекту и, ако се за пропуст, недостатак или неправилност сматра да у складу са законом или другим прописом представља прекршај, не подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно не издаје прекршајни налог. Међутим, ако је уочени пропуст,



недостатак или неправилност такве природе да је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, као и када се процени висок или критичан ризик, инспекција покреће и води поступак ванредног инспекцијског надзора, са овлашћењима и дужностима у складу са законом, о чему без одлагања обавештава надзираног субјекта.

Службене саветодавне посете се не могу вршити код нерегистрованог субјекта, тј. код надзираног субјекта који обавља делатност или врши активност а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица или другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописани услов за обављање делатности или вршење активности. Ако у току ове посете инспекција утврди да је субјекат код кога се посета врши – субјекат који је уписан у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење и други вид јавне сагласности) или без пријаве надлежном органу или организацији, када су овај упис, сагласност или пријава прописани услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција покреће и води посебан поступак према нерегистрованом субјекту прописан овим законом, са овлашћењима и дужностима у складу са законом, о чему без одлагања обавештава овог субјекта.

Службене саветодавне посете су вишеструко корисне за субјекте код којих се ове посете врше и за инспекције, што је код одређених инспекција и препознато. Ове посете су флексибилне, нису оптерећене „тврдим“ правилима поступка инспекцијског надзора и управног поступка: није предвиђено формално обавештење – позив, није предвиђен налог за инспекцијски надзор, уместо записника саставља се службена белешка, уместо решења сачињава се допис са препорукама, није предвиђена жалба, није предвиђен захтев за покретање прекршајног поступка итд. Активност инспектора у оваквој посети је усмерена на пружање савета, информативно и едукативно деловање, како би субјекат пословао одрживо у складу са прописима. На овај начин може се за краће време обићи већи број субјеката. Посебно су корисне када је у питању примена новодонетих прописа, када су и грешке у примени најчешће. Такође, овим путем прикупљају се информације које служе за процену ризика и утврђивање стања у области надзора. Саветодавна посета, као и други видови саветодавне и стручне помоћи и подршке, доста утиче на јачање поверења између инспекција и надзираних субјеката, који онда постају отворенији и спремнији да се обрате инспекцији и ако дође до неког пропуста и неправилности, а како би заједно решили проблем, довели ризик на прихватљив ниво и предупредили повреду прописа.



## Пример добре праксе у области службених саветодавних посета: „Тржишни инспектори саветују трговце“

The screenshot shows the website of the Ministry of Economic Development of the Republic of Serbia. The header includes the coat of arms and the name of the ministry. There is a search bar and navigation links. The main content area features a news article titled "Тржишни инспектори саветују трговце" (Market inspectors advise traders), dated July 14, 2016. The article discusses the implementation of a new rulebook for market inspections. A sidebar on the right lists various news categories and counts.

### 5. Право привредног субјекта да затражи службено мишљење (акт о примени прописа), ако је у недоумици око тумачења и примене неког прописа, при чему је инспектор дужан да уважи то мишљење уколико је привредни субјекат поступио по њему и не изрекне инспекцијску меру.

Акт о примени прописа је акт у форми мишљења, објашњења, одговора на питање, препорука и акта другог назива у складу са законом, који се односи на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције, а кога у писаном облику сачињава надлежни орган државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или други субјекат са јавним овлашћењима, у складу са законом којим се уређује државна управа и другим законом. Акт о примени прописа представља облик стручне и саветодавне подршке надзираном субјекту или лицу које остварује одређена права у надзираном субјекту (запослена и друга радно ангажована лица) или у вези са надзираним субјектом (заинтересовано лице, пословни партнер, ималац суседне непокретности итд), коју пружа инспекција у оквиру превентивног деловања.

Акт о примени прописа издаје и на интернет страници објављује инспекција, односно надлежни орган или организација или организациона јединица, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица, у року за давање мишљења утврђеним законом којим се уређује државна управа. С тим у вези, Закон о државној



управи у члану 80. прописује да су органи државне управе дужни да, на тражење физичких или правних лица, дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Закон о државној управи прописује да мишљења органа државне управе нису обавезујућа. Међутим, надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, бити изречена мера управљена према надзираном субјекту. Дакле, лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена инспекцијска мера управљена према надзираном субјекту. Од тог правила постоје оправдани изузеци, па тако, према Закона (а тако је и у релевантној компаративној регулативи и пракси), и у случају када је надзирани субјекат поступио према акту о примени прописа може му бити изречена мера управљена према надзираном субјекту: ако је, после издавања акта о примени прописа, промењен пропис тако да се друкчије уређује предмет акта о примени прописа; ако је акт о примени прописа био нетачан, а инспекција или други надлежни орган или организација која је издала акт о примени прописа обавести ово лице о томе, при чему је од обавештења до почетка поступка инспекцијског надзора било довољно времена да ово лице отклони незаконитост која је настала услед нетачног акта о примени прописа; ако је изрицање мера неопходно ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, с тим да у том случају лице има право на накнаду претрпљене штете; ако инспекција утврди да је надзирани субјекат – нерегистровани субјекат.

Према члану 80. став 2. Закона о државној управи, мишљења органа државне управе нису обавезујућа. То значи да она правно нису обавезујућа за онога ко их тражи, односно за странку - надзираног субјекта. Тражилац мишљења може, али не мора да поступи саобразно добијеном мишљењу. Може се говорити о фактичкој обавезности мишљења у пракси и томе да странке/надзирани субјекти у већини случајева поступају на онај начин како им је то растумачено у мишљењу. Но, гледано по слову закону, они нису обавезни да то учине. Наиме, надзирани субјекат је дужан да послује у складу са законом и сноси различите видове правне одговорности за неусклађено, незаконито, неправилно пословање. Он је власник ризика за неусклађено пословање. Уколико из неког разлога сматра да је добијено мишљење неисправно, нетачно, да се не може применити на њега и сл., па не поступи у складу са добијеним мишљењем, на овом субјекту је да процени да ли на тај начин повећава свој степен ризика неусклађености пословања са законом и другим прописом и степен ризика од последичне одговорности и, по њега, неповољних последица (корективне и репресивне мере, новчано кажњавање, нарушавање пословне репутације, накнада штете потрошачима итд).

С друге стране, инспекторе мишљења обавезују у том смислу што, према правилу из члана 31. став 2. Закона о инспекцијском надзору, инспектор надзираном субјекту који је поступио према акту о примени прописа не може, у погледу предмета акта о примени прописа, изрећи меру управљену према надзираном субјекту (управна мера – нпр. забрана рада/делатности, наредба/налагање да нешто учини, одузимање предмета), осим када су у питању изузеци из става 3. овог члана. Према томе, лице коме је издат акт о примени прописа није дужно да поступи по њему, али лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена



инспекцијска мера управљена према надзираном субјекту, од ког правила постоје оправдани изузеци. Сагласно ст. 5. и 6. истог члана, инспектор подноси захтев за покретање прекршајног поступка, када постоји основана сумња да је посреди прекршај, односно иницира други поступак пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, када постоји основана сумња да је дошло до извршења другог казненог дела (привредни преступ, кривично дело), с тим што се у овим поступцима сматра се да је ово лице пропуст учинило у правној заблуди, осим када су испуњени услови из става 3. тач. 1), 2) и 4) овог члана, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка (инспекција у прекршајном поступку). Ако се инспекција не слаже са тачношћу мишљења, она може да иницира код даваоца мишљења да се оно измени. Законско упориште за ово налази се у члану 31. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

Како би се употпунила правна сигурност и доследно установио правни положај лица које је поступало према упутствима које му је дала држава, Закон о инспекцијском надзору, дакле, прописује да у поступку који се води пред судом или другим органом за дело кажњиво законом или другим прописом против лица које је поступило према акту о примени прописа, сматра да је ово лице овај пропуст учинило у правној заблуди, осим у случају промене прописа или када је издат нетачан акт уз испуњење прописаних услова, а терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка. С овим у вези треба рећи да је правна заблуда - погрешна, нетачна представа о постојању или непостојању одређеног права, о правним чињеницама или битним елементима законитости (правности), односно противзаконитости (противправности) одређеног односа. Правна заблуда може бити отклоњива и неотклоњива. Закон о прекршајима у члану 22. прописује да није одговоран за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити.

Када је реч о посебном законодавству, Законом о пореском поступку и пореској администрацији у члану 11, којим се уређује поступање Пореске управе у пореском поступку, прописано је да су, у циљу обезбеђења јединственог спровођења прописа из надлежности министарства надлежног за послове финансија, акти (објашњења, мишљења, инструкције, упутства и сл.) о примени тих прописа које даје министар надлежан за послове финансија, односно лице које он овласти, обавезујући за поступање Пореске управе. Ови акти се објављују на интернет странама министарства надлежног за послове финансија и Пореске управе.

Правна дејства акта о примени прописа су у складу са начелом предвидивости (начело оправданих очекивања), утврђеног у члану 5. став 3. Закона о општем управном поступку, према коме када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима.



**6. Право привредног субјекта да тражи да инспекција потврди законитост његовог пословања (потврђујући надзор у коме се доноси потврђујуће решење или други акт овакве садржине - налаз, извештај и др).**

Закон о инспекцијском надзору у члану 6. став 4. прописује да ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјекат стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, у складу са посебним законом, или потврђујући, који се врши када надзирани субјекат поднесе захтев да се потврди законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

За разлику од службене саветодавне посете, која се не спроводи по поступку који важи за инспекцијски надзор (управни поступак), правила инспекцијског надзора и управног поступка важе за потврђујући надзор. Ако инспекција у потврђујућем надзору, поступајући према захтеву, утврди да субјекат (странка) послује законито, доноси решење којим привредном субјекту потврђује законитост и безбедност поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању, зависно од тога шта је био предмет захтева. Ако инспекција утврди супротно, доноси решење којим одбија овај захтев и налаже субјекту да отклони незаконитости. Ако је инспекција привредном субјекту решењем привремено забранила обављање делатности или одређеног вида делатности, субјекат који испуни прописане услове и отклони неоптатке због којих је забрана изречена, може да затражи од инспекције да изврши потврђујући надзор и потврди да су отклоњени разлози због којих је изречена мера, како би могао да настави да обавља делатност. Посебним законима може бити прописано да се у потврђујућем надзору сачињава записник или извештај или налаз, без доношења решења.

**7. Право привредног субјекта да буде обавештен о предстојећем надзору најкасније три радна дана унапред, тако да зна шта је предмет надзора и које му је планирано трајање, као и да му инспектор на почетку надзора предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор.**

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору (тзв. најава надзора) је Законом о инспекцијском надзору постављено као правило, према коме инспектор у писаном облику обавештава надзираног субјекта о предстојећем инспекцијском надзору, најкасније три радна дана пре почетка надзора. Обавештење о предстојећем надзору даје се у писаној форми и може бити дато у папирном или електронском облику (путем електронске поште). Обавештење садржи и податке о интернет страници на којој је доступна контролна листа (а инспекција може да, уз обавештење, субјекту достави и контролну листу). Ако није у могућности да изврши теренски инспекцијски надзор у време одређено у обавештењу, инспектор о томе благовремено на подесан начин обавештава надзираног субјекта. С друге стране, сагласно члану 20. став 5. овог закона, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора када је уредно



обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију.

