

**СМЕРНИЦЕ
О САМОСТАЛНОСТИ У РАДУ И ИНТЕГРИТЕТУ
ИНСПЕКТОРА**

август 2021

1. Самосталност органа

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон) утврђује се у члану 7. самосталност органа у вршењу својих послова, радом у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката. Органи државне управе поступају и стручно, непристрасно и политички непристрасно, према правилима струке и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса.

И Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) у члану 12. став 1. прописује да орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења.

Самосталност органа управе утврђена је делокругом и надлежношћу тог органа. Самосталност органа управе је функционална самосталност, за разлику од организационе самосталности органа, а креће се у оквирима датим законом и другим прописима. Органу, према томе, нико не може и не сме давати налоге како ће да води конкретан поступак, какво чињенично стање ће да утврди и какво решење ће да донесе, нити би орган могао прихватити таква наређења. Али, рад органа подложен је надзору и контроли надлежних органа - другостепеног органа, независног органа, јавног тужиоца и суда. Међутим, тиме није искључена самосталност органа управе у утврђивању чињеничног стања и правилној примени закона и других прописа на утврђено ињенично стање.

У складу са чланом 8. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - одлука УС, 72/12, 7/14 - одлука УС, 44/14 и 30/18 - др. закон), Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад, ли је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади (члан 136. став 1. Устава).

Решавање у управним стварима је један од најважнијих послова органа државне управе, покрајинске аутономије и локалне самоуправе, где је смосталност од кључног значаја.

2. Појам и обележја самосталности инспектора у раду

1) Основна обележја и основни законски оквир

Начело самосталности из члана 12. Закона о општем управном поступку примењује се и на овлашћена службена лица - инспекторе. Став 2. овог члана утврђује да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и, на основу тога, примењује законе и друге прописе на управну ствар. Самосталност овлашћеног службеног лица у органу је, као и самосталност органа – функционална самосталност.

Самосталност инспектора у раду и вршењу инспекцијских овлашћења је битна карактеристика - тачније једно од кључних обележја струке инспектора. Посао инспектора карактерише самосталан рад без непосредног надзора претпостављеног и доношење одлука у сложеним случајевима, уз општа усмерења и упутства руководиоца у виду утврђеног плана инспекцијског надзора и налога за инспекцијски надзор. У обављању послова инспектора у пуној мери остварује се начело самосталности из члана 12. Закона о општем управном поступку, које је посебно изражено у члану 49. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18). Инспектор је самосталан у вршењу инспекцијског надзора и обављања посла инспектора, вођењу поступка, извођењу доказа, утврђивању чињеница, доношењу одлука, примени закона и других прописа на утврђено чињенично стање, изрицању управних мера и давању препорука. Истовремено, инспектор, као и друго овлашћено службено лице, за свој рад лично одговара. Самосталност у решавању

омогућава инспектору да самостално утврђује чињенице и околности у инспекцијском надзору и службеној саветодавној посети, и да, на основу слободне оцене доказа и утврђених чињеница и околности у сваком конкретном случају, утврђује да ли постоје незаконитости, неправилности, недостаци или пропусти, и, у случају да утврди да постоје и да је потребна интервенција, изриче мере и даје препоруке. Посао инспектора је такве врсте и природе да захтева да се обавља самостално, без незаконитог спољашњег утицаја, ограничења, наговарања, притисака, претњи или мешања, те да инспектор брани самосталност од политичких притисака, интервенција и утицаја. У случају угрожавања или нарушавања самосталности инспектор ће потражити заштиту од руководиоца, унутрашње контроле инспекције или другог надлежног органа. Самосталност инспектора у одлучивању може бити ограничена само законом, ако је прописано да је инспектор обавезан да поступи по налогу или захтеву другостепеног органа, независног органа, јавног тужиоца и суда.

Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20) у члану 6. уређује одговорност за рад државног службеника, утврђујући да државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада и да нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима. Чланом 82. став 2. истог закона прописано је да се при оцењивању државних службеника вреднују мерила за оцењивање, и то, између осталог, самосталност.

И Закон о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 - др. закон) у члану 16. ст. 1. и 2. прописује да је службеник дужан да поступа у складу с Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и да нико не сме вршити утицај на службеника да нешто чини или не чини супротно прописима. Овај закон, такође, у члану 132а став 2. прописује да се при оцењивању вреднују мерила за оцењивање, и то, између осталог, самосталност.

Самосталност инспектора, сагласно члану 49. Закона о инспекцијском надзору, значи да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. Самосталност инспектора ограничена је једино овлашћењима и дужностима које има, тј. која су му утврђена законом и другим прописом заснованим на закону. Свакако, самосталност није неограничена и не може представљати и прерасти у самовољу, већ је везана законом и другим прописом који је заснован на закону.

2) Инспектор – овлашћено службено лице које ужива самосталност у раду и кривичноправну заштиту

У члану 39. став 1. Закон о општем управном поступку одређује да орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. У ставу 2. истог члана овај закон дефинише да је овлашћено службено лице - оно лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку.

Закон о инспекцијском надзору, у уводним одредбама којима се одређује значење израза – члан 3. тачка 2), утврђује да је инспектор - службено лице са посебним овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту прописану законом. Овај закон у члану 46. став 1. одређује да послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора.

Самосталност инспектора се огледа у два правца: самосталност код извођења доказа и утврђивања чињеничног стања, у складу са начелом истине и слободне оцене доказа из члана 10. Закона о општем управном поступку, и самосталност у примени материјалних прописа на утврђено чињенично стање, извођењу одговарајућих закључака о законитости пословања и поступања надзираног субјекта и доношењу одлуке у конкретној управној ствари, односно доношењу решења.

Инспектор, који је овлашћено службено лице поступка инспекцијског надзора, као посебног управног поступка, и других поступака које води, има посебна овлашћења, али и посебне дужности и одговорност. Због тога ужива кривичноправну заштиту као службено лице, у складу са Кривичним закоником („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 - исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19). Кривични законик у члану 112. став 3. службеним лицем сматра следећа лица: лице које у државном органу врши службене дужности; изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима; јавни бележник, јавни извршитељ и арбитар, као и лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу; лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова; војно лице. У оквиру групе кривичних дела против државних органа, у чл. 322, 323. и 324. Кривичног законика прописана је кривичноправна заштита службеног лица прописивањем кривичних дела Спречавање службеног лица у вршењу службене радње, Напад на службено лице у вршењу службене дужности и Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње. Упоредо са категоријом службених лица, где спадају и инспектори, Кривични законик утврђује и категорију „посла од јавног значаја“, под којим се сматра обављање професије или дужности која има повећани ризик за безбедност лица које га обавља, а односи се на занимања која су од значаја за јавно информисање, здравље људи, образовање, јавни превоз, правну и стручну помоћ пред судским и другим државним органима.

Најзначајнија радња коју предузима инспектор, као овлашћено службено лице које је самостално у раду, је доношење решења којима одлучује о правима и обавезама надзираних субјеката, односно странака у поступку, и изричу управне мере у случају вероватних или постојећих незаконитости, у складу са посебним законом, Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку. У члану 141. став 1. Закона о општем управном поступку, којим се уређује решење, прописано је да оно садржи потпис овлашћеног службеног лица, које га доноси, а у поступку инспекцијског надзора је то инспектор. У односу на одређене недостатке претходног системског законодавства, односно претходно важећег Закона о општем управном поступку, одакле је потицало схватање да руководилац има првенство у доношењу решења, Закон о општем управном поступку у члану 39. став 3. изричито прописује да ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководилац органа. Тиме се утврђује овлашћење и дужност овлашћеног службеног лица - инспектора да доноси и потписује решење у управном поступку, односно у поступку инспекцијског надзора (као посебном управном поступку), а тек ако нема овог службеног лица, односно ако оно, уз придржавање прописа, није одређено, онда руководилац доноси и потписује решење. Ради правне перфектности, потребно је и постоји законска обавеза да овлашћена службена лица – инспектори, који испуњавају законске услове за доношење решења, и правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу буду одређени као службена лица са тим овлашћењем. Из изложеног следи одредба члана 141. став 7. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да решење потписује овлашћено службено лице које га доноси, односно руководилац органа. Чланом 23. став 2. Закона о државној управи прописано је да министар, између осталог, доноси решења у управним и другим појединачним стварима. Међутим, имајући у виду цитиране одредбе Закона о општем управном поступку и Закона о инспекцијском надзору, као посебних закона у односу на Закон о државној управи,

који имају предност у примени у односу на Закон о државној управи, за доношење решења у управном поступку од стране министра, неопходно је да је законом – општим или посебним – изричито прописано у којим поступцима и управним стварима министар непосредно доноси решење, или да овлашћено службено лице које доноси решење није одређено, па би се активирало супсидијарно овлашћење министра на доношење решења у управном поступку, у складу са чланом 39. став 3. Закона о општем управном поступку. Притом, министар може да овласти руководиоце унутар органа (државни секретар, помоћник министра, директор органа у саставу министарства и др.) да доносе решења у управном поступку. Такође, министар, у складу са чланом 59. Закона о државној управи, доноси решења у другостепеном управном поступку, и такође може да овласти руководиоце унутар органа да доносе ова решења по овлашћењу министра. Како је изложено, насупрот другостепеном поступку, у првостепеном поступку важи обрнуто правило - решење доноси овлашћено службено лице, а ако оно није одређено, онда решење доноси руководилац органа, који може на доношење решења овластити руководиоце унутар органа.

Инспектор, који је овлашћен и дужан да самостално поступа према закону и другом пропису, поступа у складу са чланом 7. Закона о општем управном поступку, којим је утврђено начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, према коме је орган, који поступа преко овлашћеног службеног лица, 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.

Повреда самосталности инспектора, као овлашћеног службеног лица, може имати за исход и поништавање коначног решења применом члана 183. став 1. тачка 5) Закона о општем управном поступку. Наиме, ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи – биће поништено. Другостепени орган или надзорни орган решењем ће на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично поништити коначно решење. Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган решење ће поништити орган који је донео коначно првостепено решење.

3) Извођење и слободна оцена доказа, утврђивање чињеница и доношење одлука

Да би инспектор могао да самостално донесе одлуку у поступку инспекцијског надзора, неопходно је да утврди одлучне чињенице, тј. чињенице на којима се одлука заснива. Инспектор одлучује по свом уверењу које чињенице узима као доказане, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка. У питању је слободна оцена доказа из члана 10. став 2. Закона о општем управном поступку, кроз коју се изражава самосталност у раду инспектора.

Чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари утврђују се доказима. Доказ представља основ из којег се изводи закључак о истинитости или неистинитости чињеница које се утврђују у поступку, а од којих зависи одлука у поступку. Доказивање почиње када орган установи које су то чињенице и које су од њих спорне. Општепознате чињенице се не доказују, као ни чињенице чије постојање закон претпоставља, а дозвољено је доказивати да оне не постоје, ако законом друкчије није одређено. О управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују (чињенице које су учињене вероватним), као што је то случај у погледу чињења вероватним чињеница које изискују одређивање превентивне мере.

Чињеница је у поступку инспекцијског надзора доказана када је код поступајућег инспектора створила уверење и убеђење да постоји, да је истинита, недвојбена и неспорна, чему не противурече друге чињенице.

Доказна средства у поступку инспекцијског надзора су: исправе; увиђај; вештачење; сведоци и изјава странке. Посматрајући доказе према њиховом значају и фактичкој важности

у поступку инспекцијског надзора, сматрамо да су, према природи и сврси инспекцијског надзора, основна доказна средства за утврђивање чињеничног стања и доношења одлуке на основу утврђених чињеница у поступку инспекцијског надзора – подаци прикупљени по службеној дужности или од странке, укључујући увид у документацију/исправе, фотографије, предмети и други материјални докази, увиђај, односно непосредно опажање инспектора, налази лабораторија и други облици вештачења, тј. материјални докази. У том смислу, налазимо да су персонални докази - сведоци (сведочење) и изјава странке – у поступку инспекцијског надзора, ипак, својеврсна помоћна доказна средства, уз основна – материјална доказна средства. Закон, свакако, не прави формалну градацију између доказне снаге ових доказних средстава, нити може то да учини, али су заправо, фактички - према природи овог поступка, његовог циља и предмета – важнији и поузданији материјални докази од персоналних доказа. Персонални докази (сведоци, изјава странке) су, фактички и геберално посматрано, мање објективни, односно подложнији су субјективни оценама и утицајима, који могу бити и незаконите природе (а што није лако доказиво), као и променама протеклом времена (заборављање детаља, мењање исказа итд.), за разлику од материјалних доказа (нпр. документација), за које можемо да кажемо да су постојанији.

Исправе подносе странке или прибавља орган који води поступак. Странка подноси исправу у оригиналу или микрофилмској или електронској копији или репродукцији копије, или у овереном или обичном препису. Овлашћено службено лице увек може захтевати да се покаже оригинал исправе. Исправа може бити јавна и приватна. Пример целовитог законског одређења исправе је дефиниција исправе из Кривичног законика, која утврђује да се исправом сматра сваки предмет који је подобан или одређен да служи као доказ какве чињенице која има значај за правне односе, као и рачунарски податак (члан 116. тачка 26) Кривичног законика).

Увиђај се изводи када је ради утврђивања неке чињенице потребно непосредно опажање овлашћеног службеног лица – инспектора. Увиђај, као доказно средство, карактеристично је за теренски инспекцијски надзор и у суштини теренски инспекцијски надзор представља увиђај (који се још назива и преглед или инспекцијски преглед). Странка може да присуствује увиђају, а ко се поред странке позива на увиђај одређује овлашћено службено лице. Увиђај се изводи на рочишту ако ствар може да се донесе без тешкоћа, иначе се изводи тамо где се ствар налази (члан 133. став 3. Закона о општем управном поступку). Инспектор може наложити да се снима цео увиђај или његов део, а снимак се прилаже записнику, у складу са чланом 133. став 4. Закона о општем управном поступку, као његов саставни део, као што су саставни део записника и контролна листа и анализа одговарајуће стручне институције, односно акредитованог тела, према члану 35. став 3. Закона о инспекцијском надзору. Снимање увиђаја у поступку инспекцијског надзора одређује се закључком.

Вештачење се изводи када је за утврђивање или оцену неке чињенице потребно стручно знање којим овлашћено службено лице не располаже. Овлашћено службено лице одређује вештака, једног или више - зависно од сложености вештачења, као и предмет и обим вештачења и рок за давање налаза и мишљења. Вештачење се може поверити лицу које има одговарајуће образовање и стручно знање, као и научној или стручној установи (нпр. акредитована лабораторија, институт/завод за јавно здравље и др).

Сведок може да буде свако лице које је било способно да опазе чињеницу о којој треба да сведочи и ко може своје опажање да саопшти. Лице које учествује у поступку као овлашћено службено лице не може бити сведок, па тиме сведок не може бити ни други инспектор у поступку заједничког инспекцијског надзора. Тиме, службено лице које не учествује у поступку може бити сведок. Свако лице које се позива као сведок дужно је да се одазове позиву и да сведочи, ако законом није друкчије прописано.

Ако чињеница не може да се утврди другим доказима, орган може да узме усмену изјаву странке. Изјава странке, тиме, има улогу својеврсног помоћног доказног средства.

Нарочито негативан утицај на саосталност и интегритет инспектора имају лажни искази. Инспектор, сагласно члану 106. став 3. Закона о општем управном поступку, упозорава странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним Законом о општем управном поступку, као и да је давање лажног исказа кривично дело.

У складу са слободном оценом доказа, поступајући инспектор посебно ће ценити чињеницу мењања исказа учесника у поступку инспекцијског надзора који је у току, односно у поступцима – у поступку који је претходио поступку инспекцијског надзора и текућем поступку инспекцијског надзора. Инспектор ће оценити веродостојност изјаве кроз усаглашеност са утврђеним чињеницама и другим доказним средствима, и утврдити која од верзија изјаве је веродостојна. Инспектор је, дакле, овлашћен да цени веродостојност изјаве, тј. да исказу придаје већу или мању важност, па је овлашћен да одређени исказ, у склопу оцене тог доказа засебно и у вези са другим доказима, као и на основу резултата целокупног поступка, оцени веродостојним, мање веродостојним или неверодостојним. Инспектор се у тој оцени руководи ставом да је меродавно оно што произлази као целина исказа и што дефинитивно произлази из исказа.

Поступак инспекцијског надзора који је окончан решењем против којег не може да се изјави жалба (коначно решење) понавља се, на основу члана 176. став 1. тачка 8) Закона о општем управном поступку, ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела.

Сведок, вештак, преводилац или тумач, који да лажан исказ у поступку инспекцијског надзора, као и странка која приликом извођења доказа саслушањем странака у поступку инспекцијског надзора да лажан исказ, а на овом исказу буде заснована одлука донесена у том поступку, чини кривично дело Давање лажног исказа из члана 335. Кривичног законика. Ово дело чини сведок, вештак, преводилац или тумач, који да лажан исказ, између осталог, у управном поступку или у другом законом прописаном поступку (тима и у поступку инспекцијског надзора, службене саветодавне посете, службене контроле и посебним поступцима инспекцијског надзора и контроле). Ово дело чини и странка која приликом извођења доказа саслушањем странака у, поред осталог, управном поступку да лажан исказ, а на овом исказу буде заснована одлука донесена у том поступку. Учинилац који добровољно опозове лажан исказ пре него што се донесе коначна одлука, може се ослободити од казне. Услови за опозив су, дакле: 1) да је лажни исказ добровољно опозван и 2) да је то учињено пре него што је донета коначна одлука. Према ставу судске праксе, нужно је да се лажни исказ сведока односи на чињенице које могу бити од утицаја на одлуку у предмету у коме се даје исказ, али није од значаја да ли је на том исказу и заснована одлука у поступку. За давање лажног исказа неопходно је да је посредни директни умишљај, а не нехат или лоше памћење, лоше опажање, заблуда, неразумевање и слично, те да је дошло до саопштавање неистине или прикривања истине исказом који не одговара стварности, односно да постоји вољни елемент дела давања лажног исказа изјавама које су дате као категоричне тврдње о чињеницама које су биле од кључног или битног значаја за доношење одлуке у поступку. За кривични прогон за ово кривично дело је потребно да је да је поступак у ком је дат овакав исказ правноснажно окончан, па ако се из тока тог поступка утврди да је исказ био лажан јавни тужилац има основа да подигне оптужницу.

Инспектор, ради утврђивања чињеница у поступку инспекцијског надзора, има овлашћење, у складу са чланом 21. Закона о инспекцијском надзору, да: 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 носиоци 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; 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 затечена на месту надзора; узима писане и усмене изјаве надзираних субјеката - физичких лица и заступника, односно овлашћених лица у надзираном субјекту - правном лицу и других запослених или радно ангажованих лица, сведока, службених лица и заинтересованих лица, и да их позива да дају изјаве о питањима од значаја за инспекцијски надзор; наложи да му се у одређеном року ставе на увид пословне књиге, општи и појединачни акти, евиденције, уговори и друга документација надзираног субјекта од значаја за инспекцијски надзор, а у облику у којем их надзирани субјекат поседује и чува; врши увиђај, односно прегледа и проверава локацију, земљиште, објекте, пословни и други нестамбени простор, постројења, уређаје, опрему, прибор, возила и друга наменска превозна средства, друга средства рада, производе, предмете који се стављају у промет, робу у промету и друге предмете којима обавља делатност или врши активност, као и друге предмете од значаја за инспекцијски надзор; узме потребне узорке ради њиховог испитивања и утврђивања чињеничног стања, у складу са посебним законом и прописима донетим на основу закона; фотографише и сними простор у коме се врши инспекцијски надзор и друге ствари које су предмет надзора; обезбеди доказе.

