

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у Уставу Републике Србије („Службени гласник РС“, број 83/06), којим је у члану 97. прописано да Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, поступак пред државним органима (тачка 2) и организацију, надлежност и рад републичких органа (тачка 16).

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

За разлику од земаља у окружењу и других транзиционих земаља, које су спровеле реформу инспекција и инспекцијског надзора у складу са савременим схватањем инспекцијског надзора и улоге инспекција, у Републици Србији до сада није спроведена свеобухватна суштинска реформа ове области од великог значаја за јавну управу, привреду и грађане. Доношење посебног закона којим се уређује инспекцијски надзор предвиђено је одредбом члана 18. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010 – у даљем тексту: Закон о државној управи из 2005.), а до доношења овог закона примењују се одредбе Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 20/92, 6/93 - одлука УСРС, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 - др. закон, 79/2005 - др. закон, 101/2005 - др. закон и 87/2011 - др. закон – у даљем тексту: Закон о државној управи из 1992.), који је као општи закон остао на снази само у погледу уређења инспекцијског надзора. Међутим, решења Закона о државној управи из 1992. су застарела и недовољно функционална, јер по садржини и обиму не могу да одговоре изазовима и потребама савременог инспекцијског надзора, пре свега зато што су непотпуна, недоречена и донета у условима битно другачијих економско-финансијских, друштвених и политичких околности и битно другачијег правног система, као и схватања улоге и сврхе инспекције и инспекцијског надзора. Закон којим се уређује општи управни поступак сходно се примењује на поступак инспекцијског надзора, али и тај закон има ограничења за инспекцијски надзор, с обзиром да решења општег управног поступка не могу у потпуности надоместити недостатак решења поступка инспекцијског надзора који, као посебан управни поступак, има такве специфичности да захтева самостално законско уређење.

Паралелно са недостатком јединственог, системског закона којим се уређује инспекцијски надзор, анализе показују да је материја појединих области инспекцијског надзора предмет уређења око 1.000 закона, уредби, правилника и других подзаконских прописа. Према томе, постоји противуречност у правном поретку у виду неуређености и преуређености инспекцијске материје. Овако велики број секторских прописа којима се уређује материја инспекцијског надзора очигледно представља, поред осталог, одговор секторских регулатора и инспекција на недоношење, односно одлагање доношења системског закона о инспекцијском надзору, настојање да се успостави методологија поступања за поједине инспекције и тако попуне правне празнине и отклоне дилеме и недоумице из праксе. Велики број прописа којима се уређује одређена материја, међутим, често води неусклађености и колизији правних норми, као и веома различитом поступању у истим ситуацијама, што изазива правну несигурност, неизвесност, непотребне трошкове

за привреду и неефикасну алокацију јавних ресурса, овде инспекцијских ресурса. Осим тога, правна неизграђеност и застарелост општег законодавства о инспекцијском надзору одражава се и на посебно инспекцијско законодавство, које углавном тежиште ставља на овлашћења инспектора и санкције.

Потребно је истаћи да, иако није дошло до свеобухватне реформе инспекцијског надзора на системском нивоу, значајан искорак у овом домену учињен је 2002. године у оквиру реформе оснивања и регистрације привредних субјеката, кроз измене и допуне Закона о предузећима („Службени лист СРЈ“, бр. 29/96, 33/96 - исправка, 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 - одлука СУС и 36/2002 и „Службени гласник РС“, број 125/2004 - др. закон), искључивањем претходних инспекцијских сагласности као услова за отпочињање делатности, у циљу олакшавања оснивања и регистрације предузећа и бржег започињања пословања. Тада је одредбом члана 18. Закона о предузећима прописано да предузеће може да обавља делатност у простору који испуњава услове у погледу техничке опремљености, заштите на раду и заштите и унапређивања животне средине, као и друге прописане услове, а испуњеност ових услова утврђује надлежни орган у поступку редовног инспекцијског надзора, с тим да предузеће може да отпочне и обавља делатност која се односи на производњу, промет, дистрибуцију, прераду и ускладиштење материја опасних и штетних по здравље људи и животну средину, ако надлежни орган донесе решење о испуњености услова у погледу техничке опремљености, заштите на раду и заштите и унапређивања животне средине, као и других прописаних услова. Ово решење преузео је и претходно важећи Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/2004) одредбом члана 6. Важећи Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/2011 и 99/2011), остајући на истој линији, предвиђа одредбом члана 4. став 2. да се посебним законом може условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта надлежног органа (дозвола, решење, мишљење и др). На делатност предузетника сходно се примењује одредба члана 4. овог закона о делатностима друштва, а предузетник може да обавља све делатности које нису законом забрањене за које испуњава прописане услове, укључујући и старе и уметничке занате и послове домаће радиности.

Основни разлог који руководиоци инспекција и инспектори наводе у прилог доношења системског закона о инспекцијама је потреба постојања једног закона који би уредио методологију поступања у инспекцијском надзору, овлашћења и обавезе учесника инспекцијског надзора, координацију рада инспекција и боље коришћење ресурса инспекција. Потребу доношења закона којим се уређују инспекције нарочито траже надзирани привредни субјекти, с обзиром да стање у области инспекцијског надзора, односно његове негативне последице ограничавају конкурентност економије Републике Србије на међународном тржишту и неповољно утичу на привредне активности на домаћем тржишту. Посебан административни и финансијски притисак инспекцијског надзора трпе микро и мали привредни субјекти са свега неколико запослених, који често морају да одреде најмање једног запосленог који ће да комуницира са инспекцијама, што представља значајан трошак за ове субјекте. Менаџмент привредних друштава, такође, често непотребно троши време на инспекцијски надзор, уместо на доношење пословних одлука и стратешко управљање.

Умањена ефикасност инспекцијског надзора у највећој мери је условљена недовољним обимом и непотпуном садржином превентивних активности инспекција и због тога што се инспекцијски надзор не планира или недовољно квалитетно планира на основу процене ризика, као вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и вероватне тежине тих последица, јер процена ризика не постоји или су начини процене ризика неразвијени. Недовољан обим и непотпуна садржина превентивних активности и одсуство процене ризика воде ка недовољно ефикасном управљању јавним ризицима и недовољној заштити заштићених добара, права и интереса. Због недовољно квалитетног превентивног деловања, инспекција се ставља у позицију да реагује тек након што настане штетна последица и разумевање њене улоге се тако првенствено састоји у санирању и кажњавању, односно иницирању кажњавања, уместо да инспекција делује унапред и предупреди или битно умањи могућност настанка штетних последица и незаконитости. Одсуство, односно неразвијеност процене ризика у инспекцијском надзору доводи до тога да се надзирани субјекти, такорећи, стављају у исту раван, без обзира на ризик који са собом носе. Следствено, инспекцијски ресурси се непотребно троше на нискоризичне субјекте, делатности и активности, којих у структури надзираних субјеката има убедљиво највише, а где је последица ниског степена штетности, а незаконитост или неправилност се често огледа у ненамерним грешкама формалне природе (грешкама „у папирима“), малом прекорачењу прописаних димензија простора или ствари или рокова за подношење документације и сл. Насупрот томе, дешавају се ситуације да високоризични субјекти, делатности и активности, које могу да произведу веома озбиљне штетне последице по здравље људи, биљни и животињски свет и животну средину успевају да измакну надзору и остају ван њега, тако да се за њих сазна тек након што почну да производе озбиљну штету.

Недостатак координације у разуђеној организацији инспекцијског надзора битно умањује ефикасност инспекцијског надзора и доводи до непотребно великог оптерећења надзираних субјеката у погледу учесталости надзора и истоветности предмета надзора. У Републици Србији, на републичком нивоу постоји 39 инспекција у ресору (у саставу, оквиру или под надзором) 12 министарстава (плус 4 инспекције чије формирање је предвиђено), затим инспекције на покрајинском и локалном нивоу, те субјекти са јавним овлашћењима (јавне институције, јавна тела) који врше надзор и контролу над лицима која обављају делатност, спроводећи инспекцијски и други сродан надзор, попут: контроле пословања, надзора над радом, стручног надзора и сл. (министарства, независна регулаторна тела, јавне агенције и други јавни субјекти). Од овог броја инспекција, одређене инспекције, попут управне, буџетске и урбанистичке инспекције, доминантно врше унутрашњи надзор, а не надзор над привредом и другим спољним субјектима, али имају надлежност и према спољним субјектима. Привредни субјекти указују да се надлежности различитих инспекција често преклапају и контролишу исте ствари, иста документација и предмети, и то често уз неуједначено или супротно тумачење прописа.