Отпочињање инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору је Законом утврђено као изузетак, и то када постоје разлози за неодложно поступање или бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, отклањање непосредне опасности по утврђена заштићена добра, права и интересе, који су ближе наведени у ставу 4. овог члана. Разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспекцијски надзор, кога издаје руководилац инспекције или лице које он овласти. Када налог за инспекцијски надзор није издат, у складу са законом, разлоге за изостављање обавештења инспектор уноси у записник. С обзиром да привредни субјекат има право на образложену одлуку, он, у случају изостављања обавештења о предстојећем надзору, има право на објашњење зашто је до тог изостављања обавештења дошло и које су чињенице и околности које указују на закључак да су у конкретном случају у питању разлози из члана 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору. Сматрамо да ти разлози треба да буду објашњени и да није довољно да се једноставно цитирају одредбе члана 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору, него и да се оне образложе.

Обавештење о предстојећем надзору омогућава надзираном субјекту да припреми за инспектора документацију у коју ће инспектор да изврши увид и друге предмете релевантне за надзор, да је обезбеди да буде на месту контроле ако се одређена документација налази у другим пословним објектима или, на пример, код рачуновође, да на време ангажује запослене који ће бити „на услузи“ инспектору у вршењу надзора, одреди одговарајући радни простор који ће бити на располагању инспектору који врши теренски надзор и планира време, састанке и друге радне обавезе за тај дан, односно за планирано време надзора. Помоћу обавештавања о предстојећем надзору јача се поверење између инспекција и надзираних субјеката. Питање обавештавања, односно најаве надзора је, иначе, контроверзно питање, јер насупрот наведеним разлозима стоје ставови и аргументи да се најавом надзора омогућава надзираним субјектима да „улепшају“ стање ствари (тзв. улепшавање излога) и да га, за потребе инспекцијског надзора, прикажу бољим него што оно стварно јесте, тако да инспектор неће утврдити право стање ствари. И код овог питања, као и код других решења овог закона, неопходно је успоставити равнотежу између супротстављених разлога, ставова и аргумената. одржавања што већег нивоа законитости и безбедности пословања и поступања. Извесно је да ће у неким случајевима код обавештавања о предстојећем надзору доћи до поменуте појаве „улепшавања излога“. Међутим, треба имати у виду да ако ће обавештење да произведе за последицу да надзирани субјекат пре надзора исправи неке неправилности и пропусти (нпр. донесе одређени правилник који није имао, набави и угради филтере на машини које треба да има итд.), то онда суштински иде у прилог циљу инспекцијског надзора, који се огледа у постизању законитости и безбедности пословања и поступања и који нема за првенствени циљ кажњавање, него усклађивање са прописима и захтевима безбедности. С друге стране, озбиљнији пропусти и незаконитости се не могу или се тешко могу сакрити без трагова у кратком року између пријема обавештења о надзору и надзора, поготову када надзор врше стручни и искусни инспектори или када више инспектора врши надзор.



При томе, не треба заборавити да прикривање доказа кривичног дела чини отежавајућу околност при одмеравању казне.

Битно је знати да су Законом широко постављени разлози када је инспекција овлашћена да почне инспекцијски надзор без обавештења, у складу са начелом изненадности контроле, чиме инспекција има потребан маневарски простор, нарочито у случају очекиваног несавесног поступања надзираних субјеката, а посебно оних који имају историју таквог понашања, тако да се омогући потребна заштита добара и легитимних интереса и права. У питању су разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност. Разлог за изостављање обавештења, сагласно ставу 4. овог члана, може да представља и правно потребан ниво сумње на опасност од уклањања или измене доказа који се налазе код надзираног субјекта или трећег лица, односно да ће надзирани субјекат или треће лице сакрити, уништити, преправити, оштетити или делимично или потпуно учинити неупотребљивом исправу, односно друге предмете који могу послужити као доказ у поступку инспекцијског надзора, односно у поступку који се води пред судом или другим органом. Притом, треба имати на уму и да је чланом 336. Кривичног законика прописано кривично дело Спречавање и ометање доказивања, којим је у ставу 2. прописано да ће се онај ко у намери да спречи или отежа доказивање сакрије, уништи, оштети или делимично или потпуно учини неупотребљивом исправу, односно друге предмете који служе за доказивање, казнити затвором од три месеца до три године и новчаном казном.

Битно је истаћи да је Законом у члану 33. став 4, односно у ставу 3. у вези са ставом 4 изричито искључено претходно обавештење о надзору када су у питању нерегистровани и са њима изједначени субјекти – субјекти који нису уписани у основни или посебни регистар, који послују без дозволе или другог вида сагласности, или који радно ангажују раднике без уговора о раду или другог правног основа („рад на црно“), као једна посебна и, по законском третману, високоризична категорија надзираних субјеката, а у стварности поприлично бројна групација надзираних субјеката. Субјектима који ангажују раднике „на црно“, односно за које постоји сумња да то чине, инспекција се не најављује. Такав приступ је системски сагласан одредби члана 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору којим је прописано да инспекцијски надзор може да почне без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору - и када то налаже отклањање опасности по права и интересе запослених и других радно ангажованих лица.

Уколико се у погледу обавештавања и обавештења о предстојећем инспекцијском надзору појаве одређене правне празнине, ваља сходно применити одредбе Закона о општем управном поступку којима су уређени позивање и позив. Између осталог, тим законом у члану 110. је прописано да ће се у писменом позиву означити назив органа који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак итд.) и шта позвани треба да прибави, односно поднесе. У случају спречености да се одазове позиву, лице је дужно да о томе обавести орган који је издао позив.





Инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор и покаже му службену легитимацију. Тим чином и тим актима инспектор се идентификује у контакту са надзираним субјектом и упознаје га са оквиром за инспекцијски надзор који ће да изврши. Инспектор службеном легитимацијом доказује своје службено својство и идентитет. Чланом 18. ст. 7 – 9. Закона о инспекцијском надзору прописано је да инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор. Ако надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу. Када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат, инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

**8. Право привредног субјекта да његово пословање буде проверено у границама налога за инспекцијски надзор, с тим да уколико инспектор у току надзора открије незаконитост пословања, налог се може допунити (допунски налог).**

Законом је предвиђена обавеза издавања налога за инспекцијски надзор. Руководилац инспекције или лице које он овласти (нпр. начелник подручне јединице инспекције) издаје писани налог за инспекцијски надзор, а инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту налог за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор је значајан инструмент којим се спроводи план инспекцијског надзора, омогућава преглед, систематизованост, озбиљност и дисциплина у раду инспекције, истовремено делујући и као средство превенције корупције. Инспектор, дакле, пре надзора од руководиоца прибавља писани налог, којим му се, у складу са планом, односно потребом заштите одређеног добра или права, одређује код кога врши надзор, када и шта проверава. Тиме се отклања самовоља у поступању и битно умањује ризик од неправилне и несавесне примене дискреционих овлашћења. Уређени су и изузеци у случају одбијања уручења налога, када се сматра да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, као и када у складу са законом налог није издат, у ком случају инспекцијски надзор почиње предузимањем прве радње инспектора с тим циљем.

Законом је утврђена писана форма налога за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор садржи податке неопходне за покретање инспекцијског надзора. Битна одредба овог закона којом се побољшава правна сигурност надзираног субјекта је да налог обавезно садржи планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора). Налог се у делу трајања надзора, када оправдани разлози то захтевају, може допунити. С обзиром да ће надзирани привредни субјекат бити упознат са планираним трајањем инспекцијског надзора, он може сагласно том трајању да боље планира своје пословне обавезе и обавља своје послове. Битно је истаћи и да је обавезно да опис предмета инспекцијског надзора који се наводи у налогу, такође из разлога правне сигурности надзираног субјекта, буде прецизан и јасан, у складу са врстом, природом и конкретним циљем инспекцијског надзора, како би надзирани субјекат знао шта се тачно



тражи од њега и шта се тачно контролише, а не да буде уопштен и нејасан, тако да се не може са сигурношћу утврдити шта се тражи и контролише. У вршењу инспекцијског надзора инспектор је везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом – када се надзор може вршити и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања надзора.

Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета надзора, али је у блиској вези са тим предметом, инспектор прибавља допуну тог налога (допунски налог), након чега наставља поступак. У захтеву за издавање допунског налога инспектор образлаже блиску везу са предметом надзора и потребу издавања допунског налога. Законом је предвиђено да пре тражења допунског налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, што је у складу са чланом 135. Закона о општем управном поступку. Допунски налог није потребан када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Налог за инспекцијски надзор може да се допуни и када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора. Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, а није у блиској вези са тим предметом, инспектор за спровођење тог надзора који је изван граница утврђеног предмета прибавља засебан налог за ванредан инспекцијски надзор, с тим да је неопходно да су испуњени услови за ванредан инспекцијски надзор у складу са овим законом. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога. И у овом случају, пре тражења засебног налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано.

Налог се издаје за редован, ванредан и допунски инспекцијски надзор, с тим да је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога за инспекцијски надзор, односно без допунског или засебног налога, када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се образлаже у записнику о инспекцијском надзору. У таквим ситуацијама може се издати усмени налог. За контролни инспекцијски надзор не издаје се налог, због природе овог надзора, кога инспектор врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Налог није потребан за вршење инспекцијског надзора над нерегистрованим субјектом и субјектом из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору, који сноси исте правне последице као нерегистровани субјекат, као ни у инспекцијском надзору над надзираним субјектом код кога се затекне лице које без уговора о раду или другог ваљаног правног основа ради код тог субјекта („рад на црно“), односно код кога се проверава да ли постоји „рад на црно“.



## **9. Право привредног субјекта да инспектор према њему поступа етички исправно, учтиво и професионално.**

У вршењу инспекцијског надзора инспектор поступа у складу са законом и другим прописима, правилима струке и кодексом етике и понашања, у оквиру прописаних овлашћења, сагласно циљу због кога је овлашћење дато и у складу са правилима здравог разума и логике. Привредни субјект има право да инспектор не користи ригидно, круто и формалистичко тумачење одредаба закона и других прописа, тако да се не остварује или угрожава смисао и циљ закона и другог прописа, односно стварају апсурдне и/или неправичне последице. Према привредницима, лицима која раде у привредним субјектима, породици привредника и другим лицима инспектор је дужан да се опходи професионално, са дужним поштовањем, љубазно и пристојно, обзирно и с поштовањем, заинтересовано, ангажовано и стрпљиво. Инспектор се стара о томе да вршењем својих овлашћења не омета редован процес рада, односно обављања делатности и вршења активности надзираног субјекта.

Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 29/08 и 30/15), који се примењује и на инспекторе, у члану 13. уређује опхођење са странкама. Прописано је да је у опхођењу са странкама државни службеник дужан да: поступа професионално, љубазно и пристојно; покаже заинтересованост и стрпљење, посебно са неуком странком; благовремено и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; поштује личност и достојанство странке. Овакве одредбе садржи и Кодекс етике и понашања инспектора, као посебан кодекс ове професије, који је усвојила Координациона комисија.

## **10. Право привредног субјекта да учествује у извођењу доказа, да податке инспектору достави у облику у којем их поседује и чува и упозори инспектора да су неке од информације које му даје поверљиви, односно пословна тајна.**

Сагласно члану 20. став 2. Закона о инспекцијском надзору, надзирани субјекат има право да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор, предлаже доказе и износи правне тврдње.

У сагласју са овим одредбама, Закон о општем управном поступку у члану 106. уређује да странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. Орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело. Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке, а поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да



се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари (члан 11. овог закона). Чланом 11. овог закона, којим је уређено право странке на изјашњавање, прописано је да се странци мора да пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари, а да се без претходног изјашњавања странке може одлучити само када је то законом дозвољено.