Надзирани субјекат је дужан да инспектору омогући увид у оне евиденције и другу документацију и исправе, односно податке које инспектор није могао да прибави по службеној дужности. За такве податке постоји обавеза надзираног субјекта да их учини доступним инспектору и у односу на њих могу се јавити штетне последице по надзираног субјекта. Ако странка упркос налогу не поднесе исправу органу цени, с обзиром на околности случаја, од каквог је то значаја за одлучивање о управној ствари (члан 122. став 3. Закона о општем управном поступку). У том смислу, сумња која проистекне због ускраћивања информација, односно недостављања доказа и података од стране надзираног субјекта које је, у складу са законом, дужан да достави инспекцији, инспекција може оценити као злоупотребу права у поступку (злоупотребу процесних права), што у поступку инспекцијског надзора бити на штету надзираног субјекта.

Ако више инспекција врши заједнички надзор, надзирани субјект има право да инспектору ускрати давање података и изјава које је дао једном инспектору, чиме се постиже његово административно растерећење и подстиче координација и сарадња међу инспекцијама, дељење информација, ефикасност и економичност поступања. Исто тако, надзирани субјект има право 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 неопходно ради предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Инспектор има овлашћење 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, Закон о личној карти у члану 21. став 1. прописује 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 истим законом је у члану 29. тачка б) прописан прекршај за лице које одбије да покаже личну карту службеном лицу овлашћеном за легитимисање. Ово овлашћење је врло корисно за вршење теренског инспекцијског надзора и у свему одговара статусу инспектора као службеног лица. Истовремено, избегава се неоправдано трошење полицијских ресурса и ангажовање припадника полиције (нпр. саобраћајна полиција, комунална милиција), на тражење инспекције, само ради вршења овлашћења утврђивања идентитета лица увидом у личну исправу.

О предузетим радњама у циљу доказивања, инспектор саставља записник.

Инспектор је, дакле, самосталан и слободан у избору чињеница које треба доказати у поступку и доказних средстава за доказивање тих чињеница, као и у погледу тога да ли и кад је чињеница у довољној мери доказана. Границе самосталности инспектора у овом погледу

постављене су законом. Дobar инспектор једнако избегава екстремно поступање у смислу строгог, ригидног, крутог и чисто формалног придржавања правила, тако да се не остварује смисао, циљ, сврха и дух закона, као и подривање владавине закона сопственим личним проценама интереса, самовољом, произвољношћу и прекорачењем овлашћења.

Тако, за јавне исправе вреди законска претпоставка тачности, осим у оспореном делу (оспорава се истинитост одређених утврђених или потврђених чињеница или исправност састављања исправе, исправу је издао ненадлежни орган, није издата у прописаној форми, стављене су примедбе на записник и др). Према члану 118. став 2. Закона о општем управном поступку, јавна исправа доказује оно што се у њој утврђује или потврђује, с тим да исту доказну вредност имају и друге исправе које су прописима изједначене са јавном исправом, а чланом 120. истог закона прописано је да је дозвољено да се доказује да су у јавној исправу или копији јавне исправе чињенице неистинито потврђене или да је јавна исправа, односно копија јавне исправе неисправно састављена. Затим, електронском документу не може се оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику, сагласно члану 7. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, а за супротна поступања су чл. 70. и 71. овог закона прописани прекршаји одговорних лица у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, правних лица која су органи јавне власти, њихових одговорних лица и физичких лица која су органи јавне власти. Општепознате (ноторне) чињенице не доказују се, сагласно члану 116. став 3. Закона о општем управном поступку. Даље, када је реч о оборивим законским, односно правним претпоставкама, може се доказивати супротно од оног што се законом претпоставља, у складу с чланом 116. став 4. Закона о општем управном поступку. Постоје и чињенице које су учињене вероватним, када је то законом одређено, тако да тада, у складу са чланом 116. став 5. Закона о општем управном поступку, о управној ствари може да се одлучи на основу чињеница које нису потпуно утврђене или које се доказима само посредно утврђују.

Самосталност у раду инспектора подразумева примену овлашћења слободне оцене (дискрециона овлашћења) и целисходност у одлучивању. Када је правном нормом инспектору прецизно и тачно одређено како је дужан да поступи у одређеној ситуацији, а од тога не постоји могућност одступања, јер инспектору није поверена слобода да процени и изабере начин на који ће поступити, који акт ће донети и које мере и радње ће предузети и изрећи, односно предложити или наложити, тада се ради о везаној надлежности. Насупрот њој стоје овлашћења за дискрециону (слободну) оцену. Тада је инспектору поверено овлашћење да слободно, али крећући се у оквирима закона, односно његових начела, сврхе, циља и смисла закона, размотри и одлучи како да поступи у конкретном случају. Помоћу овлашћења за дискрециону (слободну) оцену (дискреционих овлашћења) инспектори тумаче правну норму и утврђују да ли је и како је примењена у пракси, па на основу утврђеног стања одлучују да ли треба предузети одређене мере и радње како би се утврђено лоше стање поправило, односно како би се утврђено добро стање одржало и предупредило да се не погорша у будућности и, ако треба, које су то мере и радње - превентивне, корективне, принудне, односно репресивне. Границе самосталности инспектора код вршења инспекцијских дискреционих овлашћења, односно решавања инспектора по слободној оцени, у склопу начела законитости, сагласно члану 5. став 2. Закона о општем управном поступку и члану 24. Закона о управним споровима, постављене су у виду граница овлашћења датих законом и циља у коме је овлашћење дато. Правилност вршења овлашћења слободне оцене, односно целисходност решења може се процењивати једино у другостепеном управном поступку, али не и управном спору, у коме се проверава законитост решења. Према члану 158. тач. б) и 7) Закона о општем управном поступку, решење може да се побија због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато, односно због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени. Закон о општем управном поступку у члану 171. став 5.

прописује да другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени. Међутим, и Управни суд у управном спору поништава решење ако је у решењу донетом по слободној оцени орган инспекција прекорачила границе законског овлашћења или ако такво решење није донето у складу са циљем у којем је овлашћење дато, у складу са чланом 24. став 1. тачка 5) Закона о управним споровима. Чланом 43. став 1. Закона о управним споровима уређене су пресуде у спору пуне јурисдикције, прописивањем да када 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, а таква пресуда у свему замењује поништени акт (спор пуне јурисдикције). Међутим, спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени (члан 43. став 2. Закона о управним споровима).

3. Спољна самосталност

Самосталност у раду инспектора, која је функционална и одређена границама утврђеним законом, је спољна – у односу на субјекте изван инспекције, односно органа у чијем саставу је инспекција и унутрашња – у односу на руководиоца инспекције, друге руководиоце унутар инспекције, односно органа и друге инспекторе.

Према члану 49. став 2. Закона о инспекцијском надзору, нико – дакле, нико изван или унутар инспекције/органа - не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен. То значи да су, сагласно закону, инспектори у свом раду, односно поступању и одлучивању ослобођени од незаконитог и непримереног ометања и утицаја у вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, како би обезбедили пуну примену закона, без политичког, економског или каквог другог недозвољеног притиска или злоупотребе било које врсте, коришћењем јавног положаја, средстава јавног информисања, принуде, односно присиле и претње или на било који други начин којим може да се угрози самосталност у раду инспектора. Законска интенција је да инспектор обавља посао самостално, без незаконитог спољашњег утицаја, ограничења, наговарања, притисака, претњи или мешања.

У вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, инспектор је везан планом/програмом рада, односно планом инспекцијског надзора и налогом за инспекцијски надзор (налогом за контролу), којима је одређен предмет надзора, односно контроле. Чланом 16. став 3. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је у вршењу инспекцијског надзора инспектор везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом - када се инспекцијски надзор врши и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.

Самосталност инспектора ограничена је законом и тако што је инспектор обавезан да поступи по законитом налогу или законитом захтеву другостепеног органа, независног органа, надзорног органа, управне инспекције, јавног тужиоца и суда, када су посредни обавезујућа упутства другостепеног органа, контрола и препоруке од стране Заштитника грађана и надзорног органа у надзору над вршењем поверених послова, мере које се предлажу и налажу у управном инспекцијском надзору, захтев јавног тужиоца и управно-судска контрола.

У том смислу, механизми надзора и контроле над инспекцијским надзором, који се ближе објашњавају у наставку, су:

- 1) жалба на решење инспектора и поступак по жалби;

- 2) тужба и управни спор;
- 3) притужба на рад службеног лица инспекције и притужбени поступак;
- 4) управни инспекцијски надзор, који спроводи управна инспекција;
- 5) надзор над радом, и
- 6) контрола од стране Заштитника грађана.

1) Жалба на решење инспектора и поступак по жалби

Први од начина надзора и контроле над инспекцијским надзором је жалба против решења донетог у поступку инспекцијског надзора и поступање по жалби у другостепенем поступку. Против решења инспектора може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана доставе писаног решења, у складу са чланом 39. став 1. Закона о инспекцијском надзору, односно 15 дана од обавештавања странке о решењу, ако законом није другачије прописано. Посебним законом може се предвидети краћи рок за изјављивање жалбе против решења (ако је предвиђен, краћи рок, по правилу, износи 8 дана). 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. У складу са чланом 80. став 2. Закона о општем управном поступку, ако је рок одређен на дане, дан када је обавештавање извршено, односно дан у који пада догађај од ког се рачуна трајање рока, не урачунава се у рок, већ се почетак рока рачуна од првог наредног дана.. Прописано је 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 другачије прописано, односно ако жалба није законом искључена (члан 13. став 1. и члан 151. став 1. Закона о општем управном поступку) - посебним законом жалба против решења које се доноси у поступку инспекцијског надзора може бити искључена, чиме је то првостепено решење коначно у управном поступку. Жалба се може изјавити и против процесних решења, када је то законом предвиђено (жалба против решења о прекриду поступка, враћању у пређашње стање, одбијање захтева за разгледање списа и др).

У упутству о правном средству, као саставном делу решења, странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се изјави жалба, упутство садржи назив органа коме се жалба изјављује, назив органа коме се жалба предаје и у ком року, висину таксе која се плаћа и да жалба може да се изјави усмено на записник код органа против чијег решења се изјављује. Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Кад није било никаквог упутства или је било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења. У овом смислу изјашњавао се и Врховни суд Србије, поступајући у управно-судској материји, који у решењу У бр. 3270/03 од 11.06.2003. године утврђује: „Ако је странка погрешно упућена да против донетог решења може покренути управни спор, уместо да поднесе жалбу, тужба се одбацује, а рок за жалбу тече од пријема решења о одбачају тужбе:“

Жалба се може изјавити унутар жалбеног рока; у супротном, жалба је неблаговремена. Може се изјавити било када унутар прописаног рока, у ком смислу Управни суд у пресуди У бр. 8530/12 од 7.2.2014. године указује да: „По налажењу Управног суда, право је странке да рок за жалбу користи све до истека последњег дана тог рока, па је стога при оцени оправданости разлога за пропуштање жалбеног рока без значаја да ли је пре наступања догађаја који је условио пропуштање странка имала могућност да изјави жалбу. Када се повраћај у пређашње стање тражи због пропуштања рока за жалбу, битно је да је догађај који је спречио странку да уложи жалбу наступио до истека законског рока за жалбу и да је такве природе да је објективно онемогућио странку у вршењу те радње поступка. Притом је без значаја када је у току жалбеног рока такав догађај наступио, односно да ли је странка имала могућност да жалбу изјави и пре наступања тог догађаја, јер је право странке да ористи

жалбени рок у целини и да жалбу по свом нахођењу преда било када у току жалбеног рока до истека последњег дана рока.“

Сагласно члану 39. ст. 2. и 3. 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. Ово законско решење је на линији одредаба Закона о општем управном поступку, којим је у члану 154. прописано да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу (одложно дејство жалбе), ако законом није друкчије прописано. Жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, ако законом није друкчије прописано. Закон о општем управном поступку у члану 154. став 1. прописује да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, ако законом није друкчије прописано, а чланом 155. Закона о општем управном поступку уређено је одступање од одложног дејства жалбе, прописивањем да се решење, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес, а такође и усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и подношења жалбе. Посебним законом може бити дерогирано ово правило о одложном дејству жалбе прописивањем да жалба не одлаже извршење решења – увек или као правило у поступку, што је и учињено у значајном броју посебних закона којима се уређује инспекцијски надзор у одређеним областима. И у самом Закону о општем управном поступку предвиђена се процесна решења где жалба не одлаже њихово извршење.

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, којим је у члану 59. прописано да 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; Закону о локалној самоуправи - општинско/градско веће у управним стварима из изворне надлежности општине/града и другом закону и пропису о надлежности органа.

Странка може да се одрекне права на жалбу од када је обавештена о решењу до истека рока за жалбу. Одрицање од права на жалбу не може да се опозове. Само ако се све странке и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно. Затим, жалилац може одустати од жалбе док не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби. Одустајак од жалбе не може да се опозове. Кад жалилац одустане од жалбе, поступак по жалби обуставља се решењем које садржи и трошкове поступка по жалби.

Чланом 158. Закона о општем управном поступку прописани су разлози због којих решење може да се побија, и то:

- због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- због тога што га је донео ненадлежни орган;
- због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања;
- због тога што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању;
- због повреде правила поступка;
- због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато;

- због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени;
- због тога што није донето сагласно гарантном акту.

Законом о општем управном поступку у члану 159. 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. Жалилац може, али не мора да наводи чланове закона и других прописа, да их цитира, да цитира ставове управне и судске праксе и сл. У жалби се могу износити нове чињенице и нови докази, али је жалилац дужан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку. У овом погледу изјашњава се Управни суд у пресуди 9У бр. 5957/2011 од 20.2.2013. године: „Наиме, по налажењу суда, ако је странка у жалби изнела нове чињенице и нове доказе, али није објаснила због чега их није изнела у првостепеном поступку, другостепени орган није овлашћен да само због тога одбије да узме у оцену у жалби изнете нове чињенице и нове доказе. У оваквом случају, другостепени орган је дужан да позове странку да тај недостатак отклони у остављеном року. Како тужени орган то није учинио, то је, у конкретном случају, повредио правила поступка, а што је у поновном поступку дужан да отклони.“ И када поднесак није означен као жалба (нпр. означен је као „молба“, „захтев“, „изјашњење“ и сл), сматра се као жалба ако из садржине произлази јасна намера странке да побија решење (члан 159. Закона о општем управном поступку).

У поступању првостепеног органа по жалби, он може најпре да решењем одбаци жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је поднело неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио, сагласно члану 162. став 1. у вези са чланом 59. став (2) Закона о општем управном поступку. Када је реч о благовремености жалбе, Врховни суд Србије у пресуди У бр. 9172/2007 од 15.1. 2009. године заузима став да се жалба сматра благовременом уколико на поуздан начин није могуће утврдити датум достављања акта који се жалбом оспорава. Такође, Управни суд у пресуди 9У бр. 15517/2'14 од 19.5.2016. године утврђује да жалба, која и после давања налога за уређење, не садржи све елементе прописане законом, може бити одбачена као неуредна, али не и као недопуштена.

Жалба не може бити одбачена због тога што не садржи разлоге због којих се решење побија из члана 159. овог закона. Интерес је жалиоца да наведе и опише разлоге због којих побија жалбу и да их правилно систематизује. Међутим, и када то не учини, жалба због тога не може бити одбачена. Против решења којим је жалба одбачена може да се изјави жалба у року од осам дана од обавештавања странке о решењу; жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена. Првостепени орган, затим, може да поништи побијано решење ако оно садржи неки од разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, којим је уређен део разлога за поништавање коначног решења – у питању су разлози за делимично или потпуно поништавање решења: решење је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; решењем би се извршењем могло проузроковати неко кривично дело; извршење решења уопште није могуће; решење је донето без захтева странке (члан 90. став (5) овог закона), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење; решење је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи; решење садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости; решење је донео стварно ненадлежни орган, изузев Владе, а није реч о првом разлогу за поништавање. Жалба против решења којим је првостепени орган поништио побијано решење предаје се другостепеном органу, који одлучује о жалби. Ако жалба не буде одбачена нити побијано решење поништено из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, жалба се доставља противној странци на одговор, а противна странка може да достави одговор у року који одреди орган, а који не може бити краћи од осам ни дужи од 15 дана.

Првостепени орган може да замени ожалбено решење како би удовољио жалбеном захтеву - новим решењем се побијано решење поништава, ако законом није друкчије прописано. Са овим у вези, чланом 29. Закона о управним споровима уређено је удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог, прописивањем да ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и управни суд. У том случају, суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у наведеном року, суд ће донети решење о обустављању поступка, а ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

Ако нађе да је то неопходно, првостепени орган може да допуни поступак, што би се спровело кроз поступак допунског инспекцијског надзора, у складу са чланом 6. став 8. Закона о инспекцијском надзору. Против новог решења може се поднети жалба, која се предаје другостепеном органу.

Ако првостепени орган не одбаци жалбу, не поништи побијано решење из разлога предвиђених у члану 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона, којим је уређен део разлога за поништавање коначног решења, нити удовољи жалбеном захтеву, прослеђује жалбу другостепеном органу у року од 15 дана од пријема жалбе, односно 30 дана од пријема жалбе ако је жалба послата на одговор противној странци. Првостепени орган даје одговор на жалбу, у коме је дужан да оцени све наводе жалбе, и прослеђује да другостепеном органу заједно са списима предмета и одговором противне странке. У овом погледу, Управни суд у пресуди 20У бр. 9015/10 од 17.12.2010 указује на следеће: „Изјашњење на жалбене наводе које је првостепени орган дао у пропратном акту, уз који је другостепеном органу доставио жалбу са пратећим списима, не могу да потконе недостатке у образложењу ожалбеног решења и не могу да утичу на одлуку туженог органа, јер разлози који упућују на решење какво је дато у диспозитиву морају да буду садржани у образложењу решења.“

Поступајући по жалби, другостепени орган решењем одбацује жалбу која није благовремена, није дозвољена, коју је изјавило неовлашћено лице или која није уређена у року који је орган одредио, у складу са чланом 59. став (2) овог закона. Ако жалбу не одбаци, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично и сам одлучити о управној ствари, поништити решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак, или га изменити. Другостепени орган може, дакле, да:

- 1) одбаци жалбу;
- 2) усвоји жалбу и поништи побијано решење, при чему ће вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак или ће га сам решити;
- 3) усвоји жалбу и измени, односно преиначи побијано решење – у корист и на штету жалиоца;
- 4) одбије жалбу.

У овом смислу, Управни суд у пресуди 9У бр. 23728/2010 од 8.3.2012. године указује на то да: „Диспозитив решења другостепеног органа, донетог у поступку по жалби, не може гласити да решење првостепеног органа органа остаје на снази, будући да такав диспозитив не садржи одлуку по жалби.“ Такође, Врховни суд Србије у пресуди жУ бр. 8289/2008 од 5.3.2009. године утврђује: „Нејасан је диспозитив решења другостепеног органа којим се истовремено исто решење поништава и преиначује у одређеном делу.“

Другостепени орган одлучује о жалби на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени или другостепени орган. На облик и садржину решења које доноси другостепени орган примењују се одредбе које се односе на решење из управног поступка (чл. 140. и 141. Закона о општем управном поступку), с тим што другостепено решење мора да садржи и оцену навода жалбе. Управни суд у пресуди 9У бр. 3999/2010 од 9.9.2010. године указао је на

следеће: „Када другостепени орган у поступку по жалби огласи ништавим решење првостепеног органа, у образложењу решења мора да наведе разлог ништавости прописан законом.“, као и у пресуди 17У бр. 13855/2014 од 7.10.2016. године: „Када другостепени орган поништи решење првостепеног органа дужан је да у образложењу решења наведе у чему се састоји погрешно утврђено чињенично стање и погрешна примена материјалног права, ако је на тим тврдњама заснована његова одлука.“ Другостепени орган испитује побијано решење у границама жалбеног захтева, пошто претходно утврди да ли се жалбени захтев састоји од тражења да се побијано решење измени, да се поништи у целини или делимично или да се поништи у целини или делимично уз доношење новог решења којим се друкчије одлучује о управној ствари. Другостепени орган испитује постојање разлога за побијање решења који су наведени у жалби, а по службеној дужности испитује постојање разлога за поништавање из члана 183. став (1) тач. 1)-6) овог закона и надлежност првостепеног органа. Другостепени орган може да усвоји жалбени захтев и из разлога који нису наведени у жалби и може да измени побијано решење у корист жалиоца и мимо жалбеног захтева, али само у оквиру захтева који је жалилац поставио у првостепеном поступку и ако тиме не вређа право трећих лица. Другостепени орган, пак, може да измени побијано решење на штету жалиоца, али само из разлога за поништавање из члана 183. став (1) овог закона или укидање решења из члана 184. овог закона. У пресуди Врховног суда Србије У. бр. 525/03 од 4.12.2003. године указује се на следеће: „Другостепени орган, по оцени Врховног суда Србије, није овлашћена да споји жалбу поднету против посебних одлука донетих у засебним управним поступцима, нити може по њима донети једно решење, само због тога што су разлози другостепеног решења идентични.“

Другостепени орган одбија жалбу ако нађе: да је првостепени орган правилно спровео поступак и да је побијано решење законито и правилно; да је у првостепеном поступку било недостатака који нису утицали на законитост и правилност побијаног решења; да је побијано решење засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења. Другостепени орган може у образложењу решења којим одбија жалбу да се позове на наводе из образложења првостепеног решења. „Погрешно позивање доносиоца акта на одређени процесни пропис не представља разлог з апоништај оспореног управног акта, ако је управна ствар правилно решена.“, закључује Врховни суд Србије у пресуди У. бр. 1458/2008 од 24.12.2008. године.