Један од веома великих проблема у нашој економији је раширено обављање делатности од стране нерегистрованих, односно непријављених субјеката (нерегистровано пословање), који нису уписани у регистар или немају потребне дозволе или друге облике сагласности за обављање делатности или нису поднели одговарајућу пријаву која је услов

обављања делатности и полулегално, односно нелегитимно пословање, што све заједно чини појаву која се зове „сива економија“. Она доводи до нелојалне конкуренције међу привредним субјектима. Услед тога, легитимни привредни субјекти трпе економску штету, губитке и спутани су у реализацији својих пословних планова, а њима и запосленима и другим радно ангажованим лицима се повећава фискални притисак. Тзв. сива економија испољава се у нелегалној продаји робе и нелегалном пружању услуга, неиздавању фактура, неплаћању пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, непријављеном раду ангажованих радника, непостојању пословних књига или свесном неистинитом приказивању стања у погледу средстава у пословним књигама и евиденцијама, свесном непридржавању захтева безбедности и здравља на раду и безбедности хране, неиздавању прописаних гаранција и другом пословању које је мимо закона.

Студија о сивој економији, коју је, у оквиру УСАИД Пројекта за боље услове пословања (УСАИД БЕП), припремила Фондација за развој економске науке (ФРЕН), по казује да је обим тзв. сиве економије у Србији износио 33,2% 2001. године, па је до 2008. опао на 30,1%, да би се повећао у 2009. на 30,6%, те опет опао на 30,1% у 2010. години. Такође, више од половине испитаника (57%) у истраживању о ставовима грађана о тзв. сивој економији, које су у 2014. години спровели НАЛЕД и УСАИД у оквиру Пројекта јачања конкурентности, одговорило да је не оправдава. Процене говоре да јавни буџети на годишњем нивоу губе око три милијарде евра због тзв. сиве економије. Фискална стратегија за 2014. годину са пројекцијама за 2015. и 2016. годину ("Службени гласник РС", број 97/2013) утврђује да су програмом мера фискалне консолидације предвиђени даљи напори на сузбијању пореске евазије и сиве економије, те да уколико не би дошло до остварења очекиваних ефеката на том пољу или уколико дође до даљег погоршања, могући су губици на страни прихода од преко 16 млрд РСД годишње.

Инспекцијска овлашћења у области сузбијања делатности које обављају нерегистровани, односно непријављени субјекти нису довољно јасно постављена или се јавља негативан сукоб надлежности („одрицање надлежности“) или неоправдано препотерећивање људских и материјалних ресурса само једне или свега неколико инспекција. Наведено доводи до нових противуречних појава – с једне стране, постоји високо административно оптерећење субјеката који послују или највећим делом послују у складу са прописима, односно који легитимно послују и усклађени су или су у преовлађујућем делу усклађени са прописима а с друге стране, недостатак контроле оних субјеката који нису уписани у одговарајући регистар или евиденцију, или који обављају делатност без сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији као прописаног услова за вршење делатности, који без ваљаног правног основа ангажују лица да раде код њих, односно оних субјеката који свесно и континуирано крше прописе и који не желе да се ускладе са законима и другим прописима или немају озбиљну намеру да то учине.

Поред наведеног, привредни субјекти указују и на то да често немају приступ актима и процедурама на основу којих инспекције спроводе инспекцијски надзор, да су многи прописи којима се уређује привредно пословање застарели и неприлагођени условима савременог пословања. Привреда указује да и овде постоје противуречне појаве,

јер док су многи прописи застарели или анахрони, истовремено се број и сложеност прописа чија се примена надзире често, брзо и обимно мења, некада и нетранспарентно и са врло кратким роком за почетак примене након доношења. При оваквом стању ствари, привредници и предузетници истичу да активности инспектора најчешће нису уређене јасно дефинисаним процедурама и методологијом поступања и да они не знају шта је тачно предмет контроле, шта ће све инспектор да тражи и колико ће да се задржи у инспекцијском надзору, што све доводи до несигурности пословања.

Привредни субјекти још указују и на то да су инспекцијске контроле непотребно честе и да трају предуго, често започињу изненада, без најаве, тако да привредни субјекти непланирано морају да откажу послове и обавезе и баве се инспекцијском контролом. Због тога њихово пословање трпи штету и они губе кредибилитет код клијената, односно потрошача и пословних партнера. Надаље, привредници истичу да инспектори често нису адекватно обучени и немају одговарајућа знања и вештине, надзор врше и прописе тумаче формалистички и круто бирократски, без разумевања суштине и смисла правне норме, циља инспекцијског надзора, привредног пословања и односа у привреди или са очитом усмереношћу и циљним тражењем било какве грешке у пословању и поступању надзираног субјекта. При томе, то чине и тумачењима која су супротна од службених тумачења надлежног министарства. Привредници наводе и да неки инспектори поступају непримерено, непрофесионално, арогантно, траже мито или то сугеришу. По наводима привреде, инспекције би требало више да информишу адресате закона о њиховим обавезама и одговорностима, те да редовно одговарају на упите за мишљењем и тумачењем прописа о начину на који би надзирани субјекат требало да поступи у одређеној ситуацији, како би се унапред информисао о својим обавезама и кроз превентивну активност ускладио пословање и поступање са законом и другим прописом, спречио настанак евентуалне незаконитости и предупредио могуће штетне последице.

Привредни субјекти указују и на појаве када корективне и принудне (репресивне) мере нису усаглашене са тежином повреде прописа и економском снагом привредних субјеката, него се у инспекцијској пракси посеже за одузимањем робе, забраном обављања делатности и високим износима новчаних казни и онда када ризик није такве озбиљности да захтева и оправдава овакве мере. При томе, не узима се у обзир да такве мере могу да доведу до престанка рада привредног субјекта и отпуштања запослених, због губитка тржишта, клијената, потрошача и пословних партнера, као и услед других последичних облика економске штете.

Један од кључних проблема је раширено погрешно схватање да је превасходна улога инспекција врло строга контрола и кажњавање привредних субјеката, као и да велика већина привредника (ако не и сви привредници), по дефиницији, послује или тежи да послује „с оне стране закона” и хоће да изигра закон, оштети и превари државу, друге привреднике и грађане. Успех у раду инспектора и инспекције често се, у инспекцији и ван инспекције, погрешно мери бројем захтева за покретањем прекршајног поступка и других казних пријава, износом казни наплаћених услед инспекцијског надзора и приходовањем буџета по том основу, као и према одређеним формалним критеријумима, као што су број излазака на терен, број донетих решења и сл., а не онако како би требало, односно како би било најбоље и најсврхисходније, а то је према циљу инспекцијског

надзора, делотворном управљању јавним ризицима и оствареним резултатима у постизању тог циља – према оствареном степену усаглашености надзираних субјеката са законима и другим прописима и смањењу штетних последица. У инспекцијској пракси се често не узима у обзир чињеница да међународне и домаће студије и истраживања показују да велика већина привредних субјеката хоће да послује у складу са прописима, да је пословање велике већине усклађено, претежно усклађено или, у најмању руку, у ширем смислу усклађено са прописима и да се прекршаји у пракси углавном дешавају из незнања и због недовољних капацитета привредних субјеката. Ово је посебно изражено код предузетника и у микро и малим друштвима, који чине 98-99% привредних субјеката и представљају окосницу запошљавања у свакој економији, због високе регулаторно-административне оптерећености и битно ограничених могућности да испрате велики број прописа који се доносе, а који су често сложени и садрже велики број прописаних заповести и прекршаја у случају њиховог непоштовања, и битно ограничених могућности да ускладе пословање са новописаним заповестима, ограничењима и забранама. Ово је нарочито актуелно у садејству са савременим условима пословања, који траже брзину доношења пословних одлука и деловања, ради одржања на тржишту, као и са другим проблемима који посебно оптерећују привреду, попут широко заступљене неликвидности привреде и проблема које она ствара.

Сви наведени недостаци доводе до неразумевања положаја, права, обавеза, одговорности и улоге инспектора и других учесника у поступку инспекцијског надзора, као и других субјеката и организација чији су послови и активности повезани са инспекцијским надзором (пословне асоцијације, стручне институције, удружења потрошача, научно-истраживачки центри и институти и др).

Следствено свему наведеном, а како би се стање у области инспекцијског надзора поправило и успоставио стабилан и одржив систем који приличи тржишној економији и доприноси извесности у привредном пословању и инвестирању, дијалог приватног и јавног сектора довео је до сагласности да је потребно донети системски, савремен, ефикасан и реформски Закон о инспекцијском надзору.