Према томе, привредни субјекат у поступку инспекцијског надзора има право да предлаже доказе - дакле, и оне које инспектор не захтева, а надзирани субјекат налази да их треба извести ради правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања, и износи правне тврдње, односно има право да учествује у испитном поступку и, ради остварења циља поступка, даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе, да износи чињенице које могу бити од утицаја за решење управне ствари, да предлаже доказе ради утврђивања тих чињеница и да побија тачност навода који се не слажу с њеним наводима. Ускраћивање ових права надзираном субјекту у поступку чини разлог за поништај решења.

У складу са чланом 20. став 7. Закона о инспекцијском надзору, привредни субјекат инспектору доставља на увид документе и податке у облику у којем их поседује и чува. То значи да је дозвољено да их достави и у електронском облику, а не нужно у папирном облику, што је и у складу са Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању. Тим законом је, између осталог, у члану 7. прописано да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику. Чланом 70. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању прописан је прекршај за одговорно лице у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, кажњив новчаном казном од 5.000 до 100.000 динара, ако, супротно члану 7. овог закона, у поступку који спроводи у вршењу јавних овлашћења не призна пуноважност, односно оспори доказну снагу електронском документу сачињеном у складу са овим законом, односно дигитализованог акта овереног у складу са чланом 11. овог закона, само због тога што је достављен у таквом формату.

У складу са Закључком Владе („Службени гласник РС”, број 28/18), Акционим планом о укидању обавезене примене печата у пословању предузетника, привредних друштава и других правних лица приватног права, и чланом 25. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 6/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15 и 44/18), привредни субјекат није дужан да употребљава печат у пословним писмима и другим документима, а посебним прописом не може се привредном друштву увести обавеза употребе печата у пословним писмима и другим документима друштва, што би се односило и на предузетника. Прелазним одредбама члана 160. Закона о изменама и допунама Закона о привредним друштвима из 2018. године стављена је ван снаге обавеза употребе печата у пословању друштава и предузетника, која је била прописана у 117 закона и подзаконских прописа. Следствено, инспектор не може условљавати пуноважност документа који припада привредном субјекту стављеним отиском печата на тај документ. Наведеним самосталним члановима (прелазним одредбама) члана 160. тачка 5) Закона о изменама и допунама Закона о привредним друштвима из 2018. године престала је да важи - у делу у ком се установљава обавеза употребе печата у пословању



друштва и предузетника - одредба члана 21. став 6. у Закону о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/15), којим је било прописано да истоветност копија и оригинала документације надзираног субјекта потврђује надзирани субјекат својим печатом и потписом, тако да привредни субјекат истоветност копија и оригинала документације надзираног субјекта потврђује својим потписом, тј. потписом законског заступника или другог овлашћеног лица, а не и печатом и инспектор му то не може захтевати.

Сагласно Закону о заштити пословне тајне („Службени гласник РС“, број 72/11), пословном тајном сматра се било која информација која има комерцијалну вредност зато што није опште позната нити је доступна трећим лицима која би њеним коришћењем или саопштавањем могла остварити економску корист, и која је од стране њеног држаоца заштићена одговарајућим мерама у складу са законом, пословном политиком, уговорним обавезама или одговарајућим стандардима у циљу очувања њене тајности, а чије би саопштавање трећем лицу могло нанети штету држаоцу пословне тајне. Пословном тајном, сматрају се и: неоткривени подаци о тестовима или други подаци чије стварање захтева одговарајући напор и трошкове, који се подносе државним органима ради добијања дозволе за стављање у промет лекова, односно медицинских средстава или пољопривредних хемијских производа који користе нова хемијска једињења, као и ради добијања аката којима се дозвољава стављање у промет биоцидних производа; и други подаци који су посебним законом, другим прописом или актом правног лица проглашени пословном тајном. Ипак, Закон о заштити пословне тајне у члану 3. („Информације које се не сматрају пословном тајном“) прописује да се незаконитости - незаконити акт или поступање домаћег или страног физичког и правног лица, а ни информације за које је посебним законима прописано да не могу представљати пословну тајну - не сматрају пословном тајном и не штите као пословна тајна. На тој линији, Закон о инспекцијском надзору прописује да информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет су информације од јавног значаја, у складу са законом којим се уређују информације од јавног значаја, и не могу представљати пословну тајну. Следствено законским одредбама, ове информације немају карактер пословне тајне и, за објављивање таквих података не постоји одговорност за накнаду штете.

Приликом инспекцијског надзора долази и до обраде података о личности. Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08, 104/09 - др. закон, 68/12 - УС и 107/12) уређују се услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем овог закона. Према овом закону, физичко или правно лице, односно орган власти који обрађује податке је руковалац података. У оквиру уређења права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, овај закон прописује у члану 19. да лице има право да захтева да га руковалац истинито и потпуно обавести, између осталог, о томе: које податке обрађује о њему; у које сврхе обрађује податке о њему; по ком правном основу обрађује податке о њему.



## **11. Право привредног субјекта да ускрати давање података које је инспекција дужна да прибави по службеној дужности, као и података и изјава које је дао једном од инспектора у заједничком надзору више инспекције.**

У члану 15. Закона о инспекцијском надзору прописано је да инспектор прибавља по службеној дужности јавне исправе и податке из евиденција, односно регистара које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења, који су неопходни за инспекцијски надзор, а ови органи и други имаоци јавних овлашћења су дужни да инспекцији благовремено доставе ове јавне исправе и податке. Циљ одредаба којима се уређује прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над одређеним надзираним субјектом је да се истовремено постигне најбоља могућа обавештеност инспектора о надзираном субјекту и предмету надзора и смањи административни терет надзираних субјеката. Терет прикупљања података и информација је првенствено на инспектору, као овлашћеном службеном лицу које води поступак и решава у управној ствари, који треба да се унапред добро припреми за вршење инспекцијског надзора, како би се смањило његово трајање и како би знао шта тачно тражи и надзире, па тек ако инспектор не може да прибави релевантне податке и информације по службеној дужности, онда треба да их тражи од надзираног субјекта, а не обрнуто, као што се дешавало у пракси. Закон о инспекцијском надзору у члану 21. став 1. тачка 1) прописао је да је инспектор овлашћен да ради утврђивања чињеница изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде надлежни државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и други имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, и да их копира, у складу са законом. Чланом 122. ст. 8. и 9. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) прописано је да орган који води поступак прибавља по службеној дужности исправу која се налази код другог органа, чиме се странци не ускраћује право да и сама прибави такву исправу.

Ове одредбе су у складу са чланом 9. ст. 3. и 4. и чланом 103. став 1. Закона о општем управном поступку. Овим одредбама је прописано да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује, те да орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција. Даље је прописано да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 9. став (3) Закона). Иста дужност постоји и у односу на податке који су садржани у службеним евиденцијама другог органа, што ће орган који води поступак хитно затражити, а замољени орган ће бесплатно уступити податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано (став 2. истог члана). Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року.



На овој линији, прибављање података по службеној дужности уређено је и чланом 75а Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) и одредбама Закона о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27/18).

У складу са чланом 215. Закона о општем управном поступку, одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона, престале су да важе.

Следом изложеног, када је посебним законом из области инспекцијског надзора предвиђено да привредни субјекат (надзирани субјекат, странка у поступку, порески обвезник) дужан да инспектору омогући увид у евиденције и другу документацију или исправе, односно податке, односно да стави на увид и располагање потребну документацију, то се примењује на оне евиденције, исправе и другу документацију, односно податке које инспектор није могао да прибави по службеној дужности (исправе и документација приватног карактера и подаци који се из њих сазнају – нпр. пословни уговори; фактуре; евиденција коју води привредни субјекат, а која није јавно доступна; општи акти привредног субјекта који нису јавно доступни и др). За такве податке постоји обавеза привредног субјекта да их учини доступним инспектору. У односу на њих би се могле јавити штетне последице по привредног субјекта, ако их не би учинио доступним инспектору, као овлашћеном службеном лицу које води поступак, у складу са овлашћењем инспектора на слободну оцену доказа и законским претпоставкама. У овом погледу, Закон о општем управном поступку у члану 122. ст. 1. и 3. предвиђа да овлашћено службено лице може странци која се позива на исправу наложити да је поднесе, ако странка њоме располаже или може да је прибави, а ако странка упркос налогу не поднесе исправу, орган тада цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари. Закон о општем управном поступку не предвиђа новчано кажњавање странке која не достави исправу, као што предвиђа за сведоке и вештаке. Орган цени значај одбијања странке да поднесе исправу за утврђивање чињеничног стања и решавање управне ствари, у контексту других доказа и чињеница њима утврђених, односа учесника у поступку, ранијег поступања и понашања странке (привредног субјекта) и других релевантних околности. Неподношење исправе може да буде без утицаја, јер је чињенично стање већ утврђено помоћу других доказа, или, пак, да има утицаја, ако је, у склопу чињеничне грађе, вероватно да би чињенице из исправе биле на штету странке (привредног субјекта), одакле проистиче сумња да прикрива исправу. Налазимо да сумња која проистекне због ускраћивања информација, односно недостављања доказа од стране надзираног субјекта, који је, у складу са законом, дужан да их достави инспекцији, може у поступку слободне оцене доказа, утврђивања чињеница и доношења одлуке у управној ствари бити на његову штету. За оне податке и исправе за које стоји дужност инспектора да их прибави по службеној дужности не постоји таква обавеза на страни надзираног субјекта (постоји право, али не и обавеза) и такве одредбе у посебним законима и изричита или имплицитна обавеза те врсте за странку, која је из њих произлазила, више не важе, тј. не постоје.

Члан 20. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописује да ако више инспекција врши заједнички надзор, надзирани субјекат има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном од инспектора у том надзору. Тиме се постиже



административно растерећење привреде и подстиче координација и сарадња међу инспекцијама, дељење информација, ефикасност и економичност поступања. Исто тако, привредни субјекат има право и да инспектору ускрати давање података и изјава о предмету раније извршеног надзора, осим ако су се ти подаци у међувремену променили, као и када је давање података неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

## **12. Право привредног субјекта да да пристанак на увиђај инспекције у његовом стану, или га одбије (осим када се увиђај врши уз писану одлуку суда).**

Одредбама члана 40. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) утврђена је и уређена неповредивост стана. Чланом 40. став 2. Устава предвиђено је да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Сагласно одредбама члана 40. став 2. Устава, којима је предвиђено да држалац стана и друге просторије има право да сам или преко свога заступника и уз још два пунолетна сведока присуствује претресању и да ако држалац стана или његов заступник нису присутни, претресање је допуштено у присуству два пунолетна сведока. Одредбама члана 40. став 3. Устава је предвиђено да без одлуке суда, улазак у туђи стан или друге просторије, изузетно и претресање без присуства сведока, дозвољени су ако је то неопходно ради непосредног лишења слободе учиниоца кривичног дела или отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, на начин предвиђен законом.

Закон о општем управном поступку увиђај у управном поступку уређује у чл. 133. Увиђај је једно од доказних средстава, који се употребљава када је подесан за утврђивање стања ствари и одговара поједином случају, како би се правилно и потпуно утврдиле све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице). Закон о општем управном поступку одређује да се увиђај изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица. Странке имају право да присуствују увиђају, а овлашћено службено лице које води поступак одређује која ће лица, поред странака, позвати на увиђај. Увиђај се може извршити и уз учешће вештака. Увиђај ствари која се без тешкоћа може донети на место где се поступак води извршиће се на том месту, а ако се ствар не може донети - на месту где се ствар налази. Новину представља одредба става 4. овог члана којом је прописано да овлашћено службено лице може наложити да се снима цео увиђај и ли његов део, док се снимак прилаже записнику. Ставом 8. овог члана прописано је да је увиђај у стану дозвољен само уз сагласност држаоца стана или на основу писмене одлуке надлежног суда. Штета нанесена приликом вршења увиђаја спада у трошкове поступка и накнадиће се власнику или држаоцу. Решење о томе доноси орган који води поступак. Против тог решења допуштена је жалба, сагласно општим правилима управног права о дозвољеним правним лековима.