Ако другостепени орган нађе да је побијано решење законито и правилно, али да се циљ због кога је оно донето може постићи и другим средствима повољнијим по странку, измениће првостепено решење у том смислу. Овде је посреди начело сразмерности, утврђено у члану 6. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке, с тим да када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.

У поступку по жалби другостепени орган је дужан да одлучи у целини о захтеву жалиоца, односно да у образложењу свог решења оцени све наводе у жалби изјављеној против првостепеног решења, што потврђује и Управни суд у пресуди 9У бр. 11629/2010 од 21.1.2011. године и Врховни суд Србије у пресуди У бр. 3010/72 од 22.1.1973. године, а у пресуди 23У бр. 2123/2010 од 21.10.2010. године утврђује да: „Ако надлежни орган у образложењу решења није ценио све наводе жалбе, учинио је повреду правила поступка.“

Члан 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору предвиђа да у случају да је првостепена одлука инспектора већ једанпут била поништена, другостепени орган не може је опет поништити и упутити предмет инспекцији на поновни поступак, него ће сам решити ову управну ствар. Тиме се спречава вишеструко поништавање и одуговлачење поступка.

Одредбе члана 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору представљају посебне одредбе у односу на члан 171. Закона о општем управном поступку, којим је уређено поништавање побијаног решења и одлучивање о жалбеном захтеву или управној ствари. Тим општим одредбама Закона о општем управном поступку прописано је да другостепени орган поништава побијано решење и прослеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган. Другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је:

- чињенично стање погрешно или
- непотпуно утврђено или
- понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења.

У том случају, другостепени орган поништава побијано решење и сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем. Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан у свему да поступи по другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење, против којег странка има право на жалбу. По поништавању побијаног решења другостепени орган ће проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу, само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење. Другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари и ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени.

Истина је да су одредбама Закона о општем управном поступку предвиђене ситуације када другостепени орган поништава првостепено решење и сам одлучује о управној ствари, али тим одредбама није изричито и недвосмислено прописано да у случају да је првостепена одлука већ једанпут била поништена, другостепени орган не може да је опет поништи и упути предмет првостепеном органу на поновни поступак, него сам решава ову управну ствар, како је то учињено у Закону о инспекцијском надзору, који – као посебан закон у односу на Закон о општем управном поступку – има предност (првенство) у примени у инспекцијским предметима.

Овакво законско решење, којим се превентивно утиче на одуговлачење поступка, а поспешује ефикасност поступка и рационално коришћење буџетских и приватних ресурса (економичност), у домаћем законодавству налазимо и у парничном, прекршајном и кривичном поступку (видети: члан 387. став 3. Закона о парничном поступку, члан 154а став 1. Закона о прекршајима и члан 455. став 2. Законика о кривичном поступку).

Додајемо да је правна снага одредаба члана 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору појачана прекршајним одредбама члана 61. став 2. истог закона, којима је прописано да ће се за прекршај новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казнити руководилац и овлашћено службено лице другостепеног органа ако другостепени орган, након што поништи првостепену одлуку инспектора која је већ једанпут била поништена, упути предмет инспекцији на поновни поступак, уместо да сам реши ту управну ствар.

Када је реч о ситуацијама да је првостепено решење инспектора већ једанпут било поништено и враћено првостепеном инспекцијском органу на поновни поступак, па инспекција донесе ново решење против којег буде изјављена жалба, а другостепени орган утврди да ни у поновљеном поступку чињенично стање није правилно или потпуно утврђено или да је дошло до повреде правила поступка која је утицала на законитост и правилност

побијаног решења, другостепени орган тада примењује члан 171. став 2. Закона о општем управном поступку. Тим одредбама прописано је да другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења. Након што другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа допуни поступак или понови цео поступак или његов део, на тај начин ће отклонити чињеничне и процесне недостатке који га спречавају да реши управну ствар, па ће на утврђеној чињеничној подлози, у складу са чланом 39. став 4. Закона о инспекцијском надзору у вези са чланом 171. став 2. Закона о општем управном поступку, донети одлуку у конкретной управној ствари, тј. сам је решити. „Уколико другостепени орган у поступку по жалби сам утврђује чињенично стање на основу доказа изведених у том поступку, дужан је да странкама омогући да учествују у поступку и да се изјасне о новоутврђеним чињеницама и изведеним новим доказима.“, утврђује Управни суд у пресуди бр. 20608/2010 од 1.3.2012. године. У случају непотпуно утврђеног чињеничног стања од стране првостепеног инспекцијског органа, коме је већ једанпут било поништено решење у истој управној ствари, другостепени орган, дакле, не може из тих разлога поново поништити решење инспектора и вратити га на поновни поступак и одлучивање, јер то не само што није у складу са законом и повлачи прекршајну одговорност, него и зато што постоје законски механизми за решавање оваквих ситуација.

У пракси се, пак, дешавало да другостепени орган по други пут поништи првостепено решење и врати предмет првостепеном инспектору на поновни поступак, чиме поступајући инспектор није овлашћен да донесе решење у тој управној ствари, а када би га донео – оно би било ништаво. Оно што тада првостепени инспектор може да учини, а да би се избегао „пинг-понг ефекат“ у поступку, јесте да налог другостепеног органа сматра као налог за допуну поступка, извођење доказа и расветљавање и утврђивање чињеница ради доношења потпуне и правилне одлуке. Следствено, инспектор би извео одговарајуће доказе и утврдио чињенице, о чему би сачинио записник, који би са списима предмета доставио другостепеном органу на одлучивање.

Управни суд у пресуди 9У бр. 10999/2010 од 9.9.2010. године указује на следеће: „Да би другостепени орган могао сам да реши управну ствар у поступку по жалби, неопходно је да најпре уклони из правног саобраћаја ожалбени акт који је донео првостепени орган.“

Решење којим се одлучује о жалби издаје се без одлагања, а најкасније у року од 60 дана од када је предата уредна жалба, изузев ако законом није прописан краћи рок (члан 174. Закона о општем управном поступку).

Закон о општем управном поступку у члану 173. уређује жалбу кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року. Прописано је да кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року, другостепени орган захтева да му првостепени орган саопшти зашто благовремено није издао решење. Ако другостепени орган нађе да првостепени орган није издао решење у законом одређеном року из оправданог разлога, продужава рок за издавање решења за онолико колико је трајао оправдани разлог, а најдуже за 30 дана. Ако другостепени орган нађе да не постоји оправдани разлог због кога решење није издато у законом одређеном року, он сам одлучује о управној ствари или налаже првостепеном органу да изда решење у року не дужем од 15 дана. Ако првостепени орган поново не изда решење у року који је одредио другостепени орган, он сам одлучује о управној ствари.

Ако првостепени орган (овде – инспекција) не изда решење о отклањању неправилности у налогом или законом одређеном року, надзираном субјекту (странци) на располагању стоји законска могућност да захтева окончање поступка, сагласно члану 38. Закона о инспекцијском надзору. Тим чланом се уређује окончање поступка без доношења решења, прописивањем да ако инспектор не донесе решење по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, односно када

је законом прописан рок за доношење решења, надзирани субјекат може захтевати да инспектор оконча поступак. Ако инспектор то не учини у року од осам дана од дана подношења захтева, сматра се да је поступак обустављен и да, у погледу предмета налога, односно предмета надзора, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта. У том случају постоји, дакле, законска претпоставка да „ћутање инспекције значи одобрење“.

Закон о инспекцијском надзору у члану 38, према томе, говори о недоношењу решења по истеку дана окончања инспекцијског надзора одређеног у налогу за инспекцијски надзор, односно по истеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, односно када је законом прописан рок за доношење решења. За надзор се издаје налог – основни и, евентуално, допунски налог, када је било потребно продужити трајање надзора, односно допунити надзор, а који налог, у складу са чланом 16. став 2. Закона о инспекцијском надзору, садржи планирано трајање надзора (дан почетка и окончања надзора). То значи да се у налогу опредељује планирано време за првостепени поступак, укључујући и време потребно за доношење решења када се утврди неправилност. Ако инспектор не донесе решење по истеку тог рока из налога, односно из закона, надзираном субјекту на располагању стоји законска могућност да тражи окончање поступка, у складу са чланом 38. Закона о инспекцијском надзору. Када за надзор није издат налог, а то је ситуација из члана 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору, према коме је ванредан и допунски инспекцијски надзор могућ и без налога када то захтевају разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, или евентуална друга ситуација за коју је посебним законом прописано да се не издаје налог за надзор, па инспектор не донесе решење у законом одређеном року, надзираном субјекту и тада на располагању стоји законска могућност да тражи окончање поступка, у складу са чланом 38. Закона о инспекцијском надзору.

Одредбама члана 38. Закона о инспекцијском надзору, као посебног закона у односу на Закон о општем управном поступку, који као такав има предност у примени у односу на Закон о општем управном поступку, уређени су поступање и правне последице у случају „ћутања управе (инспекције)“, тако да у том случају странка не изјављује жалбу из члана 151. став 3. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року (а по којој би другостепени и првостепени орган поступали у складу са чланом 173. Закона о општем управном поступку). Ово 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. У тим случајевима странка нема правни интерес за изјављивање жалбе, што је утврђено законским одредбама. 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.

Врховни касациони суд је у пресуди Рев. бр. 591/2010 од 22.9.2010. године установљава да: „Република Србија одговара за накнаду штете коју су незаконитим поступањем проузроковали њени управни органи пропуштањем да одлуке доносе у законом прописаним роковима.“

Ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац. Ако жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену (члан 85. став 6. Закон о општем управном поступку).

2) Тужба - управни спор

Решење другостепеног органа по жалби је коначно и против њега може се покренути управни спор, у складу са Законом о управним

споровима. Исто важи и за првостепено решење против којег је искључена жалба, у складу са чланом 151. став 1. Закона о општем управном поступку. У упутству о правном средству, као саставном делу решења, странка се обавештава да ли против решења може да се изјави жалба или покрене управни спор. Ако може да се покрене управни спор, упутство садржи назив и седиште суда коме се подноси тужба, рок у коме се подноси тужба и висину таксе која се плаћа. Управни спор решава Управни суд, као суд посебне надлежности. 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 или када је то законом предвиђено.

Управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако:

1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;

2) је акт донео ненадлежни орган;

3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;

4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;

5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Да би управни акт, па тако и инспекцијско решење, био законит, неопходно је да задовољи све ове услове, тј. да не постоји ниједан од наведених разлога незаконитости.

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. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором прописано је и у члану 175. Закона о општем управном поступку, као ванредно правно средство – тим одредбама прописано је да орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

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.

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. 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 Законом о управним споровима сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку.

3) Притужба на рад службеног лица инспекције

Свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, ако сматра да су му њиховом незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе, у складу са Законом о државној управи, односно Законом о локалној самоуправи. Смисао притужбе на рад службеног лица инспекције је да омогући заштиту права или слобода странака и других лица од незаконите или неправилне радње, односно несавесног рада службеног лица инспекције, супротног принципима добре управе и етичком кодексу. На притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора дужан је да одговори непосредни руководиоца лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење у року од 15 дана од дана подношења притужбе.

Како не би дошло до двоструког одлучивања о истој ствари, ако су права притужиоца, за која притужбом указује да су повређена, већ заштићена у поступку инспекцијског надзора, путем жалбе (нпр. повреда правила поступка, непотпуно и погрешно утврђене чињенице, погрешна примена материјалног права и др.) или примедба на записник, овлашћено лице/орган не би разматрао притужбу са аспекта основаности притужбених навода, него би у одговору притужилац био упућен на заштиту својих права путем правног средства у управном поступку. Ако, пак, нема такве правне заштите у управном поступку (нпр. надзирани субјекат се притужује на некоректан однос, повреду етичких правила, правила понашања доброг службеника/инспектора, принципа добре управе; подносилац представке по чијој представи није покренут поступак притужује се на непредузимање радње покретања поступка или није обавештен о поступању са представком), притужба би била разматрана са аспекта њене основаности и одговор на притужбу би садржао закључак о основаности притужбе.

Притужбе на рад службених лица инспекције су, након измена и допуна члана 52. Закона о инспекцијском надзору из децембра 2018. године, регулисане правним режимом који је у складу са Законом о државној управи и Законом о локалној самоуправи, за разлику од режима до ових измена и допуна, када се на притужбу примењивао Закон о општем управном поступку у делу којим се уређује приговор. Сагласно члану 81. Закона о државној управи, органи државне управе дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених; на поднету притужбу орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор, а орган државне управе дужан је да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама. Према члану 71. ст. 3. и 4. Закона о локалној самоуправи, органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених, а на поднете притужбе органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да одговоре у року од 30 дана, ако подносилац притужбе захтева одговор. Притужбу поднету против службеног лица инспекције разматра и одговор на притужбу даје непосредни руководилац лица на које се притужба односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење. Разматрање притужбе окончава се и одговор на притужбу даје се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу. Поступак поводом притужбе окончава се, дакле, давањем одговора, који није управни акт.

Притужба представља посебан облик приговора због предузимања или непредузимања управне радње из чл. 28. и 147. Закона о општем управном поступку, а у области инспекцијског надзора. Стога, у складу са правилом да посебно има предност у примену односу на опште, у области инспекцијског надзора не могу се истовремено изјавити и приговор и притужба, него само притужба.

Поступак по притужби и одговор на притужбу је потребно да обухвате савесно разматрање притужбе и целовит увид у поступање на које се односи притужба, а одговор је неопходно да буде образложен (разлози и ставови, докази, чињенице и закључци), уз поштовање принципа добре управе.

Ако је лице незадовољно одговором на притужбу, може да, као прво, на овај одговор поднесе притужбу руководиоцу инспекције, односно лицу или органу који врши надзор над радом инспекције (нпр. министру; начелнику општинске, односно градске управе; председнику општине, односно градоначелнику), који на ту притужбу даје одговор, чиме се обезбеђује двостепеност у поступању по притужбама на рад службених лица инспекције. Ако је лице и после тог одговора незадовољно исходом поступања, оно може да се овим поводом обрати унутрашњој контроли инспекције (члан 54. став 4. Закона о инспекцијском надзору), која је овлашћена да води поступак унутрашње контроле инспекције сходном применом Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку. Притом, ваља имати на уму да по притужби на одговор - руководилац инспекције, односно лице или орган који разматра ту притужбу, може и сам да иницира поступак унутрашње контроле.

Поступак по приговору из Закона о општем управном поступку (чл. 147 – 149.) не би се водио, јер је описано поступање по притужби кроз давање одговора и евентуално изјављивање притужбе на тај одговор и поступање по тој притужби - посебан облик поступања по приговору из Закона о општем управном поступку, чиме постоје расположива правна средства и успостављен механизам правне заштите.

4) Управни инспекцијски надзор (управна инспекција)

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. У питању је облик унутрашњег надзора.

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, поред Закона о управној инспекцији, и Закон о инспекцијском надзору и Закон о општем управном поступку.

5) Надзор над радом

Унутрашњи надзор је прописан чланом 45. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон) као надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, а који се састоји од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Првим обликом надзора над радом - надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.

Према члану 47. Закона о државној управи (*Општа овлашћења у вршењу надзора над радом*), орган државне управе, поступајући као надзорни орган, овлашћен је да у вршењу надзора над радом од органа и организације којој су поверени послови државне управе захтева извештаје и податке о раду (извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке), утврди стање

извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт, предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

Када се посебним законом субјектима приватног права и другим организацијама поверавају управна јавна овлашћења, тада се непосредно примењују поменута општа овлашћења у вршењу надзора над радом из члана 47. Закона о државној управи. Одредбама посебног закона се то може и изричито утврдити и упутити на примену ових овлашћења (утврђујућа, деклараторна норма, која је истовремено и упућујућа норма).

Закон о државној управи уређује поверавање послова државне управе у члану 4, прописивањем да се поједини послови државне управе могу законом поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (који се у даљем тексту заједнички означавају као: имаоци јавних овлашћења). Сагласно члану 51. став 2. Закона о државној управи, органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Чланом 55. Закона о државној управи прописано је да се орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе одређује законом (надзорни орган државне управе), који има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана.

Поред општих овлашћења у надзору над радом, орган државне управе, што укључује и републичку инспекцију, може у односу на носиоце поверених послова у јединици локалне самоуправе и аутономној покрајини вршити и посебна овлашћења надзорног органа, сагласно члану 56. и 57. Закона о државној управи. Чланом 56. Закона о државној управи уређено је преузимање повереног посла, прописивањем да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, те да ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана.

Закон о инспекцијском надзору, који је посебан закон у односу на Закон о државној управи, прописује у члану 48. став 3. да се лицу које није службеник посебним законом може поверити вршење појединих стручних послова инспекције. Закон о инспекцијском надзору тиме прави разлику између послова инспекцијског надзора, који, сагласно члану 54. Закона о државној управи, могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда, и појединих стручних послова инспекције, који се могу поверити и субјектима приватног права, односно из приватног сектора.

б) Контрола од стране Заштитника грађана

Ако је и после описаног поступања подносилац притужбе незадовољан, може да поднесе притужбу Заштитнику грађана, у складу са одредбама Закона о заштитнику грађана, где је услов да је ово лице исцрпело сва правна средства – испуњен.

Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, може да поднесе притужбу Заштитнику грађана (члан 25. Закона о Заштитнику грађана). Пре подношења притужбе Заштитнику грађана подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку. Образац притужбе Заштитнику грађана даје се у прилогу овог текста. Заштитник грађана ће упутити подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен, а неће покретати поступак док не буду исцрпљена сва правна средства, с тим да, изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива

штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.

Заштитник грађана може указати и на системске неусаглашености које умањују остварење циља инспекцијског надзора. У том смислу, као пример, дајемо следеће мишљење Заштитника грађана поводом питања из области инспекцијског надзора:

„Како би се у будућности отклониле евентуалне недоумице у поступању урбанистичких инспектора, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре треба да предузме мере из своје надлежности у циљу измене/допуне Закона о планирању и изградњи, како би се са аспекта овлашћења и поступања надлежних инспектора на јасан и недвосмислен начин предвидела супсидијарна примена одредаба Закона о инспекцијском надзору, стоји у Мишљењу Заштитника грађана од 22. јула 2019. год, које је упутио Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Законом о планирању и изградњи, урбанистичком инспектору који је утврдио да урбанистички пројекат није у складу са Генералним урбанистичким планом и законом, једини правни механизам за увођење таквог пројекта у законске оквире представља улагање приговора, а о приговору одлучује надлежни орган исте јединице локалне самоуправе, која је такав пројекат претходно потврдила.