Циљеви који се овим законом постижу су:

- већи ниво усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом;
- делотворније управљање јавним ризицима и боља заштита законом и другим прописом заштићених добара, права и интереса;
- елиминација или битно умањење арбитрности, неуједначености, самовоље, коруптивности и других могућих злоупотреба у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, неоправдане учесталости и трајања инспекцијског надзора код једних и изостанка овог надзора код других привредних субјеката;
- подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије је пословање усклађено са прописима преко превентивне функције инспекцијског надзора;
- смањење административног терета привреде и успостављање одрживости тог стања;
- унапређење слободне тржишне утакмице и заштите конкуренције;

- већа правна предвидивост, сигурност и извесност;
- боља алокација ресурса инспекција;
- унапређење пословног окружења и инвестиционе климе.

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема - доношење закона којим се уређује инспекцијски надзор.

Наиме, у случају *status quo* опције (енгл. *base case* – непромењено стање) односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме. Проблеме ове области - само друштво и сама привреда, без утицаја државе, нису у стању да реше, а решавање предметних проблема није могуће постићи ни у случају самосталног деловања тржишних механизма.

Само мерама ванправне (нерегулаторне) економске природе, попут финансијских издвајања на име унапређења и модернизације инспекцијских ресурса, или друштвене природе, са нижим степеном државне интервенције, попут различитих врста акција у виду информационах, образовних и медијских кампања усмерених на подизање нивоа свести и професионалности инспектора, као и нивоа обавештености надзираних субјеката и трећих лица (нпр. потрошачи) не би било могуће решити предметне проблеме. Наиме, овакве мере су итекако потребне и оне би требало да прате примену овог закона у пракси. Међутим, изоловано предузимање искључиво ових мера, без овог закона, није у стању да реши предметне проблеме.

У оквиру мера правне (регулаторне) природе једино одговарајуће решење је припрема и доношење овог закона. Материја која се уређује овим законом - инспекцијски надзор у свим својим аспектима - по својој природи не представља предмет подзаконских аката, који се доносе на основу закона и ради спровођења закона, него законску материју.

Ако би материја инспекцијског надзора била уређена путем закона о изменама и допунама постојећих секторских закона којима се уређује инспекцијски надзор који врше појединачне инспекције, то би било нецелисходно и не би представљало ефикасно решавање проблема, имајући у виду бројност тих закона и изгледне шансе за сукоб норми тих закона. Неопходно је да усаглашене измене и допуне посебних (секторских) закона прате доношење и примену овог закона којим се на системски и свеобухватан начин уређује инспекцијски надзор и даје јасан правац за те измене и допуне, али саме измене и допуне тих закона, без системског закона о инспекцијском надзору не би дале жељени резултат. Слична ситуација би се произвела и доношењем више посебних закона којима би се засебно уредили делови материје овог закона, јер би тако дошло до неоправданог расипања законске материје.

Поступак по коме се доноси закон, његова правна снага и друштвени ауторитет дају гаранције да ће проблеми који су исходовали доношење овог закона бити решени. Након анализе постојећег стања ствари, утврђено је да је, у постојећим условима, најцелисходнији и оптимални начин за спровођење предвиђених реформи њихово

уобличавање у форми императивних норми, и то јединственог, системског закона, чиме се ствара већи степен поузданости и вероватноће да ће те реформе бити спроведене.

У поступку израде овог нацрта закона постојала је ужа и шира радна група у којој су своје учешће нашли и инспектори који непосредно надзиру примену прописа у овој области. На тај начин је обезбеђено реално сагледавање спроводивости предложених решења и разматране су претпоставке за њихову реализацију. Такође, спроведена је темељна и свеобухватна јавна расправа, која је омогућила суштинско учешће свих заинтересованих страна. Организовано је шест округлих столова, на којима су представљена решења и саслушане примедбе, предлози и аргументација у погледу општег приступа и конкретних решења. Поред тога, омогућено је и давање коментара електронским путем. Након тога, радна група је пажљиво размотрила све предлоге и већи број предлога је усвојен, након чега је уследило и прилагођавање целокупног текста Нацрта овог закона.

Међу заинтересованим странама, како је то наведено, постоји сагласност о потреби и неопходности доношења овог закона.

Стратешки основ за доношење Закона о инспекцијском надзору утврђен је у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 9/2014 и 42/2014 – исправка) – одељак „Реформа инспекцијског надзора“, коју је Влада донела на седници одржаној 24. јануара 2014. године.

III. ОБЈАШЊЕЊА ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У складу са заједничким ставовима јавног и приватног сектора, спроведеном анализом ефеката, добром међународном, европском и компаративном праксом и инспекцијским стандардима, пренетим у нови закон, а у складу са домаћим правним, институционалним и економским системом, основни правни институти и решења овог закона су:

- 1) Законитост пословања и поступања надзираних субјеката (усклађеност са законом и другим прописом) као циљ инспекцијског надзора

Законитост пословања и поступања (усклађеност) се нарочито делотворно остварује превентивним, те корективним активностима и мерама које предузима инспекција. Инспекција треба да има превасходно стручну улогу и да за циљ има обезбеђивање законитости са значајнијом и већом улогом превентивног деловања и превентивних мера, које су и најделотворније, а по потреби и корективних и принудних, па и казних пријава и казних мера (прекршајни налог) напослетку, а не да буде претежено казног карактера, односно да тако буде схваћена од стране привреде, грађана и јавних органа и институција, укључујући саме инспекције. Савремени концепт инспекцијског надзора тежиште ставља на превентивно деловање. Инспекција треба нарочито да тежи да кроз целовито и унапређено превентивно деловање смањи обим и вероватноћу могућих штетних последица и тако ефикасно управља јавним ризицима и у пракси заштити законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, уместо да се деловање преовлађујуће одвија након што дође до остварења ризика и наступања

штетне последице. Наиме, много је делотворније реаговати унапред и предупредити настанак незаконитости и њених штетних последица, које нису настале али постоји вероватноћа да могу настати, него када оне настану. Нарочито је делотворно предузети превентивне активности на самом почетку, када се утврди да постоје рани знаци и најаве вероватноће настанка штетних последица и тада их предупредити и спречити. Квалитетним превентивним деловањем ефикасно се распоређују инспекцијски ресурси и остварује боља заштита заштићених добара, права и интереса. Када, и поред квалитетног превентивног деловања, дође до незаконитости и штете, инспекцији на располагању стоји корективно-контролни рад, тј. корективне мере – мере отклањања незаконитости и друге мере забране, наредбе или заплене и контрола њиховог извршења. Инспекције и инспектори кроз инспекцијски надзор и стручно, професионално и непристрасно поступање и опхођење са надзираним субјектима треба првенствено да изграђују однос подршке законитом пословању и поверења код привредних субјеката који легитимно послују и грађана, а не да код њих изазивају страх или неповерење. Променом усмерења инспекције са застрашивања на делотворно управљање ризицима и проактивно деловање којим се помаже законито пословање привредних субјеката постиже се одрживост поштовања прописа и доприноси стварању повољног пословног окружења, привлачењу нових инвестиција, очувању радних места и новом запошљавању, расту стандарда и квалитета живота грађана. Формалистичка тумачења је неопходно заменити суштинским и смисленим разумевањем и тумачењем правних норми, како би се остварили сврха и циљ закона.

2) Процена ризика у инспекцијском надзору

Успостављањем система процене ризика у инспекцијском надзору елиминишу се или битно умањују арбитрерност, неуједначеност, самовоља, коруптивност и друге могуће злоупотребе у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, као и примедбе на учесталост и трајање инспекцијског надзора код једних и изостанак овог надзора код других привредних субјеката. Сигурно је да инспекције не могу (и није реално да могу) да провере и исконтролишу све субјекте, поготову не у току једне године или сличном кратком периоду, утврде и реагују на сваку незаконитост која настане. Тежња за контролом свих незаконитости у пракси води у своју супротност и заштићена добра, права и интереси, у реалности, остају без ваљане заштите, а с друге стране стварају се услови за злоупотребе и корупцију и неоправдано административно оптерећење субјеката који послују у складу са прописима. Стога, неопходно је, упоредо са великим улагањем у превентивне активности, рангирати надзиране субјекте према ризичности, зависно од тежине могуће штетне последице и вероватноће њеног настанка, те реаговати благовремено и ефикасно на процењени висок и критичан ризик. Процењом ризика врши се приоритизација инспекцијског надзора. Процена ризика врши се у току припреме плана инспекцијског надзора, пре и у току спровођења инспекцијског надзора. Праћењем и анализом стања у области надзора, коришћењем инспекцијског информационог система и аналитичким радом инспекција прикупљају се поуздане и уверљиве информације о надзираним субјектима и на основу прописаних критеријума утврђује степен ризика, планира, покреће и спроводи инспекцијски надзор. Тиме се стварају услови да се инспекцијски надзор планира и да не зависи од пријава грађана, да се инспекцијски ресурси (па и онда када долази до повећања броја инспектора) усмеравају на надзор оних

субјеката, области и делатности где су најпотребнији и где могу да остваре најбоље резултате у управљању јавним ризицима, заштити живота и здравља, животне средине и других заштићених добара, права и интереса, а високоризични привредни субјекти који континуирано крше прописе и причињавају штету ефикасно идентификују и да се предузму прописане мере и радње да се њихово пословање и поступање усклади са законима и другим прописима, а штета предупреди. Динамика и учесталост редовног (планираног) инспекцијског надзора утврђује се зависно од процењеног степена ризика, с тим да се, поред редовног, може спровести и ванредан инспекцијски надзор, када се, поред осталог, после доношења плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или се промене околности. Виши процењени ризик не значи само чешће контроле, него и детаљније, дуже, обухватније, са више ангажованих инспектора и коришћењем већих ресурса него када је процењен ризик мањег степена.