Законом о инспекцијском надзору је у члану 22. прописано да се увиђај у стамбеном простору врши на захтев или уз изричит писани пристанак власника или





корисника, односно држаоца стамбеног простора, који се може дати и на лицу места. Пристанак може бити и усмени, када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику. Законом је, дакле, прецизирано да је, осим на захтев, инспекцијски увиђај могуће извршити и уз изричит писани пристанак власника или корисника, односно држаоца простора, који се може дати на лицу места. Пристанак је, дакле, одређен у писаној форми, а може се дати у претходној комуникацији са инспекцијом (допис, ел. пошта), али и на лицу месту, тако што би инспекција припремила и понела образац изјаве коју би власник или корисник, односно држалац потписао. С обзиром да одређене животне ситуације захтевају хитност поступања ради заштите виталних вредности, одредбама Закона се предвиђа да у тим случајевима пристанак може бити и усмени, што се посебно образлаже у записнику, тако да о истом остаје писана евиденција. Како је то наведено, чланом 40. став 2. Устава утврђено је да нико не може без писмене одлуке суда ући у туђи стан или друге просторије против воље њиховог држаоца, нити у њима вршити претрес. Пристанак држаоца стамбеног простора или одлука суда су неопходни услови за инспекцијски увиђај у овом простору. Када нема пристанка, инспекција мора да прибави писану наредбу надлежног суда ако намерава да изврши увиђај у стамбеном простору.

Тражење пристанка држаоца стамбеног простора за вршење увиђаја у њему је правило и први корак по логици и редоследу ствари за вршење инспекцијског увиђаја у стамбеном простору. Међутим, инспекција није дужна да увек прво тражи пристанак за увиђај, него се може директно предлогом обратити суду. Разлоге за овакво поступање ваља наћи у примени правила из члана 17. став 4. Закона о инспекцијском надзору, којима је прописано да изузетно, инспекцијски надзор може да почне без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору када постоје разлози за неодложно поступање или оправдана бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, односно отклањање опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и других радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, комунални ред или безбедност, сагласно делокругу инспекције, с тим што се разлози за изостављање обавештења наводе у налогу за инспекцијски надзор. Такође, чланом 33. став 4. Закона прописано је, поред осталог, да се инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, одакле се види јасна интенција Законодавца и законски третман нерегистрованих субјеката. Када инспекција брижљивим, савесним и темељним прикупљањем информација и расуђивањем дође до закључка да тражење пристанка у оваквим ситуацијама прети да обесмисли сврху надзора, образложиће ово у предлогу који подноси суду. Поред тога, сагласно члану 22. став 2. Закона, инспекција не тражи претходни пристанак држаоца стамбеног простора када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, уколико постоји извор штете који потиче из стамбеног простора, а власник или корисник, односно држалац стамбеног простора је непознат, недоступан, дуже одсутан или је преминуо, а заоставштина није расподељена. Извор штете који потиче из стамбеног



простора огледа се у штетним, односно недозвољеним и прекомерним имисијама у виду изливања пијаће воде, преношења дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл. Инспекција у наведеним ситуацијама без одлагања обавештава друге надлежне органе и организације (полиција, јавна комунална предузећа, председник скупштине зграде и др.) ради хитног предузимања радњи и мера из њиховог делокруга. Истовремено, инспекција предлаже суду да изда наредбу за вршење увиђаја у стамбеном простору. Она образлаже у предлогу и посебно у записнику разлоге за такво поступање.

Основни суд о предлогу за издавање наредбе одлучује у ванпарничном поступку по правилима парничног поступка за обезбеђење доказа. Увиђај у стамбеном простору се врши у случајевима када постоје основи сумње - скуп чињеница које посредно указују на противправност - да се у овом простору врши Законом одређено противправно, недозвољено поступање или пословање. Суд дозвољава увиђај у стамбеном простору када постоје основи сумње: да се у њему врше недозвољене делатности или активности или да се оне врше супротно прописима; да се у њему чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима; да нерегистровани субјекат обавља делатност у стамбеном простору; да ће приликом увиђаја бити откривене друге незаконитости које захтевају да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспекција је овлашћена да започне увиђај у стамбеном простору најкасније у року од осам дана од дана издавања наредбе. Овај рок је преклузиван, што значи да ако инспекција не започне увиђај у стамбеном простору у назначеном року, она губи право да то учини по протеклу тог рока без нове наредбе суда, односно без захтева или пристанка власника или корисника, односно држаоца стамбеног простора.

Увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно држалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуномоћника присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору. Изузетно, увиђај може започети и у одсуству ових лица када је то неопходно ради отклањања непосредне и озбиљне опасности за људе или имовину, што се посебно образлаже у записнику.

Законске одредбе о започињању и вршењу увиђаја у стамбеном простору су у складу са цитираним одредбама члана 40. Устава и захтевима судске праксе Европског суда за људска права, с обзиром да Закон садржи све ове захтеве, прописујући писани облик и обавезну садржину предлога кога инспекција подноси суду, овлашћење суда да затражи од инспекције додатна објашњења и доказе, како би утврдио основаност и потпуност предлога, рокове за одлучивање суда и за започињање увиђаја, и право присуства вршењу увиђаја. Ако је нешто нетачно или евентуално злонамерно учињено од стране инспекције у вези са увиђајем у стамбеном простору, надзирани субјекат има право да одбије да потпише записник, може да стави примедбе на записник, може да изјави жалбу на инспекцијско решење, може да покрене управни спор, да поднесе притужбу и има друга права утврђена Уставом и законом.



### **13. Право привредног субјекта да буде упознат са актима донетим у поступку инспекцијског надзора (записник, закључак, решење) и на образложену одлуку, и да, уколико их има, стави примедбе на записник и поднесе жалбу на решење инспектора.**

У поступку инспекцијског надзора се сачињава записник о инспекцијском надзору - у коме се уносе подаци о изведеним доказима и утврђеним чињеницама, доносе закључци – као акти којима се управља поступком и решења, којима се одлучује о процесним и материјалним правима и обавезама привредних субјеката. Привредни субјекат има право да буде упознат са актима донетим у поступку инспекцијског надзора (записник и управни акти: закључак и решење) и да му се ти акти доставе. Мере за отклањање незаконитости (неправилности), које нису теже природе налажу се на записник о инспекцијском надзору, а остале управне мере које изриче инспектор у случају повреде закона или вероватне повреде закона – превентивне мере, мере за отклањање незаконитости (корективне мере) које су теже природе и мере наредбе, забране и заплене – изричу се решењем.

Против закључка није дозвољена жалба, али га је дозвољено нападати жалбом против решења, односно тужбом у управном спору.

У односу на записник могу се ставити примедбе. Надзирани субјект има право да у писаном облику стави примедбе на записник о инспекцијском надзору, одмах или у року од пет радних дана од његовог пријема. Инспектор оцењује примедбе, све заједно и сваку засебно, и у међусобној вези, а после тога може да изврши допунски инспекцијски надзор, да би утврдио чињенице на које се примедбе односе. Ако су у примедбама на записник изнете нове чињенице и нови докази, због којих треба изменити чињенично стање које је утврђено у записнику или друкчије правне и друге оцене, инспектор о томе саставља допуну записника, на коју се не може ставити примедба, како се не би стварале претпоставке да неки поступци инспекцијског надзора, такође, теку унедоглед. Поступајући по примедбама на записник, инспектор може да измени предложену или наложену, односно изречену меру или да одустане од ње. Тиме постоји правна заштита странке приликом изрицања мере на записник. Ако, пак, инспектор не измени или не одустане од мере по примедби, а странка (надзирани субјект) и даље мисли да је у праву и не поступи по изреченој мери, инспектор доноси решење, а на то решење странка има право жалбе. Чланом 63. став 4. Закона о општем управном поступку, записник састављен сагласно наведеним одредбама овог члана је јавна исправа. Записник је доказ о току и садржини предузетих радњи поступка и датих изјава, изузев у деловима на које је стављена примедба. Дозвољено је доказивати нетачност записника, јер постоји оборива правна претпоставка о његовој тачности.

Привредни субјект има право на образложену одлуку, што је у складу са међународним конвенцијама и стандардима, судском праксом Европског суда за људска права и домаћим законодавством. У складу са Законом о инспекцијском надзору, записник – основни, допунски (укључујући допуну записника којом се одлучује о примедбама на записник) и контролни – и решење обавезно садрже образложење. Образложење је услов њихове правне ваљаности. Решење обавезно садржи образложење, као његов саставни део. Закон о општем управном поступку у члану 140. став 4. прописује да образложење



решења мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на закон који то предвиђа.

Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења. И Законом о општем управном поступку је уређено начело двостепености у решавању (право на жалбу), која се подноси у року од 15 дана од обавештавања странке о решењу. Чланом 13. став 1. и чланом 151. став 1. тог закона је прописано да против решења донесеног у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року, странка има право на жалбу, ако законом није друкчије прописано, односно ако жалба није законом искључена. Сагласно Закону о инспекцијском надзору, жалба одлаже извршење решења, а изузетно од тога, жалба не одлаже извршење решења када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу. Такође, Закон о општем управном поступку прописује да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, ако законом није друкчије прописано, а, изузетно, извршава се пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења теже угрозило јавни интерес. Посебним законом може бити прописано да жалба не одлаже извршење решења.

За решавање у другом степену надлежан је орган који је стварно надлежан по члану 33. Закона о општем управном поступку, односно према Закону о државној управи (члан 59: О жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, о жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар, о жалби на првостепено решење имаоца јавних овлашћења донесено у повереним пословима државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу итд.), Закону о локалној самоуправи (општинско/градско веће у управним стварима из изворне надлежности општине/града) и другом закону и пропису о надлежности органа. Законом о општем управном поступку је прописано да се у жалби мора навести решење које се побија и означити назив органа који га је донео, као и број и датум решења и потпис жалиоца. Довољно је да жалилац у жалби изложи у ком је погледу незадовољан решењем, али жалбу не мора посебно образложити. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. И када поднесак није означен као жалба, сматра се као жалба ако из садржине произлази јасна намера странке да побија решење (члан 159. овог закона).



#### 14. Право привредног субјекта да тражи окончање поступка ако инспектор није донео решење у предвиђеном року.

Законом о инспекцијском надзору се уређује и окончање поступка без доношења решења (члан 38), прописивањем да када по протеку дана окончања инспекцијског надзора наведеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по протеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, инспектор не донесе решење, надзирани субјект може захтевати да инспектор оконча поступак. Ако инспектор то не учини у прописаном року од осам дана од дана подношења захтева, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора - када налог у складу са законом није издат, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта (примена принципа: „ћутање управе је одобрење“, односно: „ћутање инспекције је одобрење“). Овом законском претпоставком прекида се правна несигурност и неизвесност и друге негативне последице које настају по приредног субјекта, односно по његово пословање услед дугог трајања поступка и прекорачења рокова за доношења решења које није још донето.