Таква правна ситуације и чињеница да Законом о планирању и изградњи у погледу овлашћења и поступања надлежних инспектора није на јасан и недвосмислен начин предвиђена супсидијарна примена одредаба Закона о инспекцијском надзору, за крајњу последицу има да у појединим случајевима надлежни инспектори Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре не могу у пуном капацитету да врше своју надзорну функцију прописану одредбама Закона о планирању и изградњи.

Услед законске недоречености, рестриктивним тумачењем одредаба Закона о планирању и изградњи надлежни урбанистички инспектори сматрају да се улагањем приговора на Урбанистички пројекат, исцрпљују све законске могућности да се плански документ доведе у законске оквире. Заузимање оваквог става у значајној мери онемогућава да Република Србија посредством својих органа надзире начин поступања јединице локалне самоуправе, приликом обављања послова које им је законом поверила. Овакво тумачење законом прописаних овлашћења инспектора, у конкретном случају је за исход имало да је предметни Урбанистички пројекат, ипак остао на правној снази, упркос чињеници да је надлежни републички инспектор установио његову неусклађеност са ГУП-ом града Ужица и Законом о планирању и изградњи.

Заштитник грађана је мишљења да урбанистички инспектор у будућем раду, у свим ситуацијама у којима утврди да се последица утврђених неправилности и незаконитости у поступању контролисаног органа, не може отклонити само применом одредаба Закона о планирању и изградњи, примени и мере прописане Законом о инспекцијском надзору.“

7) Обавештења јавног тужиоца од стране инспекције и инспекцијски надзори по захтеву јавног тужиоца

Чланом 156. Устава Републике Србије и чланом 2. став 1. Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 - УС, 121/12, 101/13, 111/14 - УС, 117/14, 106/15 и 63/16 - УС) одређено је да је јавно тужилаштво - самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости. Поред основних овлашћења из кривичног поступка и других казњених поступака, јавно тужилаштво располаже и овлашћењима изван казњених поступака која проистичу из његове обавезе да штити уставности и законитост. Овлашћења јавног тужиоца у погледу заштите уставности и законитости остварују се његовом интервенцијом у, између осталог, управном поступку и управном спору, укључујући и поступке инспекцијског надзора.

Јавно тужилаштво врши своју функцију на основу Устава, закона, потврђеног међународног уговора и прописа донетог на основу закона. Чланом 4. Закона о јавном тужилаштву одређено је да функцију јавног тужилаштва врше Републички јавни тужилац и други јавни тужиоци у складу са законом.

Закон о јавном тужилаштву у члану 9. уређује дужност пружања података и објашњења јавном тужилаштву, прописивањем у ставу 1. да су сви дужни да јавном тужилаштву, на његов захтев, непосредно пруже објашњења и податке који су му потребни за предузимање радњи на које је законом овлашћено.

Према члану 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18), ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, инспектор надлежном правосудном органу подноси, између осталог, кривичну пријаву, када су у питању основи сумње на извршење кривичног дела. Чланом 280. став 1. Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/1, 55/14 и 35/19), у оквиру уређења предистражног поступка, прописано је да државни и други органи, правна и физичка лица пријављују кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештена или за њих сазнају на други начин, под условима предвиђеним законом или другим прописом. Подносилац кривичне пријаве, што укључује и инспекторе, навешће доказе који су му познати и предузеће мере да би се сачували трагови кривичног дела, предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази.

Законик о кривичном поступку у члану 44. уређује дужност поступања по захтеву јавног тужиоца. Тим чланом у ставу 1. прописано је да су полиција и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца. Кривичне пријаве јавном тужиоцу подносе, првенствено, полицијски органи (полиција, саобраћајна полиција, комунална полиција, пореска полиција), те републичке, покрајинске и градске и општинске инспекције, царински орган и други надзорно-контролни органи, као и други субјекти са јавним овлашћењима. Ради се о службеним кривичним пријавама, јер их подносе носиоци јавних овлашћења у вези са вршењем тих овлашћења, што укључује и утврђивање повреде закона и других прописа и откривање кривичних дела. Сагласно изложеном, инспекција представља државни орган надлежан за откривање кривичних дела, на који се примењује члан 44. Законика о кривичном поступку. Уз кривичну пријаву, инспекција подноси доказе који поткрепљују основе сумње на извршено кривично дело – записник о инспекцијском надзору, одговарајуће исправе, фотографије и видео записи (ако су сачињени) и др.

Даље, чланом 44. ст. 2. и 3. Законика о кривичном поступку прописано је да ако полиција или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац ће одмах обавестити старешину који руководи органом, а по потреби може обавестити надлежног министра, Владу или надлежно радно тело Народне скупштине а ако у року од 24 часа од када је примљено ово обавештење полиција и други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, јавни тужилац може затражити покретање дисциплинског поступка против лица за које сматра да је одговорно за непоступање по његовом захтеву.

Чланом 282. став 1. тачка 3) Законика о кривичном поступку прописано је да ако јавни тужилац из саме кривичне пријаве не може оценити да ли су вероватни наводи пријаве или ако подаци у пријави не пружају довољно основа да може одлучити да ли ће спровести истрагу или ако је на други начин сазнао да је извршено кривично дело, јавни тужилац може поднети захтев државним и другим органима и правним лицима да му пруже потребна обавештења. За непоступање по овом захтеву јавног тужиоца одговорно лице се може новчано казнити до 150.000 динара, а ако и после тога одбије да потребне податке, може се још једном казнити истом казном. Ову одлуку о новчаном кажњавању доноси јавни тужилац, о жалби против решења којим је изречена новчана казна, одлучује судија за претходни поступак, а жалба не задржава извршење решења.

Дакле, државни и други органи дужни су да поступе по захтеву јавног тужиоца за пружањем потребних овлашћења, односно нису овлашћени да процењују оправданост и целисходност захтева тужиоца. Органи којима се захтевом обраћа јавни тужилац су у овом погледу подређени јавном тужиоцу, као органу који руководи предистражним поступком, и дужни да поступе по сваком његовом захтеву. Органи којима је упућен захтев од стране јавног тужиоца, наравно, овлашћени су да покрећу и воде поступке у границама свог делокруга, односно сопствених надлежности. С друге стране, потребно је да захтев јавног тужиоца за пружањем потребних обавештења буде прецизан, како би органу коме се обраћа било јасно која врста информације се тражи од њега и шта је потребно да уради у том циљу. Поред обавештења и података која се траже захтевом, целиходно је да се јавно тужилаштво у допису наведе и разлог тражења обавештења и података, као и које радње и мере би у том погледу ваљало да предузме орган коме је захтев упућен. Ако у захтеву јавног тужиоца, према налажењу инспекције којој је тај захтев упућен, постоје одређене нејасноће, овакве недоумице је потребно разјаснити у службеној комуникацији инспекције и јавног тужилаштва.

Такође, треба навести да је и полиција овлашћена да прикупи обавештења од инспекцијских и других органа и правних лица, будући да је чланом 282. став 4. Законика о кривичном поступку прописано да ако није у могућности да сам предузме радње из члана 282. став 1. овог законика, јавни тужилац ће захтевати од полиције да прикупи потребна обавештења и да предузме друге мере и радње у циљу откривања кривичног дела и учиниоца (чл. од 286. до 288).

Ако из садржине захтева не произлази потреба да се спроведе инспекцијски надзор, а инспекција располаже подацима који се траже, инспекција може пружити податке из списка предмета, евиденције о инспекцијском надзору, информационог система и др.

Захтев јавног тужиоца ка инспекцији за достављањем података, опет, може да буде такав да изискује од инспекције да спроведе поступак инспекцијског надзора, како би дошла до потребних података и дала обавештење јавном тужилаштву. Уколико је захтев јавног тужиоца за спровођењем инспекцијског надзора изричит, онда тај захтев и опредељује садржину надзора, елементе налога за инспекцијски надзор и чињенице које је потребно утврдити. Инспекцијски надзор који би се спроводио по захтеву јавног тужиоца, по својој природи, није подесан да се планира унапред и сврста у редован инспекцијски надзор, који се заснива на праћењу стања у области под надзором и процени ризика, која укључује процену тежине штетне последице која може настати из пословања и поступања надзираног субјекта (тежина штете се састоји из природе и обима штетне последице) и вероватноће њеног настанка. Из ових разлога, инспекцијски надзор по захтеву јавног тужиоца унет је као изричит основ за ванредан (непланирани) инспекцијски надзор у члану 6. став 4. Закона о инспекцијском надзору.

Изузетно, републичка буџетска инспекција и службе буџетске инспекције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сачињавају програм рада (план контроле) првенствено на основу пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица, у складу са чланом 90. ст. 3. и 4. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19) и чланом 6. став 2. Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС“, број 93/17), где кључно место заузимају захтеви упућени буџетској инспекцији од стране јавног тужилаштва. Имајући у виду обавезност поступања по захтеву јавног тужиоца, у склопу уређења посебних елемената процене ризика по значају у „Прегледу посебних елемената за процену ризика и матрица ризика“ у Правилнику о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора, односно контроле на основу процене ризика и посебним елементима програма инспекцијског надзора, односно контроле из делокруга буџетске инспекције („Службени гласник РС“, број 90/18), захтеви за поступање упућени од стране јавног тужилаштва рангирани су на прво место.

Када је реч о сличном поступању код других инспекција, уочава се да одређене инспекције уводе у процену ризика, као посебан елемент вероватноће настанка штете, број и структуру представки физичких и правних лица и захтева органа за покретањем инспекцијског надзора по службеној дужности, што укључује захтеве јавног тужилаштва за вршењем инспекцијског надзора и достављањем обавештења. Тако, код тржишне инспекције, у складу са Прегледом посебних елемената за процену ризика у областима под надзором тржишне инспекције из Правилника о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у областима под надзором тржишне инспекције („Службени гласник РС“, број 88/18), изразито велика вероватноћа настанка штете постоји у случају великог број представки физичких и правних лица из којих произилази критичан ризик и захтева упућених претежно од стране органа.

На овом месту вреди нагласити и обавезу прописану чланом 282. став 6. Законика о кривичном поступку, која се односи на прикупљање обавештења, односно давање података. Јавни тужилац, државни и други органи, односно правна лица, дужни су да том приликом поступају обазриво, водећи рачуна да се не нашкоди части и угледу лица на које се ови подаци односе.

Улога инспекција у давању података јавном тужиоцу, осим чињеничне, често је и стручне природе, будући да јавном тужиоцу приказује стање одређених техничких прописа и захтева, управно-правних и регулаторних односа. Инспекције, неретко, имају улогу својеврсног „вештака“ у предистражном поступку, с обзиром на стручно образовање инспектора и делокруг инспекције у вези са врстом и природом кривичног дела и групом кривичних дела којима припада. Одговори инспекција дају целовите податке јавном тужиоцу који условљавају даље провере и прикупљање обавештења, након чега се опредељује предузимање даљих радњи у предистражном поступку и кривичног гоњења. С друге стране, инспекција може указати и на лица или добра која су оштећена одређеним поступањем, што може бити од значаја за укључивање оштећених лица у кривични поступак, ради истицања имовинскоправног захтева (попут накнаде штете због учињеног кривичног дела).

8) Уједначено поступање у складу са инспекцијском праксом

Самосталност инспектора није нарушена када руководилац, унутрашња контрола, други орган, странка или треће лице од инспектора тражи или препоручује да поступа законито, правилно, савесно и уједначено, сагласно начелу предвидивости из члана 5. Закона о општем управном поступку, према постојећој правној пракси, односно у складу са актом о примени прописа из члана 31. Закона о инспекцијском надзору, водећи рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним инспекцијским, односно управним стварима.

Премда управна пракса, у коју спада и инспекцијска пракса, није формални извор права, њен стварни и фактички значај за правну сигурност и спровођење закона је велики. Надзирани субјекти имају једнака права и обавезе у инспекцијском надзору, а обавеза инспекције је да, у законском смислу, једнако поступа у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима. Уједначавање и објављивање инспекцијске праксе чине мере и активности које се предузимају у сврху уједначавања, усклађивања, стандардизације и једнообразности поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима. Ово се остварује превасходно кроз заузимање начелних ставова и начелних правних мишљења и доношење и утврђивање методологија, стручних упутстава, смерница и препорука - на нивоу инспекције, односно органа управе, и информисање инспектора и јавности о њима. Корисно је објављивање правне праксе у периодичним билтенима, који садрже мишљења, студије случаја и изводе из решења, пресуда и других аката. Развијањем и објављивањем правне праксе јача се правна сигурност у областима под надзором инспекције, отклањају недоумице у поступању надзираних субјеката и других учесника и, последично, растеређује инспекција.

Целисходно је припремити преглед најчешћих грешака, неправилности и незаконитости, односно пропуста надзираних субјеката у областима под надзором спортске инспекције, са описом мера и радњи које је потребно да субјекти предузму да до грешака, неправилности и незаконитости, односно пропуста не би дошло, као и које мере, односно радње су субјекти у обавези да предузму како би их отклонили, ако је до њих дошло (превентивне и корективне мере/радње). Исто тако, целисходно је припремити и објавити често постављана питања и неодумице, које надзирани субјекти, грађани и друга заинтересована лица имају у погледу надлежности и поступања инспекција, са одговорима на ова питања (енг. *Frequently asked questions - FAQ*). Тиме се избегава или умањује понављање истих питања и последично оптерећење надлежних инспекција, тамо где већ постоје објављени одговори.

На овај начин, делује се превентивно-саветодавно, информативно и едукативно на надзиране субјекте, чиме се поспешује квалитет спровођења закона и прописа донетих на основу закона. Тиме се избегава или умањује понављање истих грешака и последично административно оптерећење и трошење ресурса надзираних субјеката и инспекцијских органа.

Закон о општем поступку као основно начело у члану 5. став 3. утврђује начело предвидивости (начело оправданих очекивања), према коме када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. Тиме се успоставља предвидивост поступања и одлучивања овлашћеног службеног лица – инспектора. У смислу предвидивости њихових права и обавеза, Закон о инспекцијском надзору прописује у члану 20. став 1. да 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 и 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 субјеката на једнак третман и начела предвидивости, 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. 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.

На линији предвидивости поступања и одлучивања и једнаког третмана странака је и акт о примени прописа. То 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 поступио 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 посредни 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 казног 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). Правна заблуда је погрешна представа о дозвољености, односно забрањености, противправности одређеног поступања. 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. Поставља се питање који вид правне заблуде постоји у оваквој ситуацији? Према упоредној и домаћој судској пракси, у питању је неотклоњива правна заблуда, која искључује казнену одговорност. Лице је, тако, показало савесност и оправдано веровало да поступа у складу са прописима, водећи се ставовима органа/служби које су надлежне и стручне за материју у којој дају мишљења, чиме дају јасне и чврсте гаранције да је њихово мишљење законито и правилно, па лице није могло да зна да је његово дело забрањено. У случају неотклоњиве правне заблуде, дакле, захтев за покретање прекршајног поступка се одбацује, односно покренути прекршајни поступак се обуставља. Тиме постоји претпоставка да је орган који даје мишљење стручан и квалификован за тумачење питања из захтева, па ако се лице поузда у то мишљење, за које се на крају испостави да није било правилно и да је због тога дошло до кажњивог дела, лице које је поступило по овом мишљењу не може бити одговорно, јер је погрешним мишљењем доведено у неотклоњиву правну заблуду.

9) Поступање инспектора у области прекршаја

Прекршајно законодавство, попут управног и инспекцијског, изискује активну и ангажовану улогу инспектора. Инспектор има овлашћења и дужности откривања прекршаја и подношења захтева за покретање прекршајног поступка, односно издавања прекршајног налога, заступања прекршајне оптужбе и терета доказивања прекршаја и прекршајне одговорности. За разлику од претходних законских решења, важећи Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - УС) успоставља страначки поступак и једнак правни положај странака. Према Закону о прекршајима, окривљени и овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка су странке у поступку, а терет

доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка (заступнику прекршајне оптужбе), у складу са чланом 89. став 2. Закона о прекршајима. Странка која нешто тврди дужна је да докаже своју тврдњу и на тој страни, дакле, лежи терет доказивања. С обзиром да је, у складу са Законом о прекршајима, терет доказивања прекршаја на овлашћеним подносиоцима захтева за покретање прекршаја - инспекторима, као страни у поступку која заступа оптужбу, а да више не постоји стари систем истражног начела, него је у примени расправно начело и једнакост положаја странака, за доказивање прекршаја је неопходна активна улога инспектора у прикупљању и предлагању доказа. Према члану 89. став 2. Закона о прекршајима, терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка, што подразумева активну улогу инспектора, као овлашћеног подносиоца захтева, посебно приликом сачињавања захтева за покретање прекршајног поступка и предлагања доказа. Последица терета доказивања да је учињен прекршај и да је окривљени учинилац прекршаја (постојање прекршаја и прекршајне одговорности окривљеног), како се то тврди у захтеву за покретање прекршајног поступка, у случају неуспелог доказивања је да окривљени неће бити оглашен одговорним, чиме захтев неће бити основан, односно погодује се наступању застарелости вођења прекршајног поступка, што се окончава обустављањем поступка. Овлашћени подносилац захтева – инспектор је у обавези (тј. на њему је терет) да прикупи све доказе и правилно определи захтев у погледу чињеничне подлоге и правне квалификације прекршаја, како би прекршајни суд имао потребне елементе да започне прекршајни поступак, изведе и оцени доказе, те донесе правилну и на закону засновану одлуку. Активна улога и стручно знање инспектора захтевају се и у примени института споразума о признању прекршаја. Заступање прекршајне оптужбе, терет доказивања прекршаја и одмеравање олакшавајућих и отежавајућих околности приликом одређивања прекршајне санкције у споразуму о признању прекршаја битно приближавају посао републичких инспектора – послу јавног тужиоца, који је самосталан у вршењу својих овлашћења, и прекршајног судије, који је независан и самосталан у раду. У том погледу, Закон о прекршајима у члану 127. прописује да је јавни тужилац - странка у прекршајном поступку. Јавни тужилац предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом; подноси захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда; предузима друге радње на које је овлашћен овим законом и посебним прописима. Јавни тужилац је стварно надлежан да поступа у прекршајном поступку уколико је поднео захтев за покретање прекршајног поступка. Закон о прекршајима у члану 128. став 1. прописује да када је за подношење захтева за покретање прекршајног поступка надлежан други орган, он има сва права која има и јавни тужилац као странка у поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу.

Улога инспектора као овлашћених подносилаца захтева за покретање прекршајног поступка добија на значају, јер у пракси јавни тужилац ретко подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, а свој мандат користи углавном за кривични поступак. Ово се, са своје стране, може разумети у светлу недовољних људских капацитета јавних тужилаштава, које се, према приоритетима, оријентишу готово искључиво на кривичне предмете и поступке, а чиме позамашан терет откривања и гоњења прекршаја пада на инспекције. С друге стране, инспектори у доминантном броју случајева када иницирају покретање поступка за кажњиво дело – иницирају управо покретање прекршајног поступка, у односу на поступак за привредни преступ и кривични поступак, који су мањини, при чему одређене инспекције, такорећи, искључиво иницирају покретање прекршајног поступка или издају прекршајни налог. Притом, многи различити спољни субјекти – од носилаца јавних функција, медија до обичних грађана - инспекцију и даље доживљавају и схватају као искључиво или доминантно репресивни орган, са овлашћењем кажњавања или иницирања кажњавања. Притисци и други облици недозвољених утицаја на инспекторе су, највише, усмерени на прекршајно кажњавање, тако

да инспектор изврши инспекцијски надзор и пронађе неки, макар формалан недостатак који представља прекршај код одређеног субјекта, те покрене прекршајни поступак, односно да му изда прекршајни налог. Овај вид недозвољених утицаја на инспектора умањен је донекле одредбама члана 42. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору, којима су прописани услови под којима инспектор неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће издати прекршајни налог. Насупрот овоме, друга врста притисака и недозвољених утицаја усмерена је на то да се инспектор уздржи од иницирања прекршајног поступка или издавања прекршајног налога код откривеног прекршаја за који има дужност да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно да изда прекршајни налог. Имајући наведено у виду, а у складу са чланом 128. став 1. Закона о прекршајима, налазимо да се правила садржана у правним изворима којима се штити самосталног јавних тужилаца могу и имају сходно применити на инспекторе, укључујући међународне изворе права у овој области.¹

Једно од питања које се са овим у вези поставља је да ли је инспекцијски орган, тј. инспекција овлашћена да, као орган, поднесе захтев за покретање прекршајног поступка или то увек мора да учини инспектор? У одговору на ово питање, Закон о прекршајима у члану 179. став 1. прописује да захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган, а у ставу 2. истог члана одређује да су овлашћени органи - органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. Закон о инспекцијском надзору у члану 42. став 1. прописује да ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, инспектор надлежном правосудном органу подноси, поред осталог, захтев за покретање прекршајног поступка. Овај закон у члану 3. став 1. тачка 1) одређује инспекцију као орган у саставу, унутрашња организациону јединицу или инспекторе органа државне управе, односно органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или другог субјекта са јавним овлашћењима, која врши инспекцијски надзор.