- 3) Подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима

Подршка приватној иницијативи, одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима и ширење круга привредних субјеката чије пословање је усклађено са прописима остварује се превентивним деловањем у виду јавности рада, која укључује објављивање важећих прописа, планова инспекцијског надзора, контролних листа, обавештавањем јавности, пружањем стручне и саветодавне подршке и предузимањем превентивних мера у инспекцијском надзору (упозоравање субјекта на обавезе из прописа, указивање на могуће штетне последице, предлагање предузимања радњи ради отклањања узрока таквих последица и мера предострожности и сл.), у систему у коме превенција има предност над репресивном функцијом. Остварењу овог циља и примени овог института доприноси и правило да се у инспекцијском надзору одређују мере које су у сразмери са процењеним ризиком, насталим незаконитостима и економском снагом надзираног субјекта (градација мера). Овом циљу и примени овог института служи и правило да ако је надзиран субјекат поступао у складу са актом о примени прописа, тада не одговара за повреду прописа, осим у овим законом прецизно постављеним изузецима.

- 4) Координација инспекцијског надзора и међусобна сарадња инспекција, као и сарадња инспекција и других државних органа и организација и субјеката из приватног сектора

Применом овог института смањује се административни терет привреде и успоставља одрживост тог стања. Координација инспекцијског надзора се остварује преко будућег координационог тела, као надлежног јавног тела за координацију инспекцијског надзора, које треба основати и успоставити његово ефикасно и одрживо функционисање. Координације инспекцијског надзора се остварује и самосталном координацијом и комуникацијом инспекција, као и преко заједничког инспекцијског надзора, када више инспекција истовремено спроводи инспекцијски надзор према истом субјекту. Смањење административног терета привреде, као и подршка одрживом пословању и развоју привредних субјеката у складу са прописима, води ка алокацији финансијских, имовинских и пословних ресурса у правцу нових инвестиција и запошљавања. Анализом

свих предности и недостатака координације инспекцијског надзора обједињавањем инспекција у једну јавну институцију или координацијом без тог обједињавања, међународних и компаративних искустава, утврђено је да је оптимално да јавно тело овлашћено за координацију инспекцијског надзора буде формирано у постојећем систему организације инспекција, без њиховог обједињавања у једну институцију, као координационо тело које обавља одговарајуће послове, те да почне да функционише и ствара праксу, временом је развија, буде подржано, користи предности јединственог инспекцијског информационог система, гради свој положај, утицај, значај и углед, и постаје одрживо. Ово тело, у каснијој фази, кроз приступ „корак по корак“, додавање нових функција и овлашћења, могло би да прерасте у јединствени инспекторат, ако се то тада утврди да је оправдано и целисходно и пракса покаже да је ово сврсисходно и потребно. Ради правилног разумевања стања ствари, потребно је истаћи да сама координација или обједињавање инспекција у један инспекторат, без спровођења суштинске реформе осталих аспеката инспекцијског надзора и усклађивања са савременим инспекцијским стандардима и добром праксом, није у стању да доведе до стварања бољег пословног окружења и постизања осталих жељених циљева реформе инспекцијског надзора. Такође, приметно је и да важност питања избора правно-институционалног модела за координацију инспекцијског надзора и избора између облика који не обједињава и оног који обједињава инспекције у једну институцију, фактички губи на значају са увођењем и успостављањем јединственог инспекцијског информационог система. Јединствени инспекцијски информациони систем стандардизује, устројава, повезује и суштински обједињава рад различитих инспекција и практично брише разлике између правно-институционалних модела координације инспекцијског надзора.

5) Јасна овлашћења инспекција у сузбијању обављања делатности нерегистрованих субјеката (тзв. сива економија)

Прописивањем ових овлашћења на целовит и јасан начин унапређује се слободна тржишна утакмица и штити лојална конкуренција од тзв. сиве економије. Истовремено са информативним и превентивним деловањем према субјектима који обављају легитимно пословање, потребно је идентификовати субјекте који обављају нелегитимно (нерегистровано) пословање и предузети прописане мере и радње да се њихово пословање и поступање усклади са законима и другим прописима, што укључује и санкционисање. Нерегистровани субјекат, односно као лице према ком инспекција има и врши сва овлашћења и дужности која има и врши према нерегистрованом субјекту и на кога се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта, овим законом одређен је као лице које обавља делатност или врши активност а није уписано у одговарајући регистар, који води Агенција за привредне регистре, или јесте уписано у тај регистар али није у други одговарајући регистар или евиденцију, који води други надлежни орган или организација, или лице које врши делатност или активност без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др.) или пријаве надлежном органу или организацији, као прописаног услова за вршење делатности или активности, а у ову групу спада и субјект код кога се затекне лице које без уговора о раду или другог ваљаног правног основа ради код овог субјекта или се или се о с н о в н о д о в д и у в е з у с а р а д о м к о д о в о г с у б ј е к т а. За нерегистроване

субјекте овим законом предвиђен је низ изузетака од општег режима инспекцијског надзора који се врши према надзираним привредним субјектима који су регистровани и обављају легитимно пословање. Тако, план инспекцијског надзора обавезно садржи планиране мере за спречавање обављања делатности нерегистрованих субјеката, али инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, као и без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору и без издавања налога за инспекцијски надзор, а у границама предмета које инспектор утврђује у току трајања надзора. За сузбијање тзв. сиве економије врло је корисно правило да инспекција која затекне нерегистрованог субјекта како се бави делатношћу или активношћу из делокруга друге инспекције, о затеченом стању, без одлагања, обавештава пореску и другу инспекцију у чијем делокругу је делатност, односно активност коју обавља, односно врши нерегистровани субјект, као и друге надлежне органе, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције или другог надлежног органа, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова. Обавештавањем пореске инспекције постиже се да Пореска управа уведе нерегистрованог субјекта у систем пореских обвезника и тако га учини „видљивим“ за остале органе јавне власти. Овде је потребно напоменути да инспекција не може својим деловањем заменити полицију (Министарство унутрашњих послова, Пореска полиција, комунална полиција), али је неопходна блиска сарадња инспекција и полиције, посебно у областима када тзв. сива економија прелази у тзв. црну економију. Такође, ради разумевања ствари, треба истаћи да појачан инспекцијски надзор над тзв. сивом економијом није мера која сама по себи може да доведе до смањења ове појаве и превођења тзв. сиве економије у легалне токове, него је потребно упоредо континуирано стварати повољно пословно окружење, а део тога је и уређење и вршење инспекцијског надзора према легалној и лојалној привреди у складу са савременим инспекцијским стандардима, како би се спречио и битно смањено прелазак субјеката из легалног у нелегални промет робе и услуга, а бројни субјекти који су у „сивој зони“ увидели предности законитог пословања и недостатке незаконитог пословања, и прешли у „белу зону“ пословања.