Када је надзирани субјекат поднео захтев за ванредни утврђујући или потврђујући инспекцијски надзор, ако инспектор у року од осам дана од дана подношења поменутог захтева не оконча поступак, сматра се да је поступак обустављен и да, у складу са чланом 6. став 4. овог закона, постоји испуњеност прописаних услова, односно да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта. На овај начин, учињене су јаснијим законска претпоставка и правне последице у случају „ћутања управе“ („ћутања инспекције“) када се код одређених делатности захтева претходна инспекцијска сагласност на испуњеност услова за почетак рада и обављања делатности (посебан режим, режим концесије), односно када надзирани субјекат тражи потврђивање законитости и безбедности поступања. Неретко је решавање инспекција по овим захтевима споро, па долази до прекорачења законског рока за доношење решења, неизвесности и правне несигурности за подносиоца захтева, и стварају се услови за злоупотребе и корупцију, што све негативно утиче на пословно окружење. Спорост решавања је један од разлога зашто један број привредника почиње са радом и без подношења захтева за утврђивање испуњености услова за почетак рада и обављања делатности. Неретко је и поступак по жалби, па и управни спор дуготрајан, а за све то време субјекат који је поднео захтев и платио таксу чека и не може да почне са радом и обављањем делатности. Ово је управо један од разлога зашто у пракси један број привредника почне са радом и обављањем делатности и без подношења захтева или без чекања на позитивно решење, него ће се са испуњеношћу услова за обављање делатности суочити приликом првог пута када му инспекција дође у надзор. Спорашћу решавања по захтевима ствара се неповољан пословни амбијент. С друге стране, субјекат који се одлучи да почне са радом и обављањем делатности без прибављене сагласности на испуњеност услова када инспекција „ћути“, премда је често на такав потез мотивисан или практично приморан због тешке економске ситуације, сноси ризик санкционисања због таквог поступања.



Закон о инспекцијском надзору разрешава ове дилеме и несигурности уређењем окончања поступка без доношења решења и његових правних последица у члану 38. Када је надзирани субјекат поднео захтев за ванредни утврђујући или потврђујући инспекцијски надзор, ако инспектор у року од осам дана од дана подношења поменутог захтева не оконча поступак, сматра се да је поступак обустављен и да, у складу са чланом 6. став 4. овог закона, постоји испуњеност прописаних услова, односно да је потврђена законитост и безбедност поступања или пословања надзираног субјекта.

У овом случају („ћутање управе - инспекције), привредни субјекат (странка) не изјављује жалбу, а што је сагласно члану 151. став 5. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке. Овде је то законска претпоставка о непостојању незаконитости, неправилности и недостатака и обустављању поступка, односно о испуњености прописаних услова или потврђеној законитости и безбедности поступања или пословања надзираног субјекта.

#### **15. Право привредног субјекта да укаже на незаконитости у поступку, захтева да се оне отклоне и тражи накнаду штете настале незаконитим инспекцијским надзором.**

Привредни субјекат у поступку инспекцијског надзора има право и да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне, те да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором.

Незаконит рад подразумева поступање руководиоца инспекције и инспектора које је супротно закону и другим прописима, а неправилан рад и оно поступање које је супротно правилима струке, добре службе, добре управе и добре инспекције. Неправилан рад обухвата и поступање руководиоца инспекције и инспектора супротно легитимним очекивањима надзираног субјекта и другог лица коме је признато својство странке у поступку, неоправдано одступање од добре управне, односно инспекцијске праксе на штету правне сигурности, предвидивости и извесности, неетичко поступање, поступање које је формалноправно у складу са прописом али је супротно циљу правила или за циљ има доношење штете надзираном субјекту, другој странци у поступку или трећем лицу, несразмерно наметање обавеза надзираном субјекту и коришћење несразмерних управних и принудних мера у поступку, поступање које је супротно нормалном и разумном поступању које се оправдано очекује од инспектора. Правила етичког понашања државних службеника садржана су у Кодексу понашања државних службеника и кодексима којима се утврђује понашање запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Кодексу етике и понашања инспектора, као посебном облику тих кодекса намењеног инспекторима, а инспектор је дужан да се придржава одредаба ових кодекса. Ова правила служе као мерила правилног рада руководиоца инспекција и инспектора. Дobar јавни службеник би требало да једнако избегава екстремно поступање у смислу строгог, ригидног, крутог придржавања правила, тако да се не остварује смисао, циљ и дух закона, као и подривање владавине закона сопственим личним проценама интереса.



Сагласно Закону о облигационим односима, онај ко другоме проузрокује штету дужан је накнадити је, уколико не докаже да је штета настала без његове кривице. Један од видова одговорности је одговорност по основу кривице, која постоји када је штетник проузроковао штету намерно или непажњом. Кривица за настанак штете се степенује на: намеру, крајњу непажњу и обичну непажњу. Намера постоји када је штетник био свестан својих штетних радњи и хтео је наступање штете или кад је био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити штетна последица и пристао је на њено наступање. Обична непажња постоји када штетник у околностима под којима је штета настала није поступао онако како би уобичајено поступио просечан, разумно пажљив човек са оним знањем, искуством и способностима које има штетник. Крајња непажња постоји када је штетник приликом настанка штете поступао немарно, испод минимално потребног и уобичајеног нивоа пажње и обазривости.

Закон о државној управи у члану 5. уређује одговорност за штету, прописујући да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија. Имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе.

Чланом 121. Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник одговоран за штету коју на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу (дакле, не одговара ако је штету проузроковао обичном непажњом). Члан 122. овог закона прописује да постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац органа или лице које он за то писмено овласти. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Руководилац и државни службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

Чланом 155. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да за штету коју службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом, одговара послодавац - аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Ако послодавац оштећеном надокнади штету коју је службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Оштећено лице има право да накнаду штете и непосредно од службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

С овим у вези, ваља навести да је Законом о раду, који се супсидијарно примењује на односе који нису уређени Законом о државним службеницима и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у члану 163. прописано да је запослени одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или крајњом непажњом, проузроковао послодавцу, у складу са законом. Ако штету проузрокује више запослених, сваки запослени је одговоран за део штете коју је проузроковао, а ако се за запосленог не може утврдити део штете коју је проузроковао, сматра се да су сви запослени подједнако одговорни и штету накнађују у једнаким деловима. Ако је више



запослених проузроковало штету кривичним делом са умишљајем, за штету одговарају солидарно. Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се накнађује - утврђује послодавац, у складу са општим актом, односно уговором о раду. Ако се накнада штете не оствари на овај начин, о накнади штете одлучује надлежни суд.

Чланом 123. Закона о државним службеницима утврђено је да се државни службеник ослобађа од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету. Чланом 124. Закона о државним службеницима прописано је да за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија. Истим чланом прописано је да оштећеник има право да накнаду штете захтева и непосредно од државног службеника, ако је он штету проузроковао намерно. Ако Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да од државног службеника захтева накнаду плаћеног износа у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Према томе, за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, као и државни службеник непосредно ако је он штету проузроковао намерно. Република Србија, према томе, не одговара за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу радом који није био незаконит или неправилан, али је штета ипак наступила, нити државни службеник непосредно одговара за штету ако је није проузроковао намерно, него непажњом.

Инспекција, односно Република Србија не може одговарати за било коју штету у њеној области надзора, иако инспекција процењује ризике – самостално или преко стручних савета за процену ризика и других стручних и овлашћених тела, и управља ризицима – наравно, поступајући у складу са законом и другим прописима и правилима струке. С друге стране, инспекција, односно Република Србија, како је наведено, одговара за штету коју својим незаконитим или неправилним радом инспекција проузрокује физичким и правним лицима. Када Република Србија оштећенику надокнади штету коју је државни службеник проузроковао намерно или из крајње непажње, има право да се регресира од државног службеника у законом прописаном року.

У овом смислу, потребно је сагледати и одредбе чл. 170. до 172. Закона о облигационим односима, којима се, као посебан вид одговорности, уређује одговорност предузећа и других правних лица према трећем. Чланом 170. тог закона прописано да за штету коју запослени у раду или у вези са радом проузрокује трећем лицу одговара предузеће у коме је запослени радио у тренутку проузроковања штете, осим ако докаже да је запослени у датим околностима поступао онако како је требало. Оштећеник има право захтевати накнаду штете и непосредно од радника ако је штету проузроковао намерно. Чланом 171. Закона о облигационим односима предвиђено је да се одредбе члана 170. тог закона примењују и на друге послодавце у погледу одговорности за штету коју запослени који код њих раде проузрокују у раду или у вези с радом. Лице које је оштећенику накнадило штету коју је запослени проузроковао намерно или крајњом непажњом, има право од тог запосленог да захтева накнаду плаћеног износа, које право застарева у року





од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете. Према члану 172. Закона о облигационим односима, правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција. Ако за одређени случај није што друго у закону одређено, правно лице има право на накнаду од лица које је штету скривило намерно или крајњом непажњом, које право застарева у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

Инспекција процењује ризике и управља ризицима, старајући се о томе да се пословање и поступање надзираних субјеката у њиховој области надзора одвија на законит и безбедан начин. Али, не треба заборавити и пренебрегнути чињеницу да инспекција није та која послује и примењује прописе, него она надзире њихову примену, и да не може због тога преузети основни ризик и основну одговорност за штету, која лежи на самом привредном друштву и предузетнику, односно другом надзираном субјекту. Он је тај који је дужан да послује у складу са законом и другим прописима, добром пословном праксом и утврђеним стандардима, да осигура законитост и безбедност свог пословања и поступања, а инспекција је ту да му помогне у томе и, по потреби, да га усмери и буде му коректив на том путу, ако треба и принудним мерама.

Судска пракса је изградила став да правно лице за штету коју проузрокује његов орган не може одговарати ако у радњама туженог органа нема незаконитог нити неправилног поступања: свесно противзаконито или неисправно или крајње непажљиво, односно несавесно поступање у вршењу законских овлашћења или злоупотреба или прекорачење тих овлашћења. Указујемо на, поред осталих, овај став судске праксе:

„Сентенца: Оштећени нема право на накнаду штете за изгубљену зараду услед незаконитог задржавања привремено одузетог теретног возила, ако није био регистрован за обављање превозничке делатности у утуженом периоду.

Извод из образложења: „Наиме, по оцени Апелационог суда тужбени захтев тужиоца за накнаду штете због незаконитог задржавања привремено одузетог теретног возило марке "Там", тип 60 Т 3 Б регистарске ознаке ... у периоду од ... 2010. године до ... 2011. године од стране органа тужене би био основан у смислу одредбе члана 172. у вези члана 189. став 1. Закона о облигационим односима само ако би он доказао да би по редовном току ствари остварио приходе обављањем превозничке делатности у овом периоду у висини утуженог износа. Међутим, како тужилац није био регистрован за обављање превозничке делатности у утуженом периоду, то се самим тим није могло очекивати да би по том основу остварио било какав приход. Код таквог стања ствари без значаја је чињеница што је тужилац пре тога обављао ту делатност, јер је иста била нелегална, а из нелегалних радњи се не може извлачити корист која би уживала правну, односно судску заштиту.” (Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 3534/2012 од 27.3.2013. године)“



## **16. Право привредног субјекта да укаже на неједнаку инспекцијску праксу, јер има једнака права и обавезе и право на једнак третман као и други субјекти у истим или битно сличним ситуацијама.**

Надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, што укључује и право да инспекција једнако поступа у истим или битно сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима (право на једнак третман). Ово је једна од мера уједначавања инспекцијске праксе. Инспекција је дужна да обезбеди уједначено и доследно поступање инспектора у истим правним ситуацијама.

Инспекција је дужна да утврђује све чињенице које су битне за доношење законите и правилне одлуке, посвећујући једнаку пажњу чињеницама које иду у прилог и на штету надзираног субјекта (странке).

Закон о инспекцијском надзору, као један од начина конкретизације права субјекта на једнак третман, прописује у члану 37. став 5. да ако инспекција одступи од решења која је раније доносила у истим или сличним стварима, дужна је да у том решењу посебно образложи разлоге за одступање. У овом смислу, и Закон о општем управном поступку у члану 140. став 4. да образложење решења мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог. Образложење садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Ако је одлучено по слободној оцени, образложење садржи и пропис који орган овлашћује на то, разлоге којима се руководио при одлучивању и у којим границама и с којим циљем је применио овлашћење да одлучује по слободној оцени.