Чланом 46. став 1. ЗоИН прописано је да послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора. Чланом 84. став 1. Закона о државној управи прописано је да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници. Чланом 2. став 1. Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, поред осталих. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе предвиђа у члану 3. став 1. да се запосленима, у смислу овог закона, сматрају се функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду (заснивају радни однос) ради вршења дужности, службеници и намештеници, те у ставу 3. да је службеник - запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту као и на радном месту службеника на положају.

Чланом 128. став 1. Закона о прекршајима прописано је да када је за подношење захтева за покретање прекршајног поступка надлежан други орган, он има сва права која има и јавни тужилац као странка у поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу.

¹ У ове правне изворе спадају судска пракса Европског суда за људска права, Мишљење бр. 13 (2018) о независности, одговорности и етици тужилаштава, Мишљење бр. 4 (2009) и Мишљење бр. 9 (2014) о европским правним нормама и принципима који се тичу тужилаца („Париска повеља“) Консултативног савета европских тужилаца Савета Европе - Консултативног већа европских тужилаца (КВЕТ, енг. *CCPE*) и Препоруке 19 (2000) Комитета министара Савета Европе.

Из законских одредаба, према нашем мишљењу, следи да овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка из надлежности инспекције у вршењу надзора над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени припада како инспектору, као овлашћеном службеном лицу инспекције, тако и самој инспекцији, тј. инспекцијском органу (органу управе, преко организационе јединице која врши инспекцијски надзор), коју заступа и представља руководилац инспекције.

У већини (тј. код готово свих) посебних закона подношење захтева за покретање прекршајног поступка се изричито утврђује код прописивања овлашћења и дужности инспектора, што се даље утврђује у описима радних места инспектора у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Међутим, у одређеним посебним законима је изричито наведен орган, а не инспектор, који је овлашћено службено лице, као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка. Премда и у том случају важи да орган поступа преко инспектора, па и у погледу подношења захтева за покретање прекршајног поступка.

Надаље, у одређеним инспекцијским, односно надзорно-контролним органима, којима то омогућава кадровски и организациони капацитет, послови надзора и контроле организационо су раздвојени од послова подношења захтева за покретање прекршајног поступка и заступања прекршајне оптужбе у прекршајном поступку пред судом, па су одређени инспектори, односно овлашћена службена лица која не спроводе надзор и контролу, него, на основу записника и других аката и података сачињених и обезбеђених од стране инспектора, односно овлашћених службених лица која спроводе надзор и контролу, припремају и подnose захтеве за покретање прекршајног поступка и заступају прекршајну оптужбу у прекршајном поступку испред органа. Међутим, и у случају специјализације инспекцијско-прекршајних послова, по правилу не ради се о искључивом овлашћењу тих овлашћених службених лица на подношење захтева за покретање прекршајног поступка испред органа, него су и инспектори који врше инспекцијски надзор на то овлашћени.

Ако специјализација инспекцијско-прекршајних послова није изричито прописана посебним законом и спроведена кроз организациону структуру органа, односно инспекције и правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, мишљења смо да не би требало да буде правило да захтев за покретање прекршајног поступка подноси инспекција, односно орган, као колективитет, коју заступа и представља руководилац, него да би то требало да се дешава изузетно, зависно од сложености и захтевности предмета и других конкретних околности, а да је правило да ове захтеве подnose инспектори, као овлашћена службена лица инспекције, односно органа, преко којих орган поступа, односно који обављају послове из делокруга органа, укључујући иницирање прекршајних поступака у вршењу надзора над извршавањем прописа у којима су ти прекршаји предвиђени.

10) Недозвољени утицаји и угрожавање сигурности

Спољна самосталност инспектора може бити угрожена и повређена на различите начине, односно кроз различите појавне облике. Недозвољени утицаји могу потицати од политичких, партијских, државних, покрајинских и градских, односно општинских функционера и руководилаца, привредника – посебно оних са већим капиталом и друштвеним утицајем у одређеним срединама, надзираних субјеката, невладиних организација, медија, подносилаца представки и других грађана. Недозвољени утицаји политичког и друштвеног типа могу бити директни или индиректни, изричито и прикривени, када радње и изјаве нису непосредне, али због карактеристика оних од којих потичу, њиховог положаја, својстава и моћи тих људи, контекста у коме се дешавају, односно околности у којима су учињене могу да утичу на слободно одлучивање инспектора. Постоји појава да упоредо са развојем и порастом коришћења нових технологија и друштвених мрежа долази и до угрожавања и повреде самосталности носилаца јавних функција и овлашћених службених лица, па тако и инспектора. Поред неоснованих критика и напада, чланака у новинама или јавних изјава које

су клеветничке или угрожавају част и углед инспектора, претећих писама, усмених претњи, поговори и гестова, изјава упућених преко друштвених мрежа, недозвољени утицај на самосталност инспектора врши се и покретањем кривичних поступака и парничних поступака ради накнаде штете против инспектора или претњом покретања таквих поступака, уз ангажовање адвоката и „стављањем у изглед“ високих трошкова поступка, нарочито уколико су у вези или као одговор на ток, налазе или исход одређеног поступка инспекцијског надзора. Облици угрожавања и повреде самосталности инспектора односе се и на озбиљне претње, вређање или насиље над инспекторима, као и према члановима њихових породица, делима вандализма на зградама у којима су канцеларије инспектора или приватних домова инспектора и њихове имовине, попут паљења аутомобиле, уништавања и кварења опреме, других средстава и приватне имовине, обијања и провала у објекте, бацања каменица на кућу, затварањем инспектора у објекту и онемогућавањем слободе кретања, нахушкавањем паса на инспекторе, бацањем различитих предмета на инспекторе, који су подобни да их повреду и наруше им здравље итд. Готово да нема инспектора који није доживео неки вид напада, претњи и увреда. Незадовољне странке и подносиоци представки чест су извор претњи или напада, вербалних и физичких, а то могу бити и грађани одређеног насеља, улице, блока, кварта и слично. Такве претње нападима и сами напади, увреде и клевете, упућене поступајућим инспекторима могу бити посебно узнемирујуће и објективно имају капацитет да озбиљно угрозе и наруше безбедност и физичко и психичко здравље, мир и спокојство инспектора.

Инспектор, у овом смислу, ужива кривичноправну заштиту као оштећени кривичног дела Угрожавање сигурности из члана 138. Кривичног законика, којим је у ставу 1. прописано ће се новчаном казном или затвором до једне године казнити ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Кривично дело Угрожавање сигурности из члана 138. став 1. Кривичног законика чини, дакле, лице које угрози сигурност неког лица, претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Оно је свршено када је претњом створен осећај угрожености код лица коме се прети. При томе је за постојање дела битно да се ради о озбиљној претњи која код пасивног субјекта изазива неспокојство, узнемирење или страх за живот и телесни интегритет. Квалификовани облик овог дела чини онај ко ово дело учини према више лица или ако је дело изазвало узнемиреност грађана или друге тешке последице, казниће се затвором од три месеца до три године. Најтежи облик овог дела постоји када је учињен према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља, за који је запређена казна затвора од шест месеци до пет година. Према нашем мишљењу, међу функционере и службена лица која су пасивни субјекат овог кривичног дела би требало уврстити и инспекторе и на тај начин на нормативном плану обезбедити им већу кривичноправну заштиту од угрожавања сигурности којој су инспектори изложени.

11) Фотографисање и снимање инспектора у вршењу надзора

Када је реч о фотографисању и снимању инспектора у вршењу теренског надзора, односно увиђаја и спровођењу службених радњи у поступку, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана, као и судска пракса, заузеле су правни став о допуштености овог фотографисања и снимања службених лица, при чему се не прави разлика у овом смислу између службених лица: полицајаца, комуналних милиционера, инспектора, других службених лица која врше надзор и контролу. Странка у поступку може да снима теренски надзор, односно увиђај и службене радње које инспектор том приликом изводи у својству службеног лица и учини снимак доступним јавности. Када се ради о снимању сведока, на становишту смо да у том случају важи другачији правни режим, тј. да је снимање потребан пристанак сведока, који није службено лице у поступку, у складу са одредбама Закона о заштити података о личности и у смислу члана 82. став 2. тачка б)

Закон о јавном информисању и медијима. Закон о заштити података о личности одређује као пристанак лица на које се подаци односе на обраду података о личности, где спада и снимање сведока, је свако добровољно, одређено, информисано и недвосмислено изражавање воље тог лица, којим то лице, изјавом или јасном потврдом радњом, даје пристанак за обраду података о личности који се на њега односе, а у члану 12. став 1. тачка 1) предвиђа да је лице на које се подаци о личности односе пристало на обраду својих података о личности за једну или више посебно одређених сврха као један од алтернативно постављених услова за закониту обраду података о личности, са ближим уређењем пристанка у члану 15. У члану 82. став 2. тачка 6) Закон о јавном информисању и медијима прописује да се сматра да интерес јавности да се упозна са информацијом, односно записом претеже у односу на интерес да се спречи објављивање информације из приватног живота, односно личног записа лица, нарочито ако се лице није противило прибављању информације, односно прављењу записа, иако је знало да се то чини ради објављивања.

Странка не сме док снима да омета ток поступка и радње које се изводе, да се „меша“, „убацује“, прекида, „добацује“, гласно коментарише радње инспектора и на други начин омета и нарушава ред, процесну дисциплину, односно омета доказивање и спровођење других службених радњи у поступку. У суштини, снимање би требало да се обавља уз службену интеракцију тог лица и инспектора, у складу са током поступка, и на одговарајућој физичкој удаљености. Одржавање реда на усменој расправи у управном поступку уређено је у члану 115. Закона о општем управном поступку, којим је у ст. 3. и 4. прописано да ће службено лице упозорити лице које омета ток усмене расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може јој решењем изрећи новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике, при чему жалба на решење о новчаној казни не одлаже извршење решења. У случају наставка ометања расправе, службено лице може то лице удаљити. Ономогућавање вршења контроле је кривично дело из члана 237. Кривичног законика, а прописано је и као прекршај у члану 56. Закона о инспекцијском надзору, док је спречавање службеног лица у вршењу службене радње кривично дело из члана 322. Кривичног законика. Инспектор би на правила понашања и реда у поступку упозорио лице које снима надзор.

Инспектор наступа у својству овлашћеног службеног лица и предузима службене радње, а не у својству приватног лица, па се ради о информацији од јавног значаја коју јавност има право да зна, те може да се сними и учини доступном јавности је становиште Повереника за заштиту података о личности и Заштитника грађана. Чланом 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја одређено је да је информација од јавног значаја - информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна, при чему да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго, лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

За кривично дело „Неовлашћено фотографисање“ из члана 144. Кривичног законика тражи се да је у питању снимање личног (приватног) живота и да се снимањем задире у лични живот, и то да се осетно задире. И када се ради о снимању неких личних прилика, односно личног живота неког лица, тражи се као услов да је тиме дошло до осетног задирања у лични живот. И за неовлашћено објављивање се тражи да је у питању снимак личног карактера и да се тиме осетно задре у лични живот тог лица.

Увреда је кривично дело из члана 170. Кривичног законика, за које се кривично гоњење предузима по приватној тужби. Сматрамо да ако писањем на друштвеним мрежама лице увреди инспектора у својству службеног лица, да би и кривично гоњење требало да буде по

службеној дужности, у ком смислу би ваљало изменити Кривични законик. Инспектор, услед објава на друштвеним мрежама, може да буде оштећени кривичног дела Угрожавање сигурности из члана 138. Кривичног законика, које се састоји у угрожавању сигурности неког лица претњом учиниоца да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица.

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. 9. и 10. 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.

4. Унутрашња самосталност

Док је самосталност инспектора од спољашњих утицаја ограничена искључиво законом и, према томе, нужно је да буде апсолутна, попут самосталности и независности јавног тужилаштва и судства, у инспекцији постоји унутрашња организација, хијерархија и субординација, за разлику од судова, у складу са улогом, организацијом и природом јавне управе, у којој инспектор ужива функционалну самосталност у раду.

Руководилац органа у чијем саставу је инспекција не може да предузима мере и радње из надлежности инспектора, нити може да врши утицај на његов рад који би значео нарушавање самосталности. Законом о инспекцијском надзору у члану 45. став 2. прописано је и да руководиоца инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора, што се односи и на самосталност у раду из члана 49. овог закона. Тиме, руководиоца инспекције, као лице одговорно за законитост и правилност рада инспекције, има

функционалну самосталност у односу на више руководиоце у органу, односно руководиоца органа.

Правило је да је, у вршењу инспекцијског надзора и обављању других инспекцијских послова, инспектор везан планом/програмом рада, односно планом инспекцијског надзора и налогом за инспекцијски надзор (налогом за контролу), којима је одређен предмет надзора, односно контроле. Чланом 16. став 1. Закона о инспекцијском надзору прописано је да руководилац инспекције или лице које он овласти (нпр. начелник подручне јединице инспекције, шеф одређеног одељења инспекције, руководилац у инспекцији) издаје инспектору писани налог за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор се даје, према томе, у писаном облику, што је нарочито битно за самосталност у раду инспектора и правну сигурност. Овај захтев форме је испуњен и када је у питању налог који је инспектору издат у електронском облику. 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 евентуалне корупције, односно злоупотребе. 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, а истовремено не задире у самосталност у раду инспектора, који је овлашћен да самостално изведе доказе, утврди чињенице и донесе одлуку у поступку. Изузетно, сагласно члану 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору, ванредан, мешовити и допунски инспекцијски надзор могућ је и без налога за инспекцијски надзор, 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. Налог за инспекцијски надзор представља акт о покретању управног поступка из члана 90. Закона о општем управном поступку. Овим одредбама прописано је да пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл), с тим да се акт о покретању поступка не доноси ако орган доноси усмено решење (члан 143. Закона о општем управном поступку). Чланом 91. став 3. Закона о општем управном поступку прописано је да се поступак који се покреће по службеној дужности, а није у интересу странке (попут поступка инспекцијског надзора који се води по службеној дужности), сматра покренутим кад је странка обавештена о акту о покретању поступка. И правила из члана 18. ст. 8. и 9. Закона о инспекцијском надзору предвиђају да је поступак инспекцијског надзора покренут достављањем, односно уручењем, односно предочавањем и показивањем налога за инспекцијски надзор. Налог за инспекцијски надзор садржи, поред предмета надзора, и његово планирано трајање, које се може продужити, када је то потребно, допунским налогом.

Изузетно, чланом 90. став 3. Закона о општем управном поступку прописано је да се акт о покретању поступка не доноси ако орган доноси усмено решење из члана 143. овог закона (у Закону о инспекцијском надзору усмено решење уређено је у члану 37. став 3), што је сагласно члану 16. став 8. Закона о инспекцијском надзору. Према томе, ванредни инспекцијски надзор у коме је неопходно хитно, неодложно поступање и у коме се изричу хитне мере, односно доноси усмено решење почиње без налога за инспекцијски надзор, као појединачног акта. Но, свакако, имајући у виду потребе организације и координације рада и праћења ефеката надзора, и у оваквим ситуацијама инспекцијски надзор може започети и по налогу општег типа (генерални налог) или, пак, усменим налогом руководиоца, односно лица које он овласти. Овде су у питању хитне мере и радње које не трпе одлагање и које, по својој природи, оправдавају надзор без налога или уз усмени налог, а изван тих ситуација је неопходно издавање налога за инспекцијски надзор у писаном облику, што значи да усмене

налоге треба свести на оправдани изузетак и најмању могућу меру – а то је неопходност предузимања хитних мера и неодложних радњи.

Ако руководиоца, односно лице овлашћено за издавање налога издаје инспектору усмени налог да изврши инспекцијски надзор, инспектор има право да захтева да му се изда налог за инспекцијски надзор у писаном облику, у складу са законом – свакако, ако није посреди хитна ситуација, односно радње које не трпе одлагање, када објективно није могуће, ни целисходно да се изда налог у писаном облику.

Издавање налога за инспекцијски надзор је у складу са начелом субординације, односно хијерархије на којој управа и организација послова у управи почивају, а која подразумева давање радних задатака и извршавање налога руководиоца деловањем по принципу „одозго према доле“. На издавање налога за инспекцијски надзор и поступање инспектора по налогу у односу између њега и руководиоца инспекције супсидијарно се примењују опште одредбе којима се уређује налог претпостављеног лица у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Ово се односи и на издавање незаконитог налога. Тако, Закон о државним службеницима у члану 18, којим се уређује извршење налога, прописује да је државни службеник дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Када је реч о инспекцијском надзору, како је наглашено, налог се издаје у писаном облику, осим ако се не ради о хитним мерама и радњама које не трпе одлагање, па инспектор може саопштити претпостављеном да је његов налог да се изврши инспекцијски надзор – и када суштински није незаконит – незаконит по форми и да је неопходно да му изда налог у писаном облику, односно да писаним захтевом затражи издавање писаног налога. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца. Целисходно је, према нашем мишљењу, да у случајевима када инспектор након саопштења, односно захтева према руководиоцу, односно лицу овлашћеном на издавање налога, не добије налог у писаном облику, инспектор о свему сачини службену белешку. Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоца. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе садржи исте одредбе у члану 31. и додатно прописује да ако је овај налог од стране руководиоца покрајинског органа или начелника управе, односно руководиоца који руководи службом или организацијом, службеник је дужан да одбије извршење таквог усменог или писменог налога и да о томе писмено обавести извршни орган аутономне покрајине или градско, односно општинско веће које врши надзор над радом управе.

Ове одредбе којима се уређује издавање незаконитог налога (незаконито чињење) примењују се и на ситуацију незаконитог неиздавања налога (незаконито нечињење) – када је потребно да руководиоца инспекције, према плану надзора или према обавештењима и захтевима добијеним од инспектора, изда налог инспектору да изврши инспекцијски надзор, а одбија да то учини. тј. да инспектору изда налог за инспекцијски надзор. Према томе, ако би руководиоца инспекције, односно лице овлашћено за издавање налога, противно закону одбило да инспектору изда налог за инспекцијски надзор инспектор би применио цитиране одредбе члана 18. Закона о државним службеницима, односно члана 31. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. У таквој ситуацији, налазимо, инспектор може да изврши и обезбеђење доказа под условима из члана 16. став 7. и члана 135. Закона о општем управном поступку, па би доказни материјал прикупљен обезбеђењем доказа појачао аргументе за издавање налога за ванредни инспекцијски надзор.

У складу са начелом самосталности инспектора у раду, руководиоца инспекције не сме да у конкретној управној ствари уместо инспектора утврђује чињенично стање и доноси одлуку, јер је инспектор самосталан у вршењу инспекцијског надзора и обављању посла.

Руководилац инспекције, свакако, не може да утиче на самосталност инспектора тако што би му заповедио како да цени одређене доказе и како да одлучи у конкретној ствари. Непримерени утицај и непримерено ометање самосталности у раду инспектора, поред хијерархијски надређених службених лица, не сме да потиче ни од колега инспектора, који нису хијерархијски надређени инспектору.