б) Транспарентност рада и аката инспекције и уједначавање инспекцијске праксе

Транспарентношћу рада инспекција, која замењује широку дискрецију, и транспарентношћу општих аката које инспекције користе у свом раду, те уједначавањем инспекцијске праксе остварењем једнаког поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим надзираним субјектима постиже се већа правна предвидивост, сигурност и извесност за привредне субјекте. Примена ових института подразумева, између осталог, припрему и објаву на интернет страници контролних листи, које садрже списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена, одређених према процени ризика, у својој области инспекцијског надзора, као и предмет и обим провере. Такође, ово обухвата припрему, доношење, објављивање и издавање аката о примени прописа - мишљења, објашњења, инструкције, смернице и акти другог назива у складу са законом, који се односе на примену закона или другог прописа из делокруга инспекције, а које у писменом облику сачињава надлежни орган државне управе, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или други субјект са јавним овлашћењима, и које издаје и објављује инспекција, односно надлежни орган у чијем

саставу, односно унутар кога је инспекција, по сопственој иницијативи или на захтев физичког или правног лица. Припремом и објављивањем контролних листи, као документа са великом практичном вредношћу, привредници могу унапред да тачно знају које су њихове обавезе и шта треба да ураде да би своје пословање и поступање ускладили са прописима и шта ће конкретно инспектор да контролише, као и да спроведу самопроверу и извештај о томе доставе инспекцији. Надасве, помоћу контролних листи мери се усклађеност субјеката са прописима и установљава стање законитости у области, те добија валидан основ из праксе за промену прописа чија решења нису добра или, пак, за промену саме праксе.

7) Електронско повезивање и размена информација и докумената између инспекција преко јединственог инспекцијског информационог система ("е-инспекције")

Успостављањем и коришћењем јединственог инспекцијског информационог система ("е-инспекције"), у циљу стварања свеобухватне базе података и приступа инспекција информацијама и документима, ефикасне размене података и електронских докумената у планирању и спровођењу инспекцијског надзора, спровођења координације инспекција и значајне подршке за функционисање система процене ризика у планирању и спровођењу инспекцијског надзора и превентивног деловања, постиже се смањење административног оптерећења надзираних субјеката и инспекција и боља алокација ресурса инспекција. Приступом заједничком информационом систему једна инспекција би могла да види када је друга инспекција вршила надзор над одређеним субјектом, шта је контролисала, који су налази утврђени и мере изречене, тако да би инспектори могли да се боље припреме за инспекцијски надзор пре његовог спровођења и да процене ризик, као и да од надзираног субјекта не траже јавне исправе и друге документе које могу да добију службеним путем.

8) Стандардизација појма и поступка инспекцијског надзора

Већа правна предвидивост, сигурност и извесност за надзиране субјекте и инспекције постиже се дефинисањем врста и облика инспекцијског надзора и стандардизованим уређењем првостепеног и другостепеног поступка инспекцијског надзора и поступка извршења инспекцијског решења, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак. Закон стандардизује инспекцијски надзор, према врсти, на редован, ванредни, контролни и допунски, а према облику, на теренски и канцеларијски. Стандардизација се постиже и правилима о примени овог закона и односу према другим законима. Наиме, садржина, границе, овлашћења, права и обавезе при вршењу инспекцијског надзора утврђени су овим и посебним законима. У поступку вршења инспекцијског надзора инспектор, односно други овлашћени службеник поступа сагласно начелима и правилима деловања државне управе и начелима и правилима деловања државних службеника, односно службеника аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и сагласно начелима и правилима поступка којима је уређен општи управни поступак. Овај закон непосредно се примењује у поступку инспекцијског надзора који врше органи државне управе, као и у поступку инспекцијског надзора који, као поверени посао државне управе, врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе. У поступку вршења инспекцијског надзора и других облика

службене контроле који proizlaze из потврђених међународних уговора непосредно се примењује посебан закон, ако су у одређеним областима, поједина питања инспекцијског надзора и службене контроле тим законом уређена дирекције. Овај закон састоји се од следећих одредаба: у поступку инспекцијског надзора који у пословима из своје изворне надлежности врше органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, као и када други субјекти са јавним овлашћењима врше различите облике контроле и надзора који су утврђени посебним законом. Сагласно наведеном, постојеће, дакле, три законодавна нивоа у инспекцијском надзору: први, посебни – секторски закон; други, “средњи” – Закон о инспекцијском надзору и трећи, општи – Закон о општем управном поступку. Даље, инспекцијском надзору, како га дефинише овај закон, уподобљени су други облици надзора и контроле чијим вршењем се испитује примена закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање надзираног субјекта које врше други субјекти са јавним овлашћењима. Оправдање за ово лежи у томе да се на овај начин врши стандардизација рада и послова државних органа и јавних институција, које обављају суштински исте или, у најмању руку, врло сличне послове. Јединствени стандарди рада и обављања послова државних органа и јавних институција воде ка већој правној извесности и сигурности. На овом становишту стоји и Стратегија реформе јавне управе, која се залаже за проширивање режима инспекцијског надзора на органе и организације које у свом делокругу обављају послове који су по својој суштини исти или слични пословима инспекцијског надзора (различити облици контроле, надзора које спроводе независна регулаторна тела, јавне агенције, јавна предузећа, јавне установе и други имаоци/носиоци јавних овлашћења), што је потребно учинити, утврђује ова стратегија, будућим законом којим се уређује инспекцијски надзор. На истој линији су и међународни стандарди и добра међународна регулаторна решења и пракса, у којој се истиче став да је потребно да се закони и други прописи којима се уређују инспекције, односно инспекцијски надзор обавезно примењују на све облике надзора који фактички представљају инспекцију, односно инспекцијски надзор, па и када се другачије зову, типа: провера, преглед, испитивање, истрага, надгледање и др.

Када је реч о ближним објашњењима појединачних решења, у Глави I. овог закона – „Уводне одредбе“ (чл. 1 - 5.) уређени су садржина овог закона, појам и циљ инспекцијског надзора, значење израза, примена овог закона и однос према другим законима, као и сарадња са другим органима, имаоцима јавних овлашћења и правним и физичким лицима.

Потреба за прецизирањем значења појединих израза у Нацрту закона резултат је измењеног концепта инспекцијског надзора, (превасходних) метода рада, проширења круга вршилаца инспекцијског надзора у складу са Стратегијом реформе јавне управе, прецизирањем круга лица који спадају у надзиране субјеката (нпр. нерегистрованих субјеката) и увођења нових института или проширивања примене појединих института уведених у појединим областима инспекцијског надзора на општи режим вршења ових послова (нпр. процена ризика, контролна листа, акт о примени прописа).

Сарадња надлежне инспекције са другим државним органима и органима државне управе, правосудним органима и другим заинтересованим органима и организацијама остварује се у складу са надлежностима инспекције и облицима сарадње утврђеним прописима о државној управи и посебним законима, и она нарочито обухвата међусобно обавештавање, размену података, пружање помоћи и заједничке мере и радње од значаја за инспекцијски надзор. Одредбама о сарадњи инспекције са другим органима и

физичким и правним лицима уређује се сарадња са полицијом и комуналном полицијом и утврђује да полиција пружа помоћ према закону којим се уређује полиција – Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 63/2009 - одлука УС и 92/2011) и закон којим се уређује комунална полиција.

У Глави II. овог закона – „Врсте и облици инспекцијског надзора“ (чл. 6. и 7.) уређени су редован, ванредни, контролни и допунски инспекцијски надзор, као његове врсте, и теренски и канцеларијски инспекцијски надзор, као његови облици.

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора, који је заснован на процени ризика. Редован инспекцијски надзор је правило, а ванредан – изузетак и представља коректив редовног инспекцијског надзора. Ванредан инспекцијски надзор врши се: када је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину, лична права и слободе, укључујући 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; када се после доношења плана инспекцијског надзора процени да је ризик висок или критичан или промене околности; када такав надзор захтева надзирани субјект; када се поступа по представци правног или физичког лица. Ванредан инспекцијски надзор по захтеву надзираног субјекта може бити утврђујући, који се врши када је потребно утврдити испуњеност прописаних услова након чијег испуњења надзирани субјект стиче право за почетак рада или обављања делатности, вршења активности или остваривање одређеног права, или потврђујући, који се врши када надзирани субјект поднесе захтев да се потврди законитост поступања у вршењу одређеног права или извршењу одређене обавезе, односно у његовом пословању.

Контролни инспекцијски надзор врши се ради утврђивања извршења мера које су предложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора. Допунски инспекцијски надзор врши се, по службеној дужности или поводом захтева надзираног субјекта, ради утврђивања чињеница које су од значаја за инспекцијски надзор, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном инспекцијском надзору, с тим да се може извршити само један допунски инспекцијски надзор, у року који не може бити дужи од 30 дана од окончања редовног, ванредног или контролног инспекцијског надзора, чиме се подстицајно делује на савесност у раду и превентивно на спречавање могућих несавесности и злоупотреба у обављању службене дужности.

Теренски инспекцијски надзор врши се изван службених просторија инспекције, на лицу места и састоји се од непосредног увида у земљиште, просторије, предмете, робу и друге предмете, акте и документацију надзираног субјекта, док се канцеларијски инспекцијски надзор врши у службеним просторијама инспекције, увидом у акте, податке и документацију надзираног субјекта.