Ово право је у складу са начелом предвидивости (начело оправданих очекивања), утврђеног у члану 5. став 3. Закона о општем управном поступку, према коме када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. И Кодексом понашања државних службеника, који се примењује и на инспекторе, предвиђено је да се државни службеник руководи начелом једнакости и не даје привилегије зависно од било каквих својстава и личних особина странке.

Кодексом етике и понашања инспектора у члану 14. утврђена је заштита оправданих (легитимних) очекивања, тако да инспектор поступа у складу са прописима и сагласно одлукама које је инспекција донела у истим или сличним инспекцијским, односно управним стварима, осим ако постоји оправдани разлог да од тога одступи, а што се посебно образлаже. Савесна страна која се поузда у инспекцијску праксу и њену уједначеност не треба да буде осујећена у својим оправданим (легитимним) очекивањима.



**17. Право привредног субјекта да поднесе притужбу на поступање инспектора његовом непосредном руководиоцу, због незаконитог, неправилног или несавесног рада, као и да се обрати унутрашњој контроли инспекције и поднесе представку Управној инспекцији.**

Према члану 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. Притужба представља поднесак којим подносилац притужбе (односно, притужилац) тражи да се утврди да му је незаконитом или неправилном радњом или непредузимањем радње, односно несавесним радом инспектора или службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, односно руководиоца инспекције (укратко, притуженог – као заједнички израз за сва наведена лица) повређено право или слобода. 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 се доставља подносиоцу. Уколико је подносилац притужбе незадовољан одлуком о притужби, налазимо да може, у складу са Законом о општем управном поступку, изјавити жалбу надлежном другостепеном органу, који одлучује по жалбама на решења инспекције, као и овим поводом обратити се Координационој комисији у року од 15 дана, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља, сачињавајући извештај и заузимајући и објављујући свој став. Пословником о раду Координационе комисије у члану 26. ст. 2. и 3. предвиђено је да када радна група образована у оквиру Координационе комисије разматра и предузима активности у вези са притужбама на рад руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршења инспекцијског надзора, у складу са чланом 52. Закона о инспекцијском надзору, које јој доставља Координациона комисија преко Јединице за подршку Координационој комисији, дужна је да у року од 15 дана од дана пријема притужбе сачини извештај о томе са предлогом мера и активности и достави га Координационој комисији, преко Јединице. Координациона комисија је дужна да овај материјал стави на дневни ред прве наредне седнице. Став Координационе комисије доставља се подносиоцу притужбе, руководиоцу инспекције на чији рад се притужба односи и објављује на интернет страници Координационе комисије.

Одредбе Закона о инспекцијском надзору потребно је довести у везу, тумачити и примењивати заједно и усаглашено са одредбама Закона о општем управном поступку којима се уређује приговор. Одредбе Закона о општем управном поступку којима се уређује приговор примењују се 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 поступак, и траже усклађено тумачење и примену прописаних правних института. Одредбе Закона о општем управном поступку примењују се на поступак инспекцијског надзора и као одредбе закона који је доцније



донет у односу на Закон о инспекцијском надзору (*lex posterior* – каснији закон), уређујући исте, сличне и повезане правне институте на нов и другачији начин у односу на претходно важећи Закон о општем управном поступку, који је био на снази у време доношења Закона о инспекцијском надзору (2015). Одредбе Закона о инспекцијском надзору којима се уређује притужба и Закона о општем управном поступку којима се уређује приговор чине једну правно-логичку целину. Чланом 28. Закона о општем управном поступку прописано је да 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. Чланом 148. Закона о општем управном поступку прописано је да се приговор 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. Закона о општем управном поступку, 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. Према члану 150. Закона о општем управном поступку, орган који одлучује о жалби против решења о приговору има овлашћења као орган који је одлучивао о приговору (члан 149. овог закона).

Сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, о жалби на решење којим је одлучено о притужби одлучује надлежни другостепени орган, који одлучује по жалбама на решења инспекције, повезаношћу одредаба Закона о општем управном поступку са одредбама Закона о државној управи, чијим чланом 59. је уређена надлежност за решавање о жалби.

Поред редовног правног средства – жалбе, која стоји на располагању подносиоцу притужбе који је незадовољан одлуком о притужби садржаном у донетом решењу, он има и право да се овим поводом обрати Координационој комисији у року од 15 дана, која у вези с тим предузима одговарајуће активности из круга послова које обавља. Пословником о раду Координационе комисије, како је то наведено, предвиђено је да Координациона комисија ће, у вези са притужбама на рад службених лица инспекције, сачињава извештај и заузима и објављује свој став. Указујемо да Координациона комисија није другостепени орган у притужбеном поступку, него је то онај орган који иначе одлучује у другостепеном поступку по жалбама на првостепена решења инспекције (за републичке инспекције и поверене послове инспекцијског надзора – надлежни сектор у ресорном министарству, односно органу државне управе). Наиме, у члану 12. Закона о инспекцијском надзору није наведено и овлашћење Координационе комисије да одлучује у другостепеном поступку по жалбама на решења о притужбама на рад службених лица инспекције, нити то може да буде прописано као надлежност координационог тела, које образује Влада, у складу са чланом 62. Закона о државној управи, којим је у ставу 1. прописано да Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе, и чланом 25. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, којим је у ставу 1. прописано да Влада може одлуком основати координационо тело да би усмеравало поједине послове из делокруга више министарстава и посебних организација. Такође, Закон о општем управном поступку у члану 150. прописује да орган који одлучује о жалби против решења о приговору има



овлашћења као орган који је одлучивао о приговору, а у члану 1. прописује да је управни поступак - 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, те у члану 2. управну ствар одређује као појединачну ситуацију у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Решавање у другостепеном поступку, дакле, спада у надлежност органа, али не и тела, односно не може да буде задатак координационог тела, овде Координационе комисије. Координациона комисија, значи, није другостепени орган, већ само предузима активности из круга послова које обавља. Другостепени орган је утврђен према Закону о општем управном поступку, Закону о државној управи и Закону о локалној самоуправи.

Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о инспекцијском надзору којима се уређују планови инспекцијског надзора, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора, као и над применом смерница и упутстава Координационе комисије, врши управна инспекција. Управна инспекција је организована као Управни инспекторат, орган управе у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Управни надзор је надзор који врши управа у односу на примену закона и других прописа од стране грађана, привредних субјеката и других организација и надзор који управа врши над субјектима који имају јавна, односно управна јавна овлашћења. Управни надзор обухвата инспекцијски надзор, унутрашњи надзор, надзор над законитошћу аката и друге облике надзора уређене законом.

Управна инспекција обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују, између осталог, државна управа, радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, општи управни поступак и посебни управни поступци (ово укључује поступак инспекцијског надзора, као посебни управни поступак), изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије. Законом о управној инспекцији прописано је да ће управна инспекција у вршењу инспекцијског надзора, а нарочито у отклањању утврђене незаконитости и неправилности поступити на начин прописан овим и посебним законом. У вршењу инспекцијског надзора управна инспекција поступа на начин и предузима овлашћења утврђена овим законом, односно посебним законом ако су начин поступања и овлашћења уређени другачије. Ако посебним законом нису ближе уређени начин поступања и овлашћења управне инспекције, она поступа тако да обезбеди остваривање начела законитости у раду и поступању надзираних органа, полазећи од одредаба овог закона, циља управног инспекцијског надзора и природе предмета надзора утврђеног посебним законом. У поступку обављања послова инспекцијског надзора, управна инспекција примењује Закон о инспекцијском надзору и Закон о општем управном поступку.

Чл. 15 – 20. Закона о управној инспекцији уређени су послови и садржина инспекцијског надзора, надзор над применом прописа о државној управи, надзор над применом прописа о државним службеницима, надзор над применом прописа о управном

поступку, надзор над применом прописа у органима јединица локалне самоуправе и надзор над применом других прописа.

## 18. Право привредног субјекта да поднесе тужбу Управном суду против коначног решења инспекције и тако покрене управни спор.



Законом о инспекцијском надзору је утврђено да је одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор, у складу са законом којим се уређују управни спорови. У складу са Законом о управним споровима, у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Управни спор решава Управни суд, као суд посебне надлежности у складу са чланом 11. став 4. у вези са чланом 29. Закона о управним споровима. Седиште Управног суда је у Београду, а одељења овог суда су образована одељења у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.

Странке у управном спору су тужилац, тужени и заинтересовано лице. Тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац. Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво. Тужени у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт. Управни спор може се покренути против управног акта који је донет у другом степену, као и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Управни спор покреће се тужбом.

Шта је предмет управног спора? У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката



којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, а суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета. По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу. Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе: у случају хитности, или када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан. По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева.

Тужени је дужан да у остављеном року достави Управном суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи. Такође, тужени је овлашћен до завршетка управног спора да поништи или измени своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако уважава све захтеве тужбе и ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица. У том случају Управни суд ће, ако се тужилац сложи са таквим поступањем туженог, обуставити управни спор решењем.

Управни суд решава спор пресудом. Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована. Управни суд у управном спору решава у спору ограничене јурисдикције и у спору пуне јурисдикције. Тако, решавајући у спору ограничене јурисдикције, ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом – суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење. Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим. Када се ради о спору пуне јурисдикције, у случају да нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт. Спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени. Изузетно, у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом. Ако тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио. У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен. Када је тужба поднета због ћутања управе, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже



потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

Пресуда донета у управном спору је обавезујућа и против ње се не може изјавити жалба (правноснажна пресуда). Али, против правноснажне одлуке Управног суда, под Законом о управним споровима прописаним условима, странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке, о коме одлучује Врховни касациони суд, односно странка може поднети тужбу за понављање Управном суду.

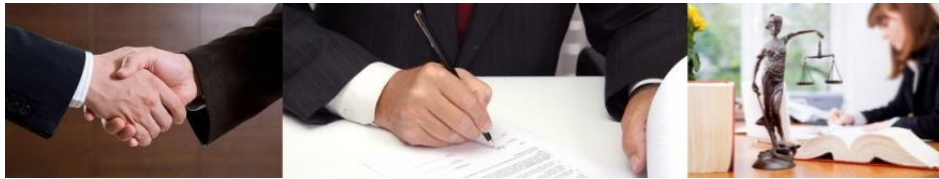
Чланом 69. став 1. Закона о управним споровима, којим се уређују правне последице поништења акта у управном спору, прописано је да када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет). Дакле, ако је пресудом у управном спору поништен другостепени управни акт, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, па орган, извршавајући пресуду, поново решава о жалби на првостепени управни акт. Ако није било другостепеног поступка, јер је жалба на првостепени управни акт искључена, предмет се враћа у фазу покретања првостепеног поступка, када је покренут по службеној дужности, односно у стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, када је покренут поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора или другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку. Став 2. истог члана прописује да ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка. Када дође до активног непоступања по пресуди, тј. ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. Ова пресуда у свему замењује акт надлежног органа. Ако суд сматра да због природе ствари не може да сам реши управну ствар, дужан је да то посебно образложи. О активном непоступању по пресуди суд извештава орган који врши надзор над радом органа који ово чини. Постоји и пасивно непоступање по пресуди, па ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете у спору пуне јурисдикције, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта. Ако надлежни орган не донесе овај акт ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. По том захтеву странке, суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео. Надлежни орган је дужан да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава. Суд ће решење доставити органу надлежном за извршење, и о томе



истовремено обавестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је без одлагања да изврши овакво решење. Због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом.