Неизвршавање или несавесно, неблагоприятно или непотпуно извршавање налога претпостављеног је тежа повреда дужности из радног односа, у складу са чланом 109. тачка 1) Закона о државним службеницима и чланом 138. тачка 1) Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Државни службеник, односно службеник аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе ослобађа се од одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног, односно непосредног руководиоца ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету, сагласно члану 123. Закона о државним службеницима и члану 154. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја, у складу са чланом 30. став 2. Закона о прекршајима.

Када је реч о опозивању издатог налога за инспекцијски надзор, Закон о инспекцијском надзору и Закон о општем управном поступку не прописују изричито опозивање налога за инспекцијски надзор, односно акта о покретању поступка. Међутим, према нашем мишљењу, сагласно општим правилима и логици поступка према одредбама Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку, као и овлашћењима руководиоца, односно руководиоца инспекције у складу са одредбама Закона о државним службеницима, односно Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, опозивање налога за инспекцијски надзор је могуће, када за то постоје оправдани разлози. Такав разлог би, примера ради, био процењен низак ризик законитости и безбедности пословања и поступања надзираног субјекта, где је надзор требало да се, практично, спроведе као „рутински“ надзор, према утврђеној учесталости редовних надзора, па се одустаје од покренутог надзора, јер је неопходно преусмерити инспекторе на друге предмете, који су вишег степена ризика, а посебно ако су у питању ванредне, односно непредвиђене и непланиране околности и нарочито ако се ради о хитним мерама и радњама које не трпе одлагање, а које је неопходно да инспекција предузме; затим, на пример, да у одређеним надзорима који се састоје из више делова изведени почетни докази у поступку упућују на закључак да у конкретном случају нема кршења закона, па није потребно изводити нове доказе и даље водити поступак, односно даље трошити инспекцијске ресурсе и ресурсе надзираног субјекта (непотребно трошење времена, материјалних ресурса итд), посебно ако је ствар малог значаја по јавни интерес. Свакако, мишљења смо да опозивање налога за надзор треба да буде разлог који је изузетак за окончање поступка инспекцијског надзора, а када за то постоје оправдани разлози.

Налог опозива лице које га и издаје - руководиоца инспекције или лице које он овласти, у истој форми у којој се издаје – службени акт у поступку, који није управни акт. Опозив налога би се издао поступајућем инспектору, који би га доставио надзираном субјекту.

У случају опозивања налога, мишљења смо да долази до обустављања започетог поступка инспекцијског надзора. Закон о општем управном поступку уређује обустављање поступка у члану 101, прописујући да се поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави, као и у другим случајевима одређеним законом. Према члану 101. став 3. Закона о општем управном поступку, поступак се обуставља решењем. Закон о инспекцијском надзору у члану 37. став 2. за случај када инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке предвиђа другачији начин обустављања поступка, прописујући да инспектор тада не доноси решење или закључак, него окончава поступак инспекцијског надзора достављањем

надзираном субјекту записника у коме се наводи да нису утврђене незаконитости, неправилности или недостаци у његовом пословању или поступању. Пошто у случају опозива налога за инспекцијски надзор није у питању ова ситуација када је инспектор, након изведеног доказног поступка, утврдио да нема незаконитости, неправилности или недостатака у пословању или поступању надзираног субјекта (иако, како је то истакнуто у примеру, у одређеним надзорима који се састоје из више делова изведени почетни докази у поступку упућују на закључак да нема кршења закона, због чега се опозива издати налог), мишљења смо да се у случају опозива налога поступак не обуставља на записник, у складу са чланом 37. став 2. Закона о инспекцијском надзору, него да је ова ситуација сагласна разлозима за обустављање поступка из члана 101. став 1. Закона о општем управном поступку, тј. да је орган нашао да нема услова да се поступак даље води, па инспектор, следствено, поступак обуставља решењем у складу са чланом 101. став 3. Закона о општем управном поступку.

Као и издавање, тако ни опозивање налога не сме довести до нарушавања самосталности инспектора, нити, наравно, да на други начин буде незаконито. И на опозивање налога за инспекцијски надзор примењују се одредбе члана 49. став 2. Закона о инспекцијском надзору, члана 12. став 2. Закона о општем управном поступку, члана 18. Закона о државним службеницима, односно члана 31. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Према нашем мишљењу, дакле, ова законска правила примењују се и када је реч о незаконитом опозивању налога за инспекцијски надзор, као виду незаконитог чињења. И само опозивање налога је један вид издавања налога, и то налога да се обустави започети поступак.

За службену саветодавну посету може да се писани изда налог. То не би био налог за инспекцијски надзор, јер се на службене саветодавне посете, сагласно члану 13. став 5. Закона о инспекцијском надзору, не примењују законске одредбе о поступку инспекцијског надзора, у коме се, према члану 16. став 1. Закона о инспекцијском надзору, издаје писани налог за инспекцијски надзор. Налог за службену саветодавну посету, према томе, није неопходан, али може да се изда (не постоји обавеза, али постоји могућност). Инспекција може да установи да је сврсисходно да се из разлога евиденције времена и рада инспектора, праћења извршавања плана превентивног деловања и остварених учинака инспекције и вредновања рада појединачних инспектора, као и других оправданих разлога, изда писани налог за службену саветодавну посету. Правни основ за овакав налог (радни налог) налази се у одредбама Закона о државним службеницима, односно Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којима се уређује налог руководиоца у органу државне управе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Када инспектор из друге организационе јединице органа замењује инспектора који води поступак инспекцијског надзора у другој области, тј. када инспектор из друге организационе јединице преузима предмет инспекцијског надзора, ради се о привременом раду на пословима који нису у опису радног места из члана 20. Закона о државним службеницима, односно члана 33. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Овим одредбама прописано је да је државни службеник, односно службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе дужан да, по писменом налогу претпостављеног, односно непосредног руководиоца, ради и послове који нису у опису његовог радног места ако за њих испуњава услове, због привремено повећаног обима посла, замене одсутног државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или у случају да на одређено радно место није распоређен ниједан службеник аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Врсту и трајање ових послова одређује претпостављени, односно непосредни руководилац писменим налогом, најдуже на 30 радних дана, с тим што Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује и да је то у периоду од шест месеци. ЗДС прописује и да послови могу да трају и дуже од 30 радних дана ако је потребно да државни службеник на положају замени другог или ако на положају не ради нико. Према нашем мишљењу, овај налог претпостављеног, односно

непосредног руководиоца је привремени рад на пословима који нису у опису радног места државног службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе из члана 20. Закона о државним службеницима, односно члана 33. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у случају када инспектор из друге организационе јединице замењује инспектора који води поступак инспекцијског надзора у другој области би се комбиновао са налогом за инспекцијски надзор из члана 16. Закона о инспекцијском надзору. Чланом 16. став 1. ЗоИН прописано је да руководилац инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор, а ставом 2. истог члана одређена је садржина овог налога - налог за инспекцијски надзор садржи: податке о инспекцији; податке о инспектору или инспекторима који врше инспекцијски надзор са бројевима службених легитимација; податке о надзираном субјекту или субјектима ако су познати, а ако ти подаци нису познати, односно ако није могуће утврдити надзиране субјекте или је њихов број превелик - одговарајуће познате информације од значаја за одређење субјекта, односно субјеката код којих ће се вршити надзор (нпр.: врста делатности или активности, територијално подручје, локација објекта, врста робе или производа, односно услуга итд.); правни основ инспекцијског надзора; навођење и кратко објашњење врсте и облика инспекцијског надзора; процењени ризик; прецизан и јасан опис предмета инспекцијског надзора; планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора); разлоге за изостављање обавештења, ако постоје; број, време и место издавања; потпис издаваоца налога; печат, када је то потребно према обележјима предмета инспекцијског надзора. Мишљења смо да би се у овој прилици издала измена и допуна налога за инспекцијски надзор, где би били наведени: нови поступајући инспектор – инспектор који преузима предмет, послови инспекцијског надзора које има да обави/спроведе, разлози зашто је овај инспектор одређен да обавља ове послове/поступа у конкретном предмету и у ком периоду, тј. трајање ових инспекцијских послова. Према нашем схватању, нови поступајући инспектор би на почетку, по пријему налога и преузимању предмета, констатовао закључком, у складу са чланом 146. Закона о општем управном поступку да је прочитао, односно извршио увид у све акте и доказе у предмету, при чему је целисходно да их у овом закључку поименце излиста. На тај начин стварају се процесни услови да нови поступајући инспектор не мора да поново спроводи већ спроведене радње и поново изводи већ изведене доказе, него само оне нове, односно додатне за којима постоји потреба.

Када је реч о приступу подацима и актима из списка предмета инспекцијског надзора, постоје ограничења у складу са нивоом овлашћења. Тако, поступајући инспектор има приступ својим предметима и, тиме, подацима и актима који су у њима садржани, док би руководилац има приступ предметима, односно подацима и актима у оквиру организационе јединице којом руководи (група, одељење, сектор, инспекторат). У предмету може бити више од једног поступајућег инспектора (водећи инспектор и други инспектор/и), у ком случају би они имали приступ подацима и актима, односно предмету. Поред руководиоца инспекције и руководиоца унутар инспекције, шири приступ подацима, односно предметима може да има и службено лице које он овласти (нпр. државни службеник из одељења које је задужено за обуке, ради припреме обука и уједначавања инспекцијске праксе), у ком случају би било потребно посебно овлашћење (решење о овлашћењу, поткрепљено описом радног места у систематизацији). Такође, руководилац у одређеним случајевима може да овласти и непоступајућег инспектора да има увид у податке и акте, односно предмет (нпр. постоји потреба или вероватноћа да непоступајући инспектор замени поступајућег инспектора у одређеном предмету/предметима; „принцип четворо очију“ – увођење колеге инспектора у предмет ради бољег квалитета рада и др).

Налазимо да непримерени и недозвољени утицај на инспектора, односно незаконит налог може да изврши, односно изда унутар инспекције, односно органа у чијем саставу је инспекција не само лице које је према закону, организацији послова и систематизацији радних места званично и формално надређено инспектору, односно које формално и званично има

овлашћење и дужност издавања налога, него и лице које унутар органа фактички врши оваква овлашћења. У овом смислу, судска пракса и казнено законодавство препознају фактичка одговорна лица. Тако, Кривични законик у члану 112. службеним лицем сматра и лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова, као и одговорним лицем у правном лицу сматра и лице коме је фактички поверено обављање тих послова. Такође, Закон о прекршајима као одговорно лице у правном лицу у члану 30. став 1. одређује лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности. Један од основних принципа права је да суштина има предност над формом и, у том погледу, законодавство и правна пракса препознају да својство одговорног лица, налогодавца и наредбодавца могу имати и она лица која фактички, стварно обављају одређене послове и врше одређена овлашћења и дужности ван круга њихових редовних и систематизованих описа послова, овлашћења и дужности. Правно препознавање фактички одговорног лица, фактички надређеног лица, фактичког претпостављеног, односно фактичког налогодавца и наредбодавца уважава стварно стање у правним односима и доводи до препознавања и откривања лица које је заиста одговорно за недозвољени утицај на инспектора и његову самосталност.

Управно-правни аспект самосталности у раду инспектора је употпуњен кривичноправном заштитом. У групу кривичних дела против службене дужности спадају и Злоупотреба службеног положаја (члан 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (члан 366. Кривичног законика). Злоупотребу службеног положаја чини службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или неком другом нанесе какву штету или теже повреди права другог. Кривично дело Трговина утицајем у основном облику чини ко захтева, или прили поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, за шта је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Други облик овог кривичног дела чини онај ко другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња. Тежи облик овог кривичног дела чини онај ко користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, а ако је за ово посредовање захтеван или примљен поклон или каква друга корист – постоји квалификовани облик овог кривичног дела. Још један облик овог дела постоји када лице другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити. Имајући у виду да свако службено лице у оквиру органа има стварни или претпостављени утицај на запослене који су му подређени, нема сумње да је инкриминацијима из члана 366. Кривичног законика обухваћен сваки функционер, односно службено лице ако, ради предузимања или непредузимања службене радње, незаконито посредује, односно утиче на себи подређено лице. По природи ствари, службено лице највећи утицај има у органу у ком има службени положај, поготову у односу на подређене службенике, а ван органа, пак, има друштвени утицај, који може злоупотребити. Мишљења смо да ако би противзаконитим налогом, захтевом, сугестијом, инсистирањем, предлогом или на било који други начин руководиоц утицао на инспектора да предузме службену радњу која није законита, и ако би инспектор такву радњу предузео, а да није предузео радње које је по закону дужан да предузме да би

спречио незаконитост, сагласно члану 18. Закона о државним службеницима, односно члану 31. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, руководиоца би био одговоран за кривично дело Трговина утицајем из члана 366. став 3. Кривичног законика, а инспектор за кривично дело Злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. Кривичног законика.

5. Интегритет инспектора

У вези са правилима о самосталности инспектора стоје и законске заповести које се тичу интегритета инспектора и сукоба интереса, чија сврха управо јесте обезбеђивање самосталности у раду и избегавање потенцијалних ситуација или околности у којима би се самосталност могла довести у питање.

Чланом 20. став 9. Закона о инспекцијском надзору прописано је да је надзирани субјекат дужан да поштује интегритет и службено својство инспектора.

Према члану 90. став 1. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19 и 11/21 - аутентично тумачење), интегритет је скуп вредности и поступања органа јавне власти, других организација и правних лица који омогућавају да јавни функционери, запослени и радно ангажовани у органима јавне власти поштују законе, кодексе понашања и етички делују са циљем избегавања корупције и побољшања рада. Овај закон предвиђа и доношење плана интегритет, који се доноси после процене сопственог интегритета и спроводи ради побољшања процењеног интегритета, а обавезно садржи: области и процесе који су нарочито ризични за настанак корупције и процену степена ризика од корупције; превентивне мере којима се отклањају ризици од корупције и рокове за њихово предузимање; податке о лицима одговорним за спровођење мера из плана интегритета. Агенција за спречавање корупције доноси и објављује програм обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета, као и упутство за спровођење обуке, а органи јавне власти дужни су да спроводе обуку запослених и руководиоца, у складу са програмом обуке и упутством за обуку и да писмено извести Агенцију за спречавање корупције о спровођењу обуке.

Одређени посебни закони којима се уређује инспекцијски надзор у одређеним областима уређују питања интегритета инспектора. Тако, Закон о управној инспекцији у члану 39. тачка 2), којим се уређују прекршаји, прописује да ће се новчаном казном за прекршај у износу од 50.000 до 150.000 динара казнити одговорно лице у надзираном органу ако управном инспектору онемогући или му знатно отежа несметано обављање инспекцијског надзора, теже наруши ред или повреди интегритет управног инспектора у обављању инспекцијског надзора супротно члану 26. ст. 1. и 2. овог закона.

1) Сукоб интереса

Мере и поступци којима се спречава сукоб интереса инспектора ближе су уређени Законом о државним службеницима и Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Одредбе ових закона којима се уређује сукоб интереса примењују се на инспекторе који нису јавни функционери, док се на руководиоце инспекција, који су јавни функционери, примењују одредбе Закона о спречавању корупције, којима се уређује сукоб интереса. Тим законом је јавни функционер одређен као свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. Чланом 42. Закона о спречавању корупције одређено је да је сукоб интереса - ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције. а приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице. Јавни функционер је дужан да, приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције, без

одлагања, а најкасније у року од пет дана, писмено обавести непосредно претпостављеног и Агенцију за спречавање корупције о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има. Такође, јавни функционер је дужан да прекине поступање у предмету у којем постоји сумња у сукоб интереса, изузев ако постоји опасност од одлагања. Агенција за спречавање корупције даје мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса у року од 15 дана од дана пријема обавештења јавног функционера.

Државни службеник дужан је да предузме све што је у његовој могућности како би избегао било какву ситуацију сукоба интереса, а ако се таква ситуација није могла избећи, примењују се одредбе овог закона о управљању сукобом интереса. Одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана, државни службеник је дужан да писмено пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса у вези са обављањем одређених послова, односно однос зависности у вези са обављањем одређених послова са удружењем у чијем органу је члан и да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес, док руководилац не одреди другог државног службеника који ће обављати те послове. Сматраће се да приватни интерес нарочито постоји ако државни службеник учествује у пословима надзора или контроле, односно у другим пословима у којима се одлучује о правима и обавезама правних лица или предузетника код којих државни службеник обавља додатни рад или је обављао додатни рад у периоду од две године пре вршења надзора или контроле, односно одлучивања.

Ако непосредни руководилац сматра да не постоји однос зависности или приватни интерес који оправдава изузимање државног службеника из обављања одређених послова, дужан је да о томе обавести државног службеника у року од три дана од дана пријема пријаве, након чега државни службеник наставља рад на тим пословима. Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

Чланом 30а Закона о државним службеницима прописано је да ако државни службеник има сумњу у погледу тога да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона дужан је да о томе у року од три дана писмено затражи мишљење руководиоца, а руководилац је дужан да државном службенику достави писмени одговор у року од пет дана од дана пријема захтева за мишљење. Државни орган дужан је да одреди државног службеника (тзв. службеник/повереник за етику) који ће бити обучен да: даје савете и смернице другим државним службеницима и руководиоцу у вези са спречавањем сукоба интереса; учествује у припреми плана интегритета нарочито у делу који се односи на утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији, начину њихове контроле и предлагању превентивних мера за смањење корупције; прима обавештења о примљеном поклону и води евиденцију о свим поклонима, пријавама о сукобу интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса; разматра ефикасност примене правила о сукобу интереса у државном органу и предлаже мере за њихово унапређење; сачини извештај о управљању сукобом интереса у државном органу.

Државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу, нити да се бави предузетништвом, а на пренос управљачких права примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. У Регистру привредних субјеката Агенције за привредне регистре уписује се забележба преноса права управљања и права надзора на друго правно или физичко лице, које том приликом постаје повезано лице. Функцију управљања и надзора ово лице врши у своје име, а за рачун оснивача, до престанка његове јавне функције, односно својства државног службеника. Уколико за време обављања послова висина стеченог удела или акција у привредном друштву не прелази 3%, државни службеник није дужан да пренесе управљачка права у њему.

Сва наведена правила о спречавању сукоба интереса важе и за инспекторе. Међутим, посебним инспекцијским законима правила о интегритету могу бити и строже постављена. Типичан пример представљају одредбе о забрани сукоба интереса садржане у Закону о пореском поступку и пореској администрацији.

2) Изузеће службеног лица

Основни институт којим се отклања сукоб интереса у управним поступцима је изузеће службеног лица. Услови, разлози и поступак изузећа овлашћеног службеног лица које води управни поступак и одлучује у том поступку – овде инспектора, који води и одлучује у поступку инспекцијског надзора, уређени су чл. 40. и 41. Закона о општем управном поступку. Чланом 40. овог закона прописани су случајеви када овлашћено службено лице мора бити изузето:

1. ако је у поступку странка, сведок, вештак или законски заступник или пуномоћник странке;
2. ако је са странком, законским заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, супружник или ванбрачни партнер или сродник по тазбини до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала;
3. ако је са странком у односу старатеља, усвојитеља, усвојеника или хранитеља;
4. ако је са законским заступником или пуномоћником странке у односу усвојитеља или усвојеника;
5. ако је учествовало у првостепеном поступку;
6. ако остварује накнаду или друга примања од странке или је ангажовано у управном одбору, надзорном одбору или радном или стручном телу странке;
7. ако исход поступка може да му донесе директну корист или штету;
8. ако постоје друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност.

Према томе, овим одредбама дат је широк круг разлога за обавезно изузеће овлашћеног службеног лица у управном поступку, укључујући и постојање других чињеница које доводе у сумњу непристрасност овлашћеног службеног лица (као осми разлог), где би спадале, на пример, чињенице и околности које се односе на постојање извесног економског интереса на страни овлашћеног службеног лица, који зависи од исхода поступка или нарушени међуљудски односи, а према конкретним околностима случаја, односно према фактичком стању у конкретном случају.