У Глави III. овог закона (чл. 8 - 12.) овог закона уређени су праћење стања, процена ризика, планирање, усклађивање и координација у вези са вршењем инспекцијског надзора.

Модерна инспекција све више има аналитичку функцију, како би ефикасно

управљала јавним ризицима, обезбедила потпору за превентивно деловање и друго вршење надзорне функције и обезбедила поштовање закона. У том смислу, овим законом утврђено је да инспекција прикупља податке и прати и анализира стање у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу, а ти послови укључују прикупљање и анализу података добијених помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, података прибављених од државних органа и ималаца јавних овлашћења, статистичких и других података, прикупљање и анализу инспекцијске, управне, судске и пословне праксе из одговарајуће области инспекцијског надзора, и друге сродне послове. На основу утврђеног стања и процене ризика инспекција припрема план инспекцијског надзора, иницира доношење, измене и допуне закона и других прописа, уједначава и објављује праксу инспекцијског надзора, предузима превентивне активности и предлаже органима управе и имаоцима јавних овлашћења предузимање активности и мера на које су овлашћени. Овим законом утврђено је да инспекција може да на својој интернет страници објави списак надзираних субјеката за које, на основу података добијених помоћу контролних листи, утврди да су остварили највећи степен усклађености пословања и поступања са законом и другим прописом (тзв. беле листе), како би се дали позитивни примери и подстицаји другим субјектима за законито пословање и поступање, које доноси вишеструке користи.

Процена ризика представља окосницу планирања и вршења инспекцијског надзора. Ризик представља комбинацију вероватноће настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, које могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и вероватне тежине тих последица. Он, према степену, може бити незнатан (тада инспекција није дужна да врши надзор), низак, средњи, висок и критичан (инспекција тада предузима потребне радње и мере без одлагања). Ризик се процењује у току припреме плана инспекцијског надзора и пре и у току инспекцијског надзора, а инспекцијски надзор заснива се на ризику и сразмеран је процењеном ризику, тако да се ризиком делотворно управља. Када се у току реализације годишњег плана инспекцијског надзора промене околности на основу којих је процењен ризик и сачињен план, инспекција усклађује процену ризика и план инспекцијског надзора са новонасталим околностима.

Процена ризика у току припреме плана инспекцијског надзора врши се тако што инспекција у праћењу и анализи стања у области инспекцијског надзора која је у њеном делокругу идентификује ризике за законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, који могу настати из пословања или поступања надзираног субјекта и, према одговарајућим критеријумима, процењује тежину штетних последица и вероватноћу њиховог настанка, тако да се добије процењени степен ризика. Тежина штетних последица процењује се полазећи од природе штетних последица, која произлази из врсте делатности или активности надзираног субјекта, односно карактеристика робе или производа кога надзирани субјекат ставља у промет или услуга које надзирани субјекат пружа, или радњи које предузима, односно овлашћења која врши у склопу свог пословања или поступања, а у односу на законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, и обима штетних последица, пре свега круга лица који користе робу или производ или услуге, односно круга лица која остварују одређена права у надзираном субјекту или у вези са надзираним субјектом, односно опсега заштићених добара, права и интереса на које се односи делатност или активност надзираног субјекта или на које она утиче. Вероватноћа

настанка штетних последица процењује се полазећи нарочито од претходног пословања и поступања надзираног субјекта, укључујући последње утврђено стање законитости његовог пословања и поступања, као и од стандарда и правила добре праксе које надзирани субјекат примењује, система управљања и унутрашњег надзора законитости и правилности пословања који се врши од стране надзираног субјекта, узимајући у обзир политику управљања ризицима, различите облике унутрашњег надзора и ревизију финансијских извештаја надзираног субјекта, стања у области у којој се његова делатност или активност врши и предвиђања будућих кретања у њој, унутрашњих и спољних стручних, техничких, технолошких и финансијских капацитета надзираног субјекта. Поред процене ризика за надзирани субјекте, ризик се, према посебно прописаним критеријумима, може проценити и за поједина територијална, објекте и групе објеката, у складу са делокругом инспекције и потребама вршења инспекцијског надзора.

Процена ризика ближе се уређује подзаконским актима којима се овај закон извршава. Инспекција није дужна да изврши инспекцијски надзор када се промене елементи на основу којих је извршена процена и накнадно процени да је ризик код надзираног субјекта незнатан, чиме се не захтева ангажовање инспекцијских ресурса.

План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика, прописани су обавезни елементи које садржи план и он се објављује на интернет страници инспекције, чиме се чини доступним заинтересованим субјектима. Планирањем се омогућава правилна расподела и употреба инспекцијских ресурса.

Повећање свеобухватности и делотворности инспекцијског надзора и избегавања преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора обезбеђује се кроз међусобну сарадњу у утврђивању програма рада и сарадњу у поступку вршења самосталног или заједничког инспекцијског надзора. Сарадња у поступку вршења инспекцијског надзора остварује се нарочито: ако је одређена област или питање предмет инспекцијског надзора више инспекција; када је потребно да више инспекција истовремено врше инспекцијски надзор према истом субјекту (заједнички инспекцијски надзор); ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката; када се оцени да се надзор на тај начин може извршити брже и са што мање трошкова и губитка времена за субјекат инспекцијског надзора и инспекторе. Заједнички инспекцијски надзор врши се када више инспекција истовремено треба да изврши надзор према истом надзираном субјекту, и то: ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет; кад је ризик код надзираног субјекта висок или критичан; ради предузимања хитних мера које не трпе одлагање; због сложености инспекцијског надзора или значаја отклањања незаконитости; када се тиме добија на брзини надзора, уштеди трошкова и смањењу губитка времена надзираног субјекта и инспектора; ради провере представке која је у делокругу две или више инспекција; ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката која је у делокругу две или више инспекција и у другим случајевима када је то одређено.

Обухватнији и делотворнији надзор и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, обезбеђује и Координациона комисија, коју образује Влада, као координационо тело према закону којим се уређује државна управа. С тим у вези, Закон о државној управи из 2005. прописује да Влада може оснивати координациона тела ради усмеравања појединих послова из делокруга више органа државне управе. Влада одређује и задатке координационог тела, руковођење координационим телом и сва друга питања везана за рад координационог тела. Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/2007- пречишћен текст, 69/2008, 98/2012 и 87/2013) прописано је да Влада може одлуком основати координационо тело да би усмеравало поједине послове из делокруга више министарстава и посебних организација. Координационо тело састављено је од представника министарстава и посебних организација. Одлуком којом оснива координационо тело Влада одређује и његов састав, задатке, рок у коме оно подноси извештаје Влади и друга питања која су везана за његов рад. О питањима која не буду споразумно решена унутар координационог тела одлучује Влада, што ће се односити и на Координациону комисију.

Послови Координационе комисије су праћење достигнутог нивоа координације инспекција, иницирање мера, утврђивање смерница и давање упутстава у циљу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора, и праћење њихове реализације, а нарочито за усклађивање планова њиховог рада, размену информација у вршењу инспекцијског надзора, за унапређење инспекцијског надзора на основу информација из годишњег извештаја о раду инспекција и за развој функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора; разматрање и давање мишљења на нацрте законе и предлоге подзаконских прописа којима се уређују питања инспекцијског надзора; разматрање мишљења, директива, методолошких материјала и приручника за рад инспекције, анализа праксе инспекцијског надзора и заузимање и објављивање ставова у циљу уједначавања поступања инспекције у истим или сличним ситуацијама према свим субјектима инспекцијског надзора; учешће у анализи потреба за финансирањем, техничком опремљеношћу, стручним усавршавањем инспектора, као и утврђивању програма стручног усавршавања инспектора, и подноси иницијативе надлежним органима који се односе на финансирање, техничку опремљеност и програме обука и других облика стручног усавршавања инспектора; давање стручних мишљења о предлозима контролних листа, као и њихових измена и допуна; објава на својој интернет страници прописа, аката и докумената који се односе на инспекцијски надзор, пружање обавештења која се односе на надлежности инспекција; подношење извештаја Влади и давање предлога за предузимање мера из њене надлежности, као и обављање других послова утврђених овим законом и задатака утврђених актом о оснивању. Инспекције су дужне да се придржавају смерница и упутстава које утврђује и даје Координациона комисија, чиме ови акти имају обавезујуће дејство за инспекције, а члан Координационе комисије који није сагласан са овим смерницама и упутствима може да поднесе предлог Влади да заузме став поводом овог питања. Послове развој функционалног јединственог информационог система за инспекције Координациона комисија обавља у сарадњи са органом државне управе надлежним за послове електронске управе (сада: Дирекција за електронску управу у саставу Министарства државне управе и локалне самоуправе, а бивша Управа за дигиталну агенду), који обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на успостављање и одржавање овог

функционалног јединственог информационог система у циљу ефикасног вршења инспекцијског надзора. Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља министарство надлежно за послове државне управе, у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији. У оквиру Координационе комисије могу да се образују радне групе и стручни тимови за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. Радном групом, односно стручним тимом руководи члан Координационе комисије, а у раду радне групе, односно стручног тима могу учествовати представници инспекција које немају чланове у саставу Координационе комисије, ималаца јавних овлашћења, удружења, комора и других асоцијација, научних и образовних установа, као и других организација чији је рад повезан са системом и пословима инспекцијског надзора. Помоћу рада у оквиру радних група и стручних тимова остварује се боља информисаност доносилаца одлука, дијалог и размена информација заинтересованих страна, чиме се стварају услови за бољи квалитет одлука, односно континуирано унапређење координације инспекцијског надзора.