На питања поступка решавања управних спорова која нису уређена овим Законом о управним споровима сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку.

## 19. Право привредног субјекта да закључи са инспекцијом споразум о признању прекршаја када га је починио.



Закон о прекршајима уређује споразум о признању прекршаја у чл. 233 – 238. Овај споразум може да се закључи за прекршаје за које се води прекршајни поступак по захтеву за покретање прекршајног поступка, а искључен је за прекршаје за које се издаје прекршајни налог (прописана новчана казна у фиксном износу). Услов за закључење овог споразума за прекршаје из области инспекцијског надзора је, дакле, да је надлежни суд покренуо прекршајни поступак по захтеву инспекције, односно инспектора, као овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка и странке у том поступку, која заступа прекршајну оптужбу.

Закон о прекршајима у члану 233. прописује да када се прекршајни поступак води за један прекршај или за више прекршаја у стицају, овлашћени подносилац захтева, усмено или писано, може предложити окривљеном или његовом браниоцу закључење споразума о признању прекршаја, односно окривљени или његов бранилац може овлашћеном подносиоцу захтева предложити закључење таквог споразума. Када се упутити овакав предлог, странке или бранилац могу преговарати о условима признања прекршаја који се окривљеном стављају на терет. Споразум о признању прекршаја може се закључити и доставити суду до доношења првостепене одлуке. Он се не може закључити у вези са прекршајем за који се издаје прекршајни налог (прописана новчана казна у фиксном износу).

Законом о прекршајима у члану 234. прописана је садржина овог споразума: опис прекршаја који се окривљеном ставља на терет; признање окривљеног да је учинио тај прекршај; споразум о врсти и висини казне, односно о другим прекршајним санкцијама; изјаву овлашћеног подносиоца о одустајању од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању; споразум о трошковима прекршајног поступка, о одузимању имовинске користи прибављене прекршајем, о повраћају предмета прекршаја и о имовинскоправном захтеву, уколико је поднет; изјаву о одрицању странака и браниоца од права на жалбу против одлуке суда донесене на основу прихватања споразума о признању прекршаја; потпис странака и браниоца. У споразуму о признању прекршаја



овлашћени подносилац захтева и окривљени се могу сагласити о изрицању окривљеном казне која не може бити испод општег законског минимума прописаног чланом 39. став 1. Закона о прекршајима. Тим одредбама прописано је да се законом или уредбом новчана казна може се прописати у распону: од 5.000 до 150.000 динара за физичко лице или одговорно лице, од 50.000 до 2.000.000 динара за правно лице и од 10.000 до 500.000 динара за предузетника.

Према томе, када је посебан минимум новчане казне посебним законом прописан изнад законског минимума прописаног чланом 39. став 1. Закона о прекршајима, могуће је и правно дозвољено, у складу са обележјима прекршаја, постављеним критеријумима и судском праксом, да се споразумом утврди износ новчане казне испод посебног законског минимума, а до минимума прописаног Законом о прекршајима.

Окривљени и подносилац захтева могу се споразумети да се заштитна мера прописана за прекршај за који се окривљени терети, изрекне у мањем обиму или да се не изрекне.

Изјава овлашћеног подносиоца захтева о одустајању од прекршајног гоњења за прекршаје који нису обухваћени споразумом о признању није обавезан елемент споразума, него је факултативног карактера.

О споразуму о признању прекршаја одлучује прекршајни суд, који споразум може одбацити, усвојити или одбити. Суд ће споразум о признању прекршаја одбацити ако је поднет након доношења првостепене одлуке, а против решења о одбацавању споразума о признању прекршаја жалба није дозвољена. Прекршајни суд пресудом усваја споразум о признању прекршаја ако на основу споразума утврди: да је окривљени свесно и добровољно признао прекршај, односно прекршаје који су предмет захтева и да је искључена могућност признања окривљеног у заблуди; да је споразум закључен у складу са одредбама члана 234. овог закона, којим је прописана садржина овог споразума, како је наведено у претходном излагању; да је окривљени потпуно свестан свих последица закљученог споразума, а посебно да у потпуности разуме да се споразумом одриче права на суђење и улагање жалбе против пресуде суда донете на основу решења о усвајању споразума; да споразумом о признању нису повређена права оштећеног. Када није испуњен један или више од ових услова, суд доноси решење којим се одбија споразум о признању прекршаја. Признање окривљеног дато у споразуму који од суда није прихваћен, не може бити доказ у прекршајном поступку. Одлука суда о споразуму о признању доставља се овлашћеном подносиоцу захтева и окривљеном, односно браниоцу ако га има.



## II. Обавезе привредних субјеката

### 1. Обавеза привредног субјекта да послује законито, безбедно и одговорно.



Привредни субјекат је дужан да послује у складу са законом и сноси различите видове правне одговорности за неусклађено, незаконито, неправилно пословање. Он је власник ризика за неусклађено пословање. На привредном субјекту је да процени свој степен ризика од неусклађености пословања са законом и другим прописом и степен ризика од последичне одговорности и, по њега, неповољних последица (корективне и репресивне мере, новчано кажњавање, нарушавање пословне репутације, накнада штете потрошачима итд). Инспекција процењује ризике и управља ризицима, старајући се о томе да се пословање и поступање надзираних субјеката у њиховој области надзора одвија на законит и безбедан начин. Али, не треба заборавити и пренебрегнути чињеницу да инспекција није та која послује и примењује прописе, него она надзире њихову примену, и да не може због тога преузети основни ризик и основну одговорност за штету, која лежи на самом привредном друштву и предузетнику, односно другом надзираном субјекту. Он је тај који је дужан да послује у складу са законом и другим прописима, добром пословном праксом и утврђеним стандардима, да осигура законитост и безбедност свог пословања и поступања, а инспекција је ту да му помогне у томе и, по потреби, да га усмери и буде му коректив на том путу, ако треба и принудним мерама.

Одређени посебни инспекцијски закони својим нормама изричито утврђују и наглашавају ову одговорност произвођача, дистрибутера, трговаца и других привредних и надзираних субјеката. Тако, Закон о безбедности хране дефинише да је субјект у пословању храном, односно храном за животиње - правно или физичко лице, односно предузетник, одговорно за испуњење законских услова за пословање храном, односно храном за животиње којом управља. Чланом 31. овог закона прописано је да су субјекти у пословању храном и храном за животиње у свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње којим управљају, дужни да обезбеде да храна или храна за животиње испуњава услове прописане овим законом и другим посебним прописима, као и да докажу испуњеност тих услова. Сагласно члану 33. овог закона, ако субјект у пословању храном, када та храна више није под његовом непосредном контролом, основано сумња или утврди да је у било којој фази производње, прераде и промета настала повреда прописаних услова безбедности хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета и о томе обавести министарство надлежно за послове пољопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља. Ако је ова храна дошла до потрошача, субјект у пословању храном је дужан да на ефикасан и



прецизан начин, информисање потрошача о разлогу повлачења хране и, ако је то неопходно, захтева од потрошача повраћај хране која му је већ испоручена, ако се другим мерама не може постићи висок ниво заштите здравља. Субјект у пословању храном одговоран за промет на мало и дистрибуцију хране која не укључује паковање, декларисање и означавање, на основу информације о повреди прописаних услова за безбедност хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета. Субјект у пословању храном је у овом случају дужан да пружи информације које се односе на следљивост хране, сарађује у активностима које предузимају субјекти у производњи и промету, као и министарство надлежно за послове пољопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља. Ако субјект у пословању храном основано сумња или утврди да храна коју је ставио у промет може бити штетна за здравље људи дужан је да одмах о томе, као и о предузетим мерама којима се унапред спречава ризик по потрошача обавести министарство надлежно за послове пољопривреде, односно министарство надлежно за послове здравља. Субјект у пословању храном не сме да спречава било које лице да сарађује са министарством надлежним за послове пољопривреде, односно министарством надлежним за послове здравља.

Исто тако, примера ради, Законом о безбедности и здрављу на раду у члану 9. ст. 1. и 2. утврђено је да је послодавац дужан да обезбеди запосленом рад на радном месту и у радној околини у којима су спроведене мере безбедности и здравља на раду и да се послодавац не ослобађа обавеза и одговорности у вези са применом мера безбедности и здравља на раду одређивањем другог лица или преношењем својих обавеза и одговорности на друго лице. Законом о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености у члану 23. став 1. прописано је да је произвођач дужан да: обезбеди да се производ изради у складу са прописаним захтевима; изради потребну техничку документацију и чува је у прописаном року; обезбеди спровођење прописаног поступка оцењивања усаглашености, изради декларацију о усаглашености и чува је у прописаном року, као и да стави на производ прописани знак усаглашености; када је прописано, врши испитивање узорака производа на тржишту, обрађује информације, води регистар рекламација и обавештава дистрибутере о неусаглашеним производима, као и корективним мерама предузетим самоиницијативно, по налогу или у сарадњи са надлежним органима, у циљу избегавања ризика које неусаглашени производ представља; врши друге активности утврђене техничким прописом за поједине производе. Пореским законима прописано је да је порески обвезник дужан да обрачуна, пријави и плати порез; законима у области заштите животне средине прописане су обавезе и одговорности привредних субјеката у тој области, итд.

## **2. Обавеза привредног субјекта да поштује интегритет и службено својство инспектора.**

Чланом 20. став 9. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је надзирани субјекат дужан да поштује интегритет и службено својство инспектора. Као што је инспектор у обавези да поштује надзираног субјекта, тако да је надзирани субјекат у обавези да поштује инспектора и његово службено својство. Инспектор има право да од



учесника у поступку и других лица захтева да се понашају пристојно, обзирно и с поштовањем, као и да се уздрже од сваког поступка и понашања које би довело у питање углед државних органа.

Непоштовање обавезе поштовања интегритета и службеног својства инспектора може довести до прекршајне одговорности, у складу са законом, а у случају тежих повреда ове обавезе може доћи и до извршења кривичног дела. Спречавање службеног лица у вршењу службене радње из члана 322. Кривичног законика (Став 1: „Ко силом или претњом да ће непосредно употребити силу спречи службено лице у вршењу службене радње коју предузима у оквиру својих овлашћења или га на исти начин принуди на вршење службене радње, казниће се затвором од три месеца до три године.“; став 5: „За покушај дела из става 1. овог члана казниће се.“), или кривичних дела Напад на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323. Кривичног законика) или Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (члан 324. Кривичног законика).

Закон о инспекцијском надзору у члану 5. ст. 7. и 8. прописује да ако се у вези са вршењем инспекцијског надзора основано очекује да надзирани субјекат пружи отпор или се он пружи и инспектору онемогућава или битно отежава вршење инспекцијског надзора, инспектор може да захтева помоћ полиције и комуналне полиције. Полиција и комунална полиција пружају помоћ према законима којима се уређују полиција и комунална полиција. На овај начин осигурава се безбедност инспектора и несметано вршење надзора, односно битан аспект безбедности и здравља инспектора на раду. Посебно је битан превентивни аспект полицијске помоћи, када се основано очекује да ће доћи до отпора, а како би се он предупредио. Чланом 53. став 1. Закона о полицији прописано је да ако се при извршењу аката државних органа или физичког или правног лица са јавним овлашћењима, односно овлашћеног правног или физичког лица у поступку извршења основано очекује отпор, полиција ће тим органима и лицима, на њихов писани захтев, пружити помоћ ради омогућавања спровођења извршења. Закон о комуналној полицији у члану 4. прописује да комунална полиција пружа помоћ надлежним органима града, као и предузећима, организацијама и установама које на основу одлуке скупштине града одлучују о појединим правима грађана, правних лица или других странака (овлашћене организације), када по оцени надлежног органа града или овлашћене организације постоје претпоставке да спровођење њихове извршне одлуке неће бити могуће без присуства комуналних полицајаца или употребе средстава принуде. О ангажовању комуналне полиције и о обиму и начину пружања помоћи одлучује начелник комуналне полиције у року од 48 часова од подношења захтева надлежног органа града, односно овлашћене организације, сходно одредбама Закона о полицији о поступку пружања помоћи у извршењима и подзаконског прописа о начину обављања полицијских послова којима се ближе уређује пружање ове помоћи. Закон о општем управном поступку у члану 193. став 3. предвиђа да министарство надлежно за унутрашње послове, сагласно одредбама закона којим се уређује област унутрашњих послова, или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.