Чим сазна за постојање разлога за изузеће у првих седам наведених случајева, овлашћено службено лице, односно инспектор, застаје с поступком и о разлогу за изузеће одмах обавештава лице или орган који одлучује, а ако сазна да постоји разлог за изузеће по основу других чињеница које доводе у сумњу његову непристрасност, онда о томе обавештава само лице или орган који одлучује о изузећу. Уколико изузеће захтева странка, односно надзирани субјекат, овлашћено службено лице поступа као да је оно сазнало да постоји неки разлог за изузеће, тј. застаје с поступком. Странка је дужна да у захтеву наведе чињенице због којих сматра да постоје разлози за изузеће. Потребно је да их поткрепи и одговарајућим доказима, ако их има, односно да предложи такве доказе. У захтеву за изузеће се, дакле, наводи о ком поступку је реч, овлашћено службено лице – инспектор чије изузеће у поступку се тражи, разлози за изузеће, аргументовани и поткрепљени чињеницама и, по могућству, доказима или предлозима доказа. Овај захтев је поднесак у управном поступку, и он, у складу са чланом 58. став 2. Закона о општем управном поступку, мора да буде разумљив и да садржи све што је потребно да би по њему могло да се поступа, а нарочито: лично или пословно име, пребивалиште, односно боравиште, седиште и назив органа коме се подноси, управну ствар која је предмет поступка, сврху поднеска, адресу на коју орган странци треба да доставља акте и потпис подносиоца поднеска.

У складу са управно-судском праксом, захтев за изузеће се подноси до доношења првостепеног решења, а ако би био поднет после доношења првостепеног решења, сматрао би се жалбом, односно једним од жалбених разлога због којих се решење побија, сагласно члану 158. Закона о општем управном поступку.

Према члану 41. став 1. Закона о општем управном поступку, о изузећу овлашћеног службеног лица одлучује руководиоца органа, док о изузећу руководиоца органа одлучује орган који је прописом одређен, а ако то није случај - другостепени или надзорни орган. Такође, према члану 60. став 1. Закона о државној управи, о изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији - директор. Према ст. 2. и 3. овог члана, о изузећу директора органа у саставу (нпр. директора инспектората, као органа о саставу министарства) решава министар, док о изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководиоца надлежног органа имаоца јавних овлашћења.

Свакако, руководиоца органа може пренети ово овлашћење одлучивања на руководиоца организационе јединице, односно државног службеника који је непосредни руководиоца у инспекцији, у складу са чланом 140. ст. 2. и 3. Закона о државним службеницима, којима је прописано да руководиоца може писмено да овласти државног службеника који има стечено високо образовање на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету и најмање пет година радног искуства у струци, да уместо њега одлучује о правима и дужностима државних службеника, при чему овлашћење може бити ограничено по садржини и трајању.

Захтев за изузеће инспектора странка (надзирани субјекат) предаје поступајућем инспектору чије изузеће тражи, како би инспектор овај захтев, заједно са списима предмета и својим евентуалним изјашњењем о овом захтеву, проследио руководиоцу органа. Захтев за изузеће поступајућег инспектора може и да се поднесе непосредно руководиоцу органа, који ће од поступајућег инспектора чије изузеће је захтевано да затражи да достави списе предмета, као и евентуално изјашњење о овом захтеву за изузеће.

Према члану 41. став 3. Закона о општем управном поступку, о изузећу се одлучује у року од пет дана од пријема обавештења овлашћеног службеног лица или захтева за изузеће. О изузећу се одлучује закључком, у складу са чланом 146. став 1. Закона о општем управном поступку, којим је прописано да је закључак - управни акт којим орган управља поступком и који се доноси кад овим законом није одређено да се доноси решење, у вези са чланом 41. овог закона, којим није одређено да се о изузећу одлучује решењем. Сагласно ст. 3. и 4. члана 146. Закона о општем управном поступку, против закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор, а закључак се може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

6. Одговорност инспектора

Изражену самосталност у раду инспектора прате изражена стручност, одговорност и интегритет. Имајући у виду значај послова које обавља инспектор и значај инспекцијског надзора, чији је циљ да се превентивним деловањем или изрицањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, те садржину овлашћења инспектора, укључујући овлашћење на слободну оцену (дискрециона овлашћења) у утврђивању чињеничног стања и примени правних норми на утврђено стање ствари, помоћу којих се иста норма на различите начине преводи у правну стварност, установљава се значај који има одговорност инспектора. Она је непосредно скопчана са пословима које обавља и овлашћењима које врши инспектор, његовом стручношћу награђивањем и санкционисањем.

Постоје следећи облици одговорности инспектора:

1. дисциплинска;

2. прекршајна;
3. кривична; и,
4. грађанска.

Ови различити облици одговорности често су међусобно повезани, а могу и истовремено постојати. На пример, уколико инспектор учини кривично дело против службене дужности и услед тог кривичног дела наступи одређена штета, он може бити у кривичном поступку, или у посебном парничном поступку, бити обавезан да накнади износ настале штете. Поједини прекршаји инспектора могу бити и основ за покретање дисциплинског поступка. Такође, Закон о државним службеницима, односно Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује да одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност државног службеника, односно да кривична одговорност, односно одговорност за прекршај не искључује дисциплинску одговорност службеника ако та радња представља и повреду дужности из радног односа.

Закон о општем управном поступку у члану 210. уређује одговорност овлашћеног службеног лица. Прописано је да је овлашћено службено лице у органу које води поступак одговорно ако његовом кривицом дође до неизвршавања одређених процесних радњи. Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези су да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.

Инспектори и службеници овлашћени за вршење инспекцијског надзора одговарају по општим правилима о дисциплинској одговорности државних службеника и службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Закон о државним службеницима и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређују дисциплинску одговорност за повреде дужности из радног односа, које могу бити лакше или теже.

Законом о државним службеницима у чл. 107 – 120. прописана је дисциплинска одговорност државних службеника, а Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у чл. 135 – 150. уређује се дисциплинска одговорност службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и дисциплински поступак и врсте дисциплинских мера. Овим законима обухваћено је уређење овог вида одговорности руководиоца републичких, покрајинских и локалних инспекција, инспектора и службених лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора.

Државни службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа. Одговорност за кривично дело или прекршај не искључује дисциплинску одговорност. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже. Лакше повреде дужности из радног односа су: учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; несавесно чување службених списа или података; неоправдан изостанак с рада један радни дан; неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога; повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом. Теже повреде дужности из радног односа су: неизвршавање или несавесно, неблаговремено или немарно извршавање послова или налога претпостављеног; незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; злоупотреба права из радног односа; повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; одавање службене или друге тајне; злоупотреба

обавештавања о сумњи у постојање корупције; примање поклона у вези с вршењем послова мимо одредаба овог закона, примање услуге или користи за себе или друго лице или коришћење рада у државном органу ради утицања на остваривање сопствених права или права лица повезаних с државним службеником; додатни рад мимо услова одређених овим законом; преузимање дужности директора, заменика или помоћника директора у правном лицу или повреда ограничења чланства у органима правног лица; оснивање привредног друштва, јавне службе и бављење предузетништвом; непреношење управљачких права у привредном субјекту на друго лице, недостављање података руководиоцу о лицу на које су пренета управљачка права или недостављање руководиоцу доказа о преносу управљачких права; непријављивање интереса који државни службеник или с њиме повезано лице може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује; незаконито располагање средствима; повреда права других државних службеника и намештеника; недолично, насилничко или увредљиво понашање према странкама или сарадницима; долазак на рад у алкохолисаном стању или под утицајем других опојних средстава, односно уживање алкохола или других опојних средстава у току радног времена; ометање странака у остваривању права и интереса пред државним органом; неоправдани изостанак с рада најмање два узастопна радна дана; понављање лакших повреда дужности утврђених коначним решењем којим је изречена дисциплинска казна.

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, а за теже повреде дужности из радног односа може да се изрекне: новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; одређивање непосредно нижег платног разреда; забрана напредовања од четири године; премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен; престанак радног односа.

Дисциплински поступак покреће руководиоца, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је претпостављено државном службенику. Дисциплински поступак покреће се писменим закључком, који се доставља државном службенику и на који жалба није допуштена. Сваки државни службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може руководиоцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Дисциплински поступак води и о дисциплинској одговорности одлучује руководиоца, који може да оснује дисциплинску комисију од три члана да уместо њега покреће и води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Изречене дисциплинске мере и утврђена материјална одговорност државних службеника уписују се у Централну кадровску евиденцију.

Дисциплински поступак против руководиоца инспекције, инспектора и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора може бити инициран притужбом на њихов рад.

Дисциплинска одговорност инспектора је у Закону о инспекцијском надзору посебно утврђена, као посебни случајеви овог облика одговорности, са нарочитим значајем четвртог прописаног облика дисциплинске одговорности, и то:

- 1) ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен;
- 2) ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, а био је дужан да то учини;
- 3) ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења;
- 4) ако обавља привредне или друге делатности и послове за себе или другог послодавца из области у којој врши инспекцијски надзор, учествује у раду стручних радних група или тела надзираних субјеката, односно лица која подлежу инспекцијском надзору или ако обавља друге службе, послове и поступке који су у супротности са положајем и улогом инспектора и штете његовој самосталности у вршењу посла.

Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06 - испр., 115/06 - испр., 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14) у члану 35. уређена је накнада плате државном службенику који је привремено удаљен с рада. Прописано је да државни службеник који је удаљен с рада због тога што је против њега покренут дисциплински поступак због теже повреде дужности из радног односа има, док је удаљен с рада, право на накнаду плате која износи 50% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донесено првостепено решење о удаљењу. Државни службеник против кога је дисциплински поступак обустављен или који је ослобођен у дисциплинском поступку има право на разлику између исплаћене накнаде плате и пуног износа основне плате.

Прекршајна одговорност инспектора је утврђена Законом о инспекцијском надзору, Законом о општем управном поступку и другим законима у вези са Законом о прекршајима. Закон о прекршајима је 2011. године, у складу са међународним конвенцијама, увео у члану 30. прекршајну одговорност одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе. Одговорним лицем, према ставу 1. тог члана Закона о прекршајима, сматра се лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности. За овим, управни закони уводили су овакве прекршајне одредбе за службена лица - што за руководиоце органа или друге руководиоце у органу, што за сва овлашћена службена лица, што само за инспекторе, што само за друге категорије јавних службеника. Прописивање прекршаја за службена лица у органима, укључујући и инспекторе, могуће је, дакле, искључиво прописивањем у законима.

Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја. Тако, у члану 18. ст. 1. и 2. Закона о државним службеницима прописано је да је државни службеник дужан да изврши усмени налог претпостављеног, изузев кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету, што саопштава претпостављеном. Налог који претпостављени понови у писменом облику државни службеник дужан је да изврши и о томе писмено обавести руководиоца. Државни службеник дужан је да одбије извршење усменог или писменог налога ако би оно представљало кажњиво дело и да о томе писмено обавести руководиоца, односно орган који надзире рад државног органа ако је налог издао руководиоцац.

Према томе, у члану 30. став 2. Закона о прекршајима ради се о искључењу прекршајне одговорности одговорног лица по основу противправне наредбе претпостављеног, односно надређеног одговорног лица, а под условом да је то лице предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја. Ако, пак, одговорно лице није предузело све такве радње, па дође до прекршаја по наређењу другог одговорног лица, одговорно лице које је учинилац прекршаја је прекршајно одговорно, а друго одговорно лице које је издало наређење је подстрекач прекршаја, ако је са умишљајем подстрекло одговорно лице да учини прекршај, у складу са чланом 24. Закона о прекршајима, којим је прописано да ко другог са умишљајем подстрекне да учини прекршај казниће се као да га је сам учинио.

Законом о инспекцијском надзору прописани су прекршаји инспектори и службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора, који се односе на одређене одредбе о току поступка инспекцијског надзора и предузимање мера, а највише у односу на незаконито поступање у погледу одузимања предмета, и то: неуручивање налога за инспекцијски надзор надзираном субјекту, односно непоказивање налога и непредочавање његове садржине када надзирани субјекат одбије уручење налога за инспекцијски надзор; вршење инспекцијског надзора ван радног времена надзираног субјекта, који је правно лице, предузетник или други организациони облик преко кога физичка или правна лица обављају делатност или врше активност, а за то не постоје разлози прописани овим законом; неиздавање потврде о одузетом предмету надзираном субјекту; располагање привремено одузетим предметима, када овим

законом друкчије није прописано; одређивање да се одузети предмети продају када они нису подложни кварењу, животиње угинућу нити су трошкови чувања предмета знатни, као и када ови предмети не испуњавају услове за стављање у промет; и, лицу које је поступило према акту о примени прописа у погледу предмета акта о примени прописа изрекне меру управљену према надзираном субјекту, а да није дошло до остварења изузетних услова за изрицање управне мере у складу са овим законом.

Закон о општем управном поступку прописује прекршајну одговорност овлашћеног службеног лица, па тиме и инспектора, који по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом.

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању у члану 7. уређује пуноважност и доказну снагу електронског документа, прописујући да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику. Овај закон прописује прекршај одговорно лице у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе ако 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, супротно члану 7. Новчаном казном од 20.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у државном органу, као и органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, ако у поступку који спроводи у вршењу јавних овлашћења не призна пуноважност електронском документу, укључујући и акте органа јавних власти, потписаном квалификованим електронским потписом или квалификованим електронским печатом, ако је за пуноважност тог документа прописана обавеза својеручног потписивања, односно стављања печата (чл. 50. и 51). У вези са обрадом електронских докумената у инспекцијском надзору, инспектор је у обавези да прихвати електронску форму докумената и на основу Закона о инспекцијском надзору. Чланом 21. став 1. тачка 4) овог закона прописано је да је надзирани субјекат је дужан да 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. С тим у вези, инспектор је дужан да прихвати документацију достављену у електронској форми, и не сме од надзираног субјекта да тражи штампање или израду тог документа у папирној форми.

Кривичноправна одговорност инспектора односи се на кривична дела против службене дужности, прописана Главом 33. Кривичног законика. Кривично дело Злоупотреба службеног положаја чини службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог. Кривично дело Несавестан рад у служби, у основном облику, чини службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара и наступи.

Трговина утицајем је кривично дело које чини лице које захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња. Постоје и лакши (посредовање у трговини утицајем) и тежи (трговина утицајем у погледу службене радње која се не би смела извршити

или да се не изврши службена радња која би се морала извршити) облик наведеног кривичног дела. Нарочито тежак облик јесте посредовање у трговини утицајем ако је захтеван или примљен поклон или каква друга корист.

Друштвено најштетније кривично дело, које може извршити инспектор, јесу кривична дела са коруптивним елементом. Кодекс професионалне етике инспектора прописује да инспектор не сме да злоупотребљава службени положај, не толерише корупцију и дужан је да се бори против сваког њеног облика. Инспектор за свој рад не сме да тражи, нити да прима, односно да дозволи другом лицу да у његово име или за његову корист прими мито.

Кривично дело примање мита, у основном облику, чини службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити.

Грађанска одговорност инспектора заснована је на правилима о одговорности за штету из Закона о облигационим односима. Будући да је евентуална штета коју начини инспектор у вези са обављањем службене дужности, Законом о државној управи је ближе уређена и одговорност за штету, по коме за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују органи државне управе, одговара Република Србија.

Закон о државним службеницима прописује да је државни службеник одговоран за штету коју на раду или у вези са радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу, при чему постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована утврђује руководилац органа или лице које за то писмено овласти. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Уколико државни службеник прихвати обавезу накнаде штете која се утврди у оквиру самог органа, руководилац и државни службеник закључују писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе. Државни службеник ослобађа се одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога претпостављеног ако је претпостављеном саопштио да извршење налога може да проузрокује штету.

Сагласно члану 5. Закона о државној управи, за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом проузрокује трећем лицу незаконитим или неправилним радом одговара Република Србија, а имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима у вршењу поверених послова државне управе. 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.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописује да је службеник одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или из грубе непажње, проузроковао послодавцу. Постојање штете, висину штете и околности под којима је штета проузрокована, утврђује послодавац 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 службеник одбије да надокнади штету, право на надокнаду штете може да се оствари у парничном поступку. Послодавац и службеник могу да закључе писмени споразум којим одређују висину и начин накнаде штете, који има снагу извршне исправе.

Службеник се ослобађа одговорности за штету коју је проузроковао извршењем налога непосредног руководиоца, ако му је писменим путем саопштио да извршење налога може да проузрокује штету. Поред наведеног, 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 (дакле, 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.

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, односно трећег лица, 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 наношење 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.

6. Правна заштита инспектора

Наспрам различитих случајева одговорности, постоје и околности у којима је инспектору потребна одговарајућа заштита у покренутим поступцима, или у вези са његовим службеничким статусом.

Највиши степен заштите инспектора потребан је у кривичном поступку, у коме се инспектор појављује као оштећени, поводом неког од кривичних дела усмерених против државних органа. У питању су кривична дела Спречавање службеног лица у вршењу службене радње (члан 322. Кривичног законика), Напад на службено лице у вршењу службене дужности (члан 323. Кривичног законика) и Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (члан 324. Кривичног законика).

Како је указано у претходним излагањима, инспектор ужива кривичноправну заштиту и као оштећени кривичног дела Угрожавање сигурности из члана 138. Кривичног законика, којим је у ставу 1. прописано ће се новчаном казном или затвором до једне године казнити ко угрози сигурност неког лица претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Кривично дело Угрожавање сигурности из члана 138. став 1. Кривичног законика чини, дакле, лице које угрози сигурност неког лица, претњом да ће напасти на живот или тело тог лица или њему блиског лица. Оно је свршено када је претњом створен осећај угрожености код лица коме се прети. При томе је за постојање дела битно да се ради о озбиљној претњи која код пасивног субјекта изазива неспокојство, узнемирење или страх за живот и телесни интегритет. Квалификовани облик овог дела чини онај ко ово дело учини према више лица или ако је дело изазвало узнемиреност грађана или друге тешке последице, казниће се затвором од три месеца до три године. Најтежи облик овог дела постоји када је учињен према председнику Републике, народном посланику, председнику Владе, члановима Владе, судији Уставног суда, судији, јавном тужиоцу и заменику јавног тужиоца, адвокату, полицијском службенику и лицу које обавља послове од јавног значаја у области информисања у вези са пословима које обавља, за који је запрећена казна затвора од шест месеци до пет година. Према нашем мишљењу, међу функционере и службена лица која су пасивни субјекат овог кривичног дела би требало уврстити и инспекторе и на тај начин на

нормативном плану обезбедити им већу кривичноправну заштиту од угрожавања сигурности којој су изложени.

Својство оштећеног у кривичном поступку има лице чије је лично или имовинско право кривичним делом повређено или угрожено.

Оштећени има право да:

1. поднесе предлог и доказе за остваривање имовинскоправног захтева и да предложи привремене мере за његово обезбеђење;
2. укаже на чињенице и да предлаже доказе који су од важности за предмет доказивања;
3. ангажује пуномоћника из реда адвоката;
4. разматра списе и разгледа предмете који служе као доказ;
5. буде обавештен о одбацивању кривичне пријаве или о одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења;
6. поднесе приговор против одлуке јавног тужиоца да не предузме или да одустане од кривичног гоњења;
7. буде поучен о могућности да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу;
8. присуствује припремном рочишту;
9. присуствује главном претресу и учествује у извођењу доказа;
10. поднесе жалбу против одлуке о трошковима кривичног поступка и досуђеном имовинскоправном захтеву;
11. буде обавештен о исходу поступка и да му се достави правноснажна пресуда;
12. предузима друге радње када је то одређено овим закоником.

Законодавство Републике Србије не садржи посебне облике правне заштите инспектора, како то постоји у одређеним упоредним законодавствима. Тако, примерице, Закон о Државном инспекторату Републике Хрватске у члану 80. прописује да је Државни инспекторат дужан инспекторима пружити заштиту на пословима које обављају, те да у случају вођења кривичног поступка против инспектора, којег покреће приватни тужилац у вези с обављањем редовних послова и радних задатака у оквиру делокруга Државног инспектората, Државни инспекторат ће предујмити трошкове инспектора у том поступку, укључујући и заступања, а ови трошкови наплаћују се од лице које их је дужно надокнадити према посебном пропису. Упутно је размотрити уношење оваквих или сличних одредаба о правној заштити инспектора и у законодавство Републике Србије како би се осигурали самосталност у раду и интегритет инспектора.

У погледу функционисања саме инспекције и службеничког статуса, инспектор, као запослено лице, има правну заштиту у вези са спречавањем злостављања на раду и заштити узбуњивача.

Закон о спречавању злостављања на раду примењује се и на запослене у складу са законом којим се уређују права и обавезе државних службеника и намештеника и законом којим се уређују права и обавезе запослених у јединицама територијалне аутономије и локалне самоуправе. Забрањен је било који вид злостављања на раду и у вези са радом, као и злоупотреба права на заштиту од злостављања.

Инспектор, као запослени, има право да писменим путем буде упознат са забраном вршења злостављања и правима, обавезама и одговорностима запосленог и послодавца у вези са забраном злостављања, и има право да код послодавца оствари заштиту од понашања које представља злостављање.

Запослени, коме према мишљењу службе медицине рада прети непосредна опасност по здравље или живот, има право да одбије да ради ако послодавац не предузме мере из овог закона, о чему је запослени дужан да, без одлагања, обавести послодавца и инспекцију рада о одбијању рада. Запослени који је одбио да ради дужан је да се врати на рад по предузимању

мера од стране послодавца, а најкасније до окончања поступка заштите од злостављања код послодавца.

Покретање поступка за заштиту од злостављања, као и учешће у том поступку не може да буде основ за: стављање запосленог у неповољнији положај у погледу остваривања права и обавеза по основу рада, покретање поступка за утврђивање дисциплинске, материјалне и друге одговорности запосленог, отказ уговора о раду, односно престанак радног или другог уговорног односа по основу рада и проглашавање запосленог вишком запослених, у складу са прописима којима се уређује рад. Међутим, запослени, за кога се у складу са законом утврди да је злоупотребио право на заштиту од злостављања, не ужива заштиту.

Право на заштиту има и запослени који укаже надлежном државном органу на повреду јавног интереса утврђеног законом, учињену од стране послодавца, а основано сумња да ће бити изложен злостављању.

Инспектор може остварити право на заштиту у својству узбуњивача, с обзиром да као лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације. Узбуњивање представља откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера, а узбуњивач је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву.

Послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на: запошљавање; стицање својства приправника или волонтера; рад ван радног односа; образовање, оспособљавање или стручно усавршавање; напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања; дисциплинске мере и казне; услове рада; престанак радног односа; зараду и друге накнаде из радног односа; учешће у добити послодавца; исплату награде и отпремнине; распоређивање или премештај на друго радно место; непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица; упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту, у поступку који је хитан и који се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

1. утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња;
2. забрана вршења и понављања штетне радње;
3. уклањање последица штетне радње;
4. накнада материјалне и нематеријалне штете;
5. објављивање пресуде донете по тужби поднетој у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем.

Сврсисходно је да се не само инспектори одупру недозвољеном утицају на самосталност у раду коју имају и њихов интегритет, него и да пријаве ова лица руководиоцу, унутрашњој контроли, јавном тужиоцу, односно другом надлежном органу, тако да такве ситуације буду на прописан начин забележене и решаване од стране надлежних лица и органа. У том погледу, препоручује се да инспектор сачини службену белешку о недозвољеном утицају на самосталност инспектора, у којој ће навести доказе о том недозвољеном утицају, а

која и сам има одређени доказни значај. Поред тога, орган у коме је запослен инспектор према коме је извршен недозвољен утицај треба да институционално реагује на такве појаве. Један од тих начина је издавање јавног саопштења. Реаговање органа смањује ризик непримерене и непотребне персонализације сукоба до којег је дошло. У таквим случајевима инспекцијски органи треба да укажу да је такво понашање напад на устројство државе, као и напад на једну битну функцију државе – надзор над спровођењем закона.

Међународни стандарди у овој области говоре о томе да службена лица у случају сумње да ли постоји недозвољен утицај на њихов рад, треба да пријаве такву ситуацију, јер непримерен и, уопште, недозвољен утицај на самосталност у раду и интегритет не мора нужно да буде јасно изражен и очигледан, па је формулисан правни стандард за овакве појаве, који гласи: „у случају сумње - пријавити“. Међународна пракса по овим питањима показује да све док се овакве ситуације пријављују у доброј вери и надлежном органу, службена лица не треба да брине ако се испостави да нема довољно доказа о постојању недозвољеног, односно непримереног утицаја у ситуацији која је пријављена.

Прилог: Модели аката

1. Службена белешка о недозвољеном утицају на самосталност инспектора
2. Пријава постојања претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова
3. Обавештење о одлуци по пријави о постојању претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова
4. Захтев за мишљењем о постојању сукоба интереса
5. Мишљење о сукобу интереса
6. Решење о одређивању државног службеника из члана 30а став 2. Закона о државним службеницима („службеник за етику“)
7. Закључак о изузећу инспектора
8. Закључак којим се одбија захтев за изузеће инспектора

Службена белешка о недозвољеном утицају на самосталност инспектора

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: _____

Датум: _____ . године

_____ (место)

Предмет: Службена белешка о недозвољеном утицају на самосталност инспектора

Дана _____ . године у вршењу инспекцијског надзора над надзираним субјектом _____ (идентификациони подаци) у поступку инспекцијског надзора број: _____ / у обављању послова у службеним просторијама органа / друга прилика, учињен је недозвољен утицај на самосталност коју имам у раду, као инспектор и овлашћено службено лице, од стране _____ (идентификациони подаци лица које је учинило недозвољен утицај).

Наиме, _____

(опис радњи којима и околности под којима је учињен недозвољен утицај на самосталност у раду инспектора – попут: незаконитог спољашњег утицаја, незаконитог ограничења, наговарања, притисака, претњи, недозвољеног мешања и др. У питању могу бити изјаве које су клеветничке или угрожавају част и углед инспектора, претећа писма, усмене претње – непосредне или посредне, псовке и неприкладни гестови, изјава упућене преко друштвених мрежа и др).

Чланом 12. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење) прописано је да орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења, а овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар. Чланом 49. Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18) прописано је да је инспектор самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописом и за свој рад лично је одговоран и да нико не сме искоришћавањем службеног положаја или овлашћења, прекорачењем граница својих овлашћења, невршењем своје дужности или на други начин онемогућавати или ометати инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора у обављању инспекцијског надзора и предузимању мера и радњи на које је овлашћен.

Као доказе за наводе из ове белешке наводим и прилажем следеће:

- _____
- _____
-

Белешку сачинио:

_____, _____ инспектор

Пријава постојања претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: ИНТЕРНО

Датум: _____ . године

_____ (место)

н/р: _____
(непосредни руководиоца)

Предмет: Пријава постојања претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова (члан 30. став 2. Закона о државним службеницима)

Поштовани,

У складу са чланом 30. став 2. у вези са ставом 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20) пријављујем Вам, као непосредном руководиоцу, постојање претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова у односу на привредно друштво _____ (идентификациони подаци: пословно име, матични број, ПИБ, адреса, делатност), а у односу на чије пословање је, према оперативном - месечном плану инспекцијског надзора за месец _____, који је донет _____, предвиђено вршење инспекцијског надзора у периоду _____, и то у погледу _____ (предмет надзора).

Претпостављени приватни интерес се састоји у томе што сам у наведеном привредном друштву, пре запослења на радном месту _____ инспектора, у периоду од ____ до ____ био запослен на радном месту _____, на коме сам обављао послове _____.

Чланом 30. став 1. Закона о државним службеницима прописано је, између осталог, да је државни службеник дужан да одмах по сазнању, а најкасније првог наредног радног дана писмено пријави непосредном руководиоцу постојање приватног интереса у вези са обављањем одређених послова и да се уздржи од даљих активности које могу угрозити јавни интерес, док руководиоца не одреди другог државног службеника који ће обављати те послове. Ставом 2. овог члана прописано је да ће се сматрати да приватни интерес из става 1. овог члана нарочито постоји ако државни службеник учествује у пословима надзора или контроле, односно у другим пословима у којима се одлучује о правима и обавезама правних лица или предузетника код којих државни службеник обавља додатни рад или је обављао додатни рад у периоду од две године пре вршења надзора или контроле, односно одлучивања.

Молим да утврдите да ли у овом случају постоји приватни интереси у вези са обављањем инспекцијских послова и обавестите ме о тој одлуци.

име и презиме, _____ инспектор

Обавештење о одлуци по пријави о постојању претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: ИНТЕРНО

Датум: _____ . године

_____ (место)

н/р: _____, _____ инспектор

Предмет: Обавештење о одлуци по пријави о постојању претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова (члан 30. став 3. Закона о државним службеницима)

Поштовани,

Поводом Ваше пријаве од _____, која се тиче постојања претпостављеног приватног интереса у вези са обављањем инспекцијских послова, у складу са чланом 30. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20), а у односу на пословање привредног друштва

(идентификациони подаци: пословно име, матични број, ПИБ, адреса, делатност), чије пословање је, према оперативном - месечном плану инспекцијског надзора за месец _____, који је донет _____, предвиђено за вршење инспекцијског надзора у периоду _____, и то у погледу _____ (предмет надзора), обавештавам Вас, у складу са чланом 30. став 3. Закона о државним службеницима, да сматрам да у овом случају не постоји приватни интерес у вези са обављањем инспекцијских послова, који би оправдавао Ваше изузимање из обављања послова инспекцијског надзора према овом привредном друштву.

Наиме, _____

(објашњење разлога за одлуку).

Следом изнетог, наставићете са обављањем инспекцијских послова који се односе на инспекцијски надзор који је планиран да се изврши према привредном друштву у питању.

С поштовањем,

име и презиме, функција

Захтев за мишљењем о постојању сукоба интереса

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: ИНТЕРНО

Датум: _____ . године

_____ (место)

н/р: _____
(руководилац)

Предмет: Захтев за мишљењем о постојању сукоба интереса (члан 30а став 1. Закона о државним службеницима)

Поштовани,

Распоређен/а сам на радно место _____ инспектора, на коме обављам следеће послове: _____.

У оквиру обављања посла _____

_____.

(опис чињеница конкретног случаја, поводом којих државни службеник – републички инспектор има сумњу да ли постоји сукоб интереса)

Чланом 30а став 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20) прописано је да ако државни службеник има сумњу у погледу тога да ли постоји сукоб интереса или могућност прихватања поклона дужан је да о томе у року од три дана писмено затражи мишљење руководиоца, а руководилац је дужан да државном службенику достави писмени одговор у року од пет дана од дана пријема захтева за мишљење.

Молим да ми, у складу са цитираним законским одредбама, дате мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса у конкретном случају.

Молим да ми доставите писмени одговор у року од пет дана од дана пријема овог захтева.

С поштовањем,

име и презиме, _____ инспектор

Мишљење о сукобу интереса

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: ИНТЕРНО

Датум: _____ . године

_____ (место)

н/р: _____, _____ инспектор

Предмет: Мишљење о постојању сукоба интереса (члан 30а став 1. Закона о државним службеницима)

Поштовани,

Поводом Вашег захтева од _____, која се тиче сумње у погледу тога да ли постоји сукоб интереса у вези са обављањем инспекцијских послова који се односе на _____, у складу са чланом 30а став 1. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20), мишљења смо да у описаном случају не постоји сукоб интереса.

Наиме, _____

(објашњење разлога за одлуку).

Следом изнетог, наставићете са обављањем инспекцијских послова који се односе на _____.

С поштовањем,

име и презиме, функција

Решење о одређивању државног службеника из члана 30а став 2. Закона о државним службеницима („службеник за етику“)

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: _____

Датум: _____ . године

_____ (место)

На основу члана 30а став 2. и члана 140. ст. 1. и 4. (алт. ст. 1, 2. и 4.) Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18 и 157/20) и члана 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење) _____ (руководилац органа, алтернативно - руководилац организационе јединице, по овлашћењу руководиоца органа) доноси

РЕШЕЊЕ

1. Одређује се _____, државни службеник, запослен/а на радном месту _____ у _____ (организациона јединица) за државног службеника који обавља послове из члана 30а став 2. Закона о државним службеницима.
2. Именовани државни службеник има право на приступ подацима и да добије правремену помоћ и потребне информације од сваког руководиоца организационе јединице и државних службеника запослених у овом органу, ради вршења својих овлашћења и дужности.

Образложење

Чланом 30а став 2. Закона о државним службеницима прописано је да је државни орган дужан да одреди државног службеника који ће бити обучен да: даје савете и смернице другим државним службеницима и руководиоцу у вези са спречавањем сукоба интереса; учествује у припреми плана интегритета нарочито у делу који се односи на утврђивање послова који су нарочито подложни корупцији, начину њихове контроле и предлагању превентивних мера за смањење корупције; прима обавештења о примљеном поклону и води евиденцију о свим поклонима, пријавама о сукобу интереса и мерама које су предузете ради спречавања сукоба интереса; разматра ефикасност примене правила о сукобу интереса у државном органу и предлаже мере за њихово унапређење; сачини извештај о управљању сукобом интереса у државном органу.

Чланом 140. став 1. Закона о државним службеницима прописано је да о правима и дужностима државног службеника одлучује руководилац решењем, ако овим или другим законом или другим прописом није друкчије одређено.

_____, државни службеник, запослен/а на радном месту _____ у _____ завршио

је обуку „_____“ у организацији Националне академије за јавну управу дана _____, чиме је обучен за обављање послова из члана 30а став 2. Закона о државним службеницима.

У складу са изнетим, именовани државни службеник одређен је за државног службеника који обавља послове из члана 30а став 2. Закона о државним службеницима, са правом на приступ подацима и добијање правовремене помоћи и потребних информација од сваког руководиоца организационе јединице и државних службеника запослених у овом органу, ради вршења својих овлашћења и дужности, па је одлучено је као у диспозитиву овог решења.

Упутство о правном средству: Против овог решења може се поднети жалба Жалбеној комисији Владе, преко овог органа, у року од 15 дана од обавештавања о овом решењу, у складу са чланом 140. став 3. у вези са чланом 153. став 4. Закона о општем управном поступку.

(руководилац који доноси решење)

Закључак о изузећу инспектора

Република Србија

_____ (орган)

_____ (организациона јединица)

Број: _____

Датум: _____ . године

_____ (место)

На основу члана 41. став 1. и члана 146. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - Аутентично тумачење - даље: ЗУП), поступајући по захтеву странке – надзираног субјекта _____ (идентификациони подаци), _____ (руководилац органа, односно руководиоца инспекције, по овлашћењу руководиоца органа) доноси

ЗАКЉУЧАК

1. Изузима се _____ (име и презиме), _____ инспектор, као овлашћено службено лице и поступајући инспектор, од поступања у поступку инспекцијског надзора који за предмет има надзор над пословањем, односно поступањем надзираног субјекта _____ (идентификациони подаци) у погледу _____, због _____ (навести разлог изузећа).

2. Одређује се _____ (име и презиме), _____ инспектор, да поступа у својству овлашћеног службеног лица и поступајућег инспектора у поступку инспекцијског надзора из тачке 1. диспозитива овог закључка.

Образложење

Захтевом странке - надзираног субјекта бр. _____ од _____, _____ (идентификациони подаци) тражено је изузеће _____ (име и презиме), _____ инспектора, који поступа у својству овлашћеног службеног лица и поступајућег инспектора у поступку инспекцијског надзора који за предмет има надзор над пословањем, односно поступањем овог надзираног субјекта _____ у _____ погледу _____, због _____ (навести разлог због којег је тражено изузеће инспектора). Надзирани субјекат – странка даље у захтеву за изузеће наводи да _____, а за своје тврдње је предложио и приложио следеће доказе:

У изјашњењу на захтев за изузеће, поступајући инспектор оспорио је разлоге због којих надзирани субјекат – странка тражи његово изузеће, наводећи _____

Разматрајући овај захтев, у складу са чл. 40 и 41. у вези са чланом 10. ЗУП, _____ (руководилац органа, односно руководилац инспекције, по овлашћењу руководиоца органа), извео је предложене доказе, и то

_____ (навођење изведених доказа – увид у исправе, саслушање сведока – по потреби), па је на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступања, утврдио чињенице и околности од значаја за решавање ове ствари и нашао је да је захтев основан.

Наиме, утврђено је следеће:

_____.

(навођење утврђених чињеница и доказа на основу којих су одговарајуће чињенице утврђене)

Чланом 40. став 1. ЗУП прописани су разлози када овлашћено службено лице мора бити изузето. Између осталог, тачком __ овог става прописано је да овлашћено службено лице мора бити изузето ако _____ (цитирати одредбе одговарајуће тачке из члана 40. став 1. ЗУП).

Код оваквог стања ствари, применом наведених законских одредаба, одлучено је као у диспозитиву овог закључка.

Упутство о правном средству: Против овог закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор. Закључак се може побијати тужбом против решења о главној ствари.

(руководилац)

Закључак којим се одбија захтев за изузеће инспектора

Република Србија

_____ (орган)
 _____ (организациона јединица)

Број: _____

Датум: _____ . године
 _____ (место)

На основу члана 41. став 1. и члана 146. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 - Аутентично тумачење - даље: ЗУП), поступајући по захтеву странке – надзираног субјекта _____ (идентификациони подаци), _____ (руководилац органа, односно руководилац инспекције, по овлашћењу руководиоца органа) доноси

ЗАКЉУЧАК

Одбија се захтев бр. _____ од _____ за изузеће _____ (име и презиме), _____ инспектора, као овлашћеног службеног лица и поступајућег инспектора у поступку инспекцијског надзора који за предмет има надзор над пословањем, односно поступањем надзираног субјекта _____ (идентификациони подаци) у погледу _____, којег је поднео надзирани субјекат.

Образложење

Захтевом странке - надзираног субјекта бр. _____ од _____, _____ (идентификациони подаци) тражено је изузеће _____ (име и презиме), _____ инспектора, који поступа у својству овлашћеног службеног лица и поступајућег инспектора у поступку инспекцијског надзора који за предмет има надзор над пословањем, односно поступањем овог надзираног субјекта _____ у _____ погледу _____, због _____,

(навести разлог због којег је тражено изузеће инспектора). Надзирани субјекат – странка даље у захтеву за изузеће наводи да _____, а за своје тврдње је предложио и приложио следеће доказе:

_____.

У изјашњењу на захтев за изузеће, поступајући инспектор оспорио је разлоге због којих надзирани субјекат – странка тражи његово изузеће, наводећи _____

_____.

Разматрајући овај захтев, у складу са чл. 40 и 41. у вези са чланом 10. ЗУП, _____ (руководилац органа, односно руководилац инспекције, по

овлашћењу руководиоца органа), извео је предложене доказе, и то

(навођење изведених доказа – увид у исправе, саслушање сведока – по потреби), па је на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступања, утврдио чињенице и околности од значаја за решавање ове ствари и нашао је да захтев није основан.

Наиме, утврђено је следеће:

_____.

(навођење утврђених чињеница и доказа на основу којих су одговарајуће чињенице утврђене)

Чланом 40. став 1. ЗУП прописани су разлози када овлашћено службено лице мора бити изузето. Између осталог, тачком __ овог става прописано је да овлашћено службено лице мора бити изузето ако _____ (цитирати одредбе одговарајуће тачке из члана 40. став 1. ЗУП). Међутим, утврђено чињенично стање не даје основ за примену ових одредаба, будући да _____.

Код оваквог стања ствари, применом наведених законских одредаба, одлучено је као у диспозитиву овог закључка.

Упутство о правном средству: Против овог закључка није дозвољена жалба, нити се може покренути управни спор. Закључак се може побијати тужбом против решења о главној ствари.

(руководилац)