Координациона комисија доставља смернице и упутства из става 2. тачка 1) овог члана начелнику управног округа ради вршења послова из свог делокруга у погледу унапређења координације инспекција и делотворности инспекцијског надзора.

Када је реч о вертикалној координацији инспекцијског надзора, предвиђено је да координацију послова инспекцијског надзора из делокруга републичке инспекције поверених аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, применом овлашћења у вршењу надзора над радом прописаних законом којим се уређује државна управа, врши републичка инспекција. С овим у вези, Законом о државној управи из 2005. у члану 46. став 1. прописано је да се надзор над радом састоји од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, а чланом 47. став 1. да је орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом: захтева извештаје и податке о раду; 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. Извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке.

Што се тиче координације инспекцијског надзора над пословима из изворне надлежности локалних власти (аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе), овим законом је предвиђено да се одлуком надлежног органа аутономне покрајине и органа јединице локалне самоуправе одређује тело које координира овај инспекцијски надзор. За координацију инспекцијског надзора кога врше локалне власти у вршењу поверених послова надлежна је Координациона комисија.

У Глави IV. овог закона (чл. 13 - 44.) уређено је вршење инспекцијског надзора. У оквиру ове главе ближе су уређени превентивно деловање инспекције и контролне листе. Превентивно деловање инспекције остварује се јавношћу рада, а нарочито објављивањем важећих прописа, планова инспекцијског надзора, контролних листа, обавештавањем јавности о променама прописа и правима и обавезама за надзиране субјекте,

обавештавањем јавности о сазнањима инспекције о постојању озбиљног ризика по виталне вредности и предузетим мерама и радњама како би се тај ризик отклонио или умањило, пружањем стручне и саветодавне подршке и предузимањем превентивних инспекцијских надзора и других подесних активности, нарочито када се утврди да постоје рани знаци вероватноће настанка штетних последица. Озбиљан ризик је ризик који захтева хитно поступање инспекције и других надлежних органа и организација ради спречавања настанка штетних последица по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, укључујући и ризик код кога штетне последице нису тренутне или непосредне. Информације о озбиљном ризику по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет су информације од јавног значаја и не могу представљати пословну тајну.

Контролна листа је документ који садржи списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена и инспектор предузима оне провере и друге радње који су садржани у контролној листи, а друге провере и радње на које је овлашћен може да предузме ако у току надзора утврди да је неопходно да се оне предузму ради потпуног утврђивања чињеничног стања и законитог поступања, а када то налажу разлози спречавања или отклањања непосредне опасности по дефинисане виталне вредности. Приоритетна питања провере одређују се према тежини могућих штетних последица у одређеној области сагласно правилима о процени ризика. По потреби, а најмање једном годишње инспекција преиспитује садржину контролне листе, мења је и допуњава, како би се постигла њена ажурност и веродостојност, ефикасна процена ризика и оцена стања законитости у области инспекцијског надзора. Контролне листе треба припремати тако да се прво пође од знања и искустава стечених у раду инспекције и на терену, што даје одлучне смернице за процену ризика и утврђивање приоритета, па их упоредити са прописима и, по потреби, допунити, него кренути од захтева из прописа и онда их кориговати знањем и искуством са терена. На овај начин остварује се усредсређеност контролне листе на озбиљније ризике и повећава њена практична вредност. Контролне листе се могу припремити за област инспекцијског надзора, подобласти у оквиру те области или за више сродних и повезаних области или подобласти у делокругу инспекције. Објавом и доступношћу контролних листа помаже се надзираним субјектима да спроведу „само-инспекцију“, отклоне ризике и правовремено ускладе своје пословање и поступање са законом и другим прописом.

Овим законом уређено је прикупљање података од значаја за вршење инспекцијског надзора над одређеним надзираним субјектом на тај начин да се истовремено постигне најбоља могућа обавештеност инспектора о надзираном субјекту и предмету надзора и смањи административни терет надзираних субјеката. Терет прикупљања података и информација треба да буде првенствено на инспектору и он треба да унапред добро припреми за вршење инспекцијског надзора, како би се смањило његово трајање и како би знао шта тачно тражи и надзире, па тек ако инспектор не може да прибави релевантне податке и информације по службеној дужности, онда треба да их тражи од надзираног субјекта, а не обрнуто, као што се дешава у пракси.

Руководилац инспекције или лице које он овласти издаје писани налог за инспекцијски надзор, а инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном

субјекту налог за инспекцијски надзор (уређени су и изузеци у случају одбијања уручења налога или неиздавања налога у складу са законом). Налог за инспекцијски надзор садржи податке неопходне за покретање инспекцијског надзора. Битна одредба овог закона којом се побољшава правна сигурност и извесност надзираног субјекта је да налог обавезно садржи планирано трајање инспекцијског надзора (дан почетка и окончања надзора). Налог се у делу трајања надзора, када оправдани разлози то захтевају, може допунити. С обзиром да ће надзирани привредни субјекат бити упознат са планираним трајањем инспекцијског надзора, он може сагласно том трајању да боље планира своје пословне обавезе и обавља своје послове. Битно је истаћи и да опис предмета инспекцијског надзора који се наводи, такође из разлога правне сигурности и извесности надзираног субјекта, утврђује тако да буде прецизан и јасан, у складу са врстом и природом инспекцијског надзора, како би надзирани субјекат знао шта се тачно тражи од њега и шта се тачно контролише, а не да буде уопштен и нејасан, тако да се не може са сигурношћу утврдити шта се тражи и контролише. У вршењу инспекцијског надзора инспектор је везан садржином налога, односно утврђеним предметом инспекцијског надзора, осим ако се инспекцијски надзор врши над нерегистрованим субјектом надзора – када се инспекцијски надзор може вршити и без налога и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања надзора. Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, али је у блиској вези са тим предметом, инспектор прибавља допуну тог налога (допунски налог) за инспекцијски надзор, након чега наставља поступак. У захтеву за издавање допунског налога инспектор образлаже блиску везу са предметом надзора и потребу издавања допунског налога. Пре тражења допунског налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано. Допунски налог није потребан када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет, што се посебно образлаже у записнику о инспекцијском надзору. Налог за инспекцијски надзор може да се допуни и када је неопходно повећати број инспектора који врше надзор и продужити трајање надзора. Ако у току вршења инспекцијског надзора инспектор открије незаконитост која је изван граница налогом утврђеног предмета инспекцијског надзора, а није у блиској вези са тим предметом, инспектор за спровођење тог надзора који је изван граница утврђеног предмета прибавља засебан налог за инспекцијски надзор. У захтеву за издавање засебног налога инспектор образлаже потребу издавања тог налога. Пре тражења засебног налога инспектор врши обезбеђење доказа ако постоји оправдана бојазан да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано. Ванредан 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, а за контролни инспекцијски надзор не издаје се налог, због природе овог надзора, кога инспектор врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Обавештење о предстојећем инспекцијском надзору је правило, а отпочињање инспекцијског надзора без обавештавања надзираног субјекта о предстојећем надзору је

изузетак, и то када постоје разлози за неодложно поступање или бојазан да би обавештење умањило остварење циља инспекцијског надзора или када то налаже заштита јавног интереса, отклањање непосредне опасности по утврђена заштићена добра, права и интересе. Разлози за изостављање обавештења наводе се у налогу за инспекцијски надзор.

Поступак инспекцијског надзора покреће се и води по службеној дужности, или поводом захтева надзираног субјекта за вршење инспекцијског надзора, као и поводом захтева другог лица коме је посебним законом признато својство странке у поступку. Код оцене о постојању разлога за покретање поступка по службеној дужности инспектор узима у обзир представке грађана и правних лица. Представке грађана и правних лица имају дејство иницијативе за покретање поступка, а подносиоци тих иницијатива немају својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе. Инспектор неће покренути поступак по службеној дужности на основу представке ако је процењен незнатан ризик или је посреди злоупотреба права. Овим законским одредбама омогућава се да се инспекције не оптерећују неоснованим представкама и да могу правилно да распоређују ресурсе у складу са планом инспекцијског надзора заснованом на процени ризика, уместо да непотребно троше време и друге ресурсе на бављење неоснованим представкама и тако долазе у ситуацију да не могу да спроведу планиране надзоре и управљају процењеним ризицима по законом заштићена добра, права и интересе. Кад инспектор утврди да не постоје услови за покретање поступка по службеној дужности, обавестиће о томе подносиоца представке у кратком року који је прописан овим законом, као и о исходу покренутог ванредног инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор врши се у радно време надзираног субјекта који је привредни субјекат, друго правно лице или одговарајући организациони облик за обављање делатности или вршење активности, и то је правило, а изузетно, могућ је и ван радног времена надзираног субјекта, и то када постоје разлози за неодложно поступање; када је ризик висок или критичан; када је неопходно да се предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет.

Надзирани субјект у поступку инспекцијског надзора има право: да буде упознат са предметом и трајањем поступка, налогом за инспекцијски надзор, и другим актима донетим у поступку; да буде упознат са правима и дужностима које има у вези са инспекцијским надзором; да се изјасни о чињеницама битним за потпуно и правилно утврђивање чињеничног стања и понуђеним доказима; да учествује у извођењу доказа, поставља питања сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за инспекцијски надзор; да предлаже доказе и износи правне тврдње, захтева превентивно деловање; да упозори инспектора на тајност информација које му чини доступним; да укаже на незаконитости у поступку и да захтева да се оне отклоне; да захтева накнаду штете која му је проузрокована незаконитим инспекцијским надзором. 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. 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. Надзирани субјект дужан је да инспектору који му предочи службену легитимацију и уручи налог за инспекцијски надзор, када је он издат, односно који поступи у складу правилима прописаним за случај одбијања уручења налога, омогући несметан инспекцијски надзор, што подразумева, нарочито: 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 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, превозним средствима 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 писмено образложи инспектору. Надзирани субјект дужан је да поштује интегритет и службено својство инспектора. Надзирани субјект дужан је да се на захтев инспектора усмено или писмено изјасни о предмету надзора.

Овим законом уређена су и овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница. Између осталог, прописано је да је инспектор овлашћен да ради утврђивања чињеница изврши увид у јавне исправе и податке из регистара и евиденција које воде државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења ако су неопходни за инспекцијски надзор, а није могао да их прибави по службеној дужности, које решење је на линији образложеног законског решења о прибављању релевантних података и информација по службеној дужности у припреми инспектора за инспекцијски надзор. Такође, овим законом предвиђено је и овлашћење инспектора да начини увид у личну или другу јавну исправу са фотографијом која је подобна да се идентификују овлашћена лица у надзираном субјекту, друга запослена или радно ангажована лица, сведоци, службена лица и заинтересована лица. Ово овлашћење је врло корисно за вршење теренског инспекцијског надзора и у свему одговара статусу инспектора као службеног лица, а истовремено се избегава неоправдано трошење полицијских ресурса и ангажовање припадника полиције (нпр. саобраћајна полиција, комунална полиција) на тражење инспекције само ради вршења овлашћења утврђивања идентитета лица увидом у личну исправу, јер инспекције које су тражиле ангажовање полиције нису имале то овлашћење. Наиме, одређене инспекције су посебним законима овлашћене да идентификују лица увидом у личну карту или другу исправу, док друге то нису, из којих разлога је ово овлашћење општим законом утврђено као опште овлашћење свих инспектора. Овим законом утврђена су и друга овлашћења инспектора ради утврђивања чињеница у виду узимања изјава, прегледа документација, прегледа и фотографисања простора, узимања узорака ради њиховог испитивања и предузимања других радњи.

Прописано је и да ако надзирани субјект обавља делатност преко организационих јединица у свом саставу које се налазе на различитим адресама, инспекцијски надзор у погледу заједничких елемената пословања или поступања и унутрашњих правила, општих аката и процеса надзираног субјекта врши инспекција надлежна према месту седишта тог надзираног субјекта. У вршењу инспекцијског надзора према организационој јединици овог надзираног субјекта, инспекција надлежна за инспекцијски надзор над пословањем

организационе јединице дужна је да прибави податке и информације о заједничким елементима пословања или поступања, унутрашњим правилима, актима и процесима овог субјекта од инспекције надлежне према месту седишта тог надзираног субјекта. У случају неуједначеног поступања инспекције или више инспекција у вршењу инспекцијског надзора према организационим јединицама овог надзираног субјекта, овај субјекат, односно инспекција може да затражи акт о примени прописа од надлежног органа или организације. На овај начин уређује се инспекцијски надзор према, пре свега, већим привредним друштвима (нпр. трговински ланци) који обављају делатност у више општина, а и у истој општини на различитим адресама (нпр. продавнице и др. продајни објекти). Наиме, нису ретке ситуације да се према једном привредном друштву, због његове величине и разгранатости, прилично често спроводе инспекцијски надзори из исте и различитих области, при чему се у тим надзорима траже и проверавају елементи пословања или поступања, унутрашња правила, акти и процеси надзираног субјекта који су заједнички и исти за све организационе јединице. Из тих разлога потребно је смањити административни терет за ове субјекте, а истовремено и правилно распоредити инспекцијске ресурсе, тако да се не прегледају поново исте ствари које су већ исконтролисане. С овим у вези, у вршењу инспекцијског надзора треба имати у виду да ови субјекти, будући да се ради о великим друштвима, са већим бројем објеката и радника, што логично захтева добру организацију како би се друштво одржало на тржишту, имају устројена сопствена правила прописана унутрашњим актима, те да се запослени и менаџери, по природи ствари, првенствено придржавају тих интерних правила и аката.

Инспектор мора да прибави одлуку надлежног суда ако намерава да прегледа стамбени простор, а његов власник или корисник се противе прегледу. Суд дозвољава преглед стамбеног простора ако постоји основана сумња да се у њему врше недозвољене делатности или делатности врше супротно прописима; да се у њему чувају предмети, животиње или друге ствари супротно прописима; да нерегистровани субјекат обавља делатност у стамбеном простору; да ће при прегледу стамбеног простора или појединих ствари у њему бити откривене друге незаконитости. Стамбени простор прегледа се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Ове законске норме у складу су са одредбама Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/2006), којим је у члану 40. утврђена и уређена неповредивост стана. Према томе, ради утврђивања чињеница, инспекција мора да прибави писмену наредбу основног суда ако намерава да изврши увиђај у стамбеном простору када се његов власник или корисник, односно држалац (надзирани субјект или треће лице) противи вршењу увиђаја. Инспекција подноси писмени предлог чији је садржај прописан (означење стамбеног простора, означење инспекције, сврху увиђаја и услове под којима га треба извршити, чињенице које треба да се докажу, очекивано трајање увиђаја и др). Предлогом може да се тражи и дозвола за вршење претресања стамбеног простора и ствари у њему. Суд може да затражи од инспекције која је поднела предлог додатна објашњења и доказе, како би утврдио утемељеност и потпуност предлога. Суд о предлогу одлучује без одлагања, а најкасније у року од 48 часова од подношења потпуног предлога. Закон дефинише ситуације у којима суд дозвољава увиђај и/или претресање стамбеног простора и ствари у њему. Такође, детаљно је уређен садржај наредбе, који је сличан предлогу. Инспекција је овлашћена да започне увиђај у стамбеном

простору најкасније у року од осам дана од дана издавања наредбе. Увиђај у стамбеном простору врши се у присуству два пунолетна лица као сведока и ограничава на део којим се остварује сврха надзора. Власник или корисник, односно држалац стамбеног простора има право да сам или преко свог пуномоћника присуствује вршењу увиђаја у стамбеном простору, осим када се ради о неопходности предузимања неодложних радњи.

Трећа лица дужна су да инспектору дозволе приступ пословном и другом нестамбеном простору, земљишту или објекту чији су власници или корисници, односно држаоци када је вероватно да надзирани субјекат у или на њему обавља делатност или врши активност или да се ту налазе предмети од значаја за инспекцијски надзор, као и прелазак преко земљишта или простора у ту сврху. Ако не омогуће инспекцијски надзор, инспектор има према њима овлашћења