**3. Обавеза привредног субјекта да прими налог за инспекцијски надзор и буде присутан надзору (осим ако постоје нарочито оправдани разлози, о чему је привредни субјекат дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију), или ће се инспекцијски надзор вршити у присуству службеног или другог лица које се затекне на лицу места.**

Законом о инспекцијском надзору у члану 20. став 7. прописано је да је надзирани субјекат дужан да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 8. и 9. овог закона - показивање налога и предочавање његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, када надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, односно предузимање прве радње инспектора с циљем започињања инспекцијског надзора, када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат - омогући несметан инспекцијски надзор.

Поступање супротно овој обавези представља прекршај из члана 56. ст. 1 – 4. Закона о инспекцијском надзору, кажњив за надзираног субјекта - правно лице, предузетника, физичко лице и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица.

Када је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору, надзирани субјекат дужан је да буде присутан на месту вршења надзора, осим ако постоје нарочито оправдане околности које га у томе спречавају, о чему је дужан да благовремено на подесан начин обавести инспекцију (члан 20. став 5. Закона о инспекцијском надзору). Што се тиче правних последица у случају ако надзирани субјекат који је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје наведене околности, Законом је у члану 20. став 6. прописано да се тада инспекцијски надзор врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора.

Кршење обавезе из члана 20. став 5. Закона о инспекцијском надзору представља прекршај, кажњив по члану 56. ст. 5 – 8. Закона о инспекцијском надзору за надзираног субјекта - правно лице, предузетника, физичко лице и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица.

**4. Обавеза привредног субјекта да савесно, поштено и одговорно учествује у поступку инспекцијског надзора.**

Привредни субјекат је у обавези да савесно, поштено и одговорно учествује у поступку инспекцијског надзора, у складу са одредбама Закона о инспекцијском надзору, Закона о општем управном поступку и посебног закона.

Одређеним посебним инспекцијским законима уређена је обавеза учешћа надзираног субјекта у поступку инспекцијског надзора (контроле), укључујући и прекршајне санкције за правно лице, одговорно лице у правном лицу, предузетника и физичко лице (које није предузетник) за поступања супротно тој прописаној обавези и уређење последица у доказном смислу које могу погодити надзираног субјекта услед недостављања доказа. Тако је, на пример, чланом 51. став 3. Закона о пореском поступку и

пореској администрацији прописано је да сумња која проистекне због ускраћивања информација, односно недостављања доказа од стране пореског обвезника који је, у складу са овим законом, дужан да их достави Пореској управи, може у поступку утврђивања пореске обавезе бити на његову штету. У овом смислу, Закон о општем управном поступку у члану 122. став 3. предвиђа да ако странка упркос налогу овлашћеног службеног лица не поднесе исправу - орган цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари.

Понављамо, за оне податке и документе за које стоји дужност инспектора да их прибави по службеној дужности - не постоји обавеза на страни надзираног субјекта.

**5. Обавеза привредног субјекта да омогући инспектору да несметано врши надзор и обезбеди му потпуне и тачне податке који су битни за вршење надзора и потребна документа, као и да му обезбеди одговарајући радни простор.**



Законом о инспекцијском надзору у члану 20. став 7. прописано је да је надзирани субјекат дужан да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу са чланом 18. ст. 8. и 9. овог закона - показивање налога и предочавање његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу, када надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, односно предузимање прве радње инспектора с циљем започињања инспекцијског надзора, када у складу са законом налог за инспекцијски надзор није издат - омогући несметан инспекцијски надзор.

То подразумева нарочито да надзирани субјекат инспектору: стави на располагање одговарајући радни простор за теренски надзор; обезбеди увид у пословне књиге, опште и појединачне акте, евиденције, извештаје, уговоре, приватне исправе и другу документацију надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их поседује и чува; омогући приступ локацији, земљишту, објектима, пословном и другом нестамбеном простору, постројењима, уређајима, опреми, прибору, возилима и другим наменским превозним средствима, другим средствима рада, производима, предметима који се стављају у промет, роби у промету и другим предметима којима обавља делатност или врши активност, као и другим предметима од значаја за инспекцијски надзор; благовремено пружи потпуне и тачне податке који су му доступни, а ако нешто од тога не



може - да разлоге за то писано образложи инспектору. Надзирани субјекат дужан је да се на захтев инспектора усмено или писано изјасни о предмету надзора.

Поступање супротно овој обавези представља прекршај из члана 56. ст. 1 – 4. Закона о инспекцијском надзору, кажњив за надзираног субјекта - правно лице, предузетника, физичко лице и одговорно лице код надзираног субјекта - правног лица.

Овом обавезом привредног субјекта у инспекцијском надзору, свакако, не елиминише се, нити у другом смислу нарушава дужност инспекцијског и другог органа јавне власти, инспектора и другог овлашћеног службеног лица да од од других органа и организација са јавним овлашћењима прибавља податке по службеној дужности, у складу са законом, како је то образложено у претходним излагањима.

У случају теже повреде ове обавезе од стране привредног субјекта може доћи до извршења кривичног дела Ономогућавање вршења контроле из члана 237. Кривичног законика, којим је прописано да ко ономогући органу вршења контроле да изврши увид у пословне књиге или другу документацију или ономогући преглед предмета, просторија или других објеката, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

Законом о инспекцијском надзору предвиђено је и опште овлашћење инспектора да изврши увид у личну карту или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, физичка лица која су надзирани субјекти, сведоци, службена лица и заинтересована лица, као и физичка лица која су затечена на месту надзора. С овим у вези, чланом 21. став 1. Закона о личној карти („Службени гласник РС”, бр. 62/06 и 36/11) прописано је да је лице које је по одредбама овог закона дужно да има личну карту дужно да је носи и да је покаже на захтев службеног лица овлашћеног за легитимисање, а чланом 29. тачка б) да ће се новчаном казном до 50.000 динара или казном затвора до 30 дана казнити за прекршај лице које одбије да покаже личну карту службеном лицу овлашћеном за легитимисање (члан 21. став 1).

## **6. Обавеза привредног субјекта да поступи по препорукама инспектора које је добио у саветодавној посети.**

Ако у службеној саветодавној посети уочи пропуст, недостатак или неправилност у пословању и поступању субјекта код кога се посета врши, инспекција у року од осам дана након посете сачињава и доставља овом субјекту допис који садржи препоруке овом субјекту о томе како да тај пропуст, односно недостатак или неправилност исправи и обезбеди законито и безбедно пословање и поступање, и у ком року то треба да учини. Допис са препорукама има правну природу акта о примени прописа.

Привредни субјекат код кога је извршена службена саветодавна посета је у обавези да обавести инспекцију о томе да ли је и како је поступио по овим препорукама, у року наведеном у допису. Ако субјекат не би поступио по овим препорукама које му је дао инспектор из службене саветодавне посете, као и ако не би обавестио инспекцију о поступању по овим препорукама, инспекција може, у складу са проценом ризика, да покренете инспекцијски надзор према том субјекту.





## **7. Обавеза привредног субјекта да поступи по мери коју му је инспектор изрекао, отклони незаконитости и штетне последице које је инспектор открио и писано обавести инспектора о томе.**

Надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру, и то превентивну меру, меру за отклањање незаконитости (корективну меру), посебну меру наредбе, забране или заплене или меру за заштиту права трећих лица. 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, старајући се и о томе да управне мере буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

Ако открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост и опомиње га због тога, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и оставља примерен рок за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о инспекцијском надзору (тј. први записнички налаже отклањање незаконитости – неправилности). Надзирани субјекат дужан је да писано обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене, отклонио незаконитост и штетне последице и испунио прописане обавезе, и ако јесте - инспектор окончава поступак достављањем надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Ради утврђивања да ли су благовремено предузете наложене, односно предложене мере, незаконитост и штетне последице отклоњене и прописане обавезе испуњене, инспектор је овлашћен да од надзираног субјекта тражи да уз ово обавештење приложи документацију, односно други материјал (фотографије и др.) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене, а прописане обавезе испуњене. Инспектор може без одлагања, тј. без тога да прво записнички наложи отклањање незаконитости, односно без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет - донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости.

Ако надзирани субјекат у остављеном року не предузме мере које су му наложене, односно предложене, не отклони незаконитост и штетне последице и не испуни прописане обавезе, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. Такође, ако надзирани субјекат не отклони незаконитост у остављеном року, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење активности или заплетује документацију, робу и друге предмете који су надзираном субјекту послужили за повреду прописа или су тиме настали.



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

Посебним законима прописани су прекршаји за непоступање по инспекцијском решењу, односно по управним мерама које је инспектор изрекао (на записник или решењем) – неизвршење решења, односно управних мера или необезбеђивање извршења решења, односно управних мера.

## **8. Сврсноходно је да привредни субјекат обавести инспектора о сазнањима о пословању нерегистрованих субјеката и субјеката у зони сиве економије.**

Законом о инспекцијском надзору је прописано овлашћење и дужност сваке инспекције да у својој области надзора врши надзор над нерегистрованим субјектима и примењује принудне (корективне и репресивне) инспекцијске управне мере према њима. Инспекцијско поступање према нерегистрованим субјектима, као субјектима код чијег обављања делатности и вршења активности постоје највеће непознанице и који носе највиши ризик по фер пословну конкуренцију, јавне буџете, здравље грађана, здраву животну средину, добробит животиња и друга заштићена добра и права има приоритет у поступању, а правила поступка према нерегистрованим субјектима су Законом о инспекцијском надзору стриктно постављена. На овај начин стварају се законски услови, који у садејству са другим регулаторним, економским и институционалним мерама, треба да доведу до смањења сиве економије и већег степена законитости и безбедности пословања на тржишту, поштеније тржишне утакмице (лојалније конкуренције), већих буџетских прихода и тиме квалитетнијих јавних услуга, боље заштите потрошача, односно корисника услуга и, уопште, боље заштите од нелегалних и ризичних радњи.

Ради остварења ових циљева, као неопходном указује се сарадња и помоћ инспекцији од стране привредних субјеката који послују законито и одговорно, тако што би привредни субјекти обавештавали инспектора о сазнањима о пословању нерегистрованих субјеката и субјеката у зони сиве економије.

До информација о нерегистрованим субјектима инспекције долазе оперативним теренским и канцеларијским радом, опажањем и опсервацијом, прикупљањем података и индиција и њиховом анализом, утврђивањем порекла производа који се стављају у промет и који су у промету, праћењем токова робе и њихове следљивости у промету, одређивањем критичних контролних тачака у производњи, обради и промету производа, добијањем и прибављањем информација од других инспекција, полиције и других органа. Међутим, с обзиром да се ради о субјектима који нису „видљиви“ за државне органе, као битан извор информација, свакако, указује се пријављивање инспекцији нерегистрованих субјеката од стране привредних субјеката који послују у складу са законом.

Притом, привредни субјекат је у обавези да се суздржи од злоупотребе права на представку инспекцији. 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 удољвавања захтеву (несразмерно 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 (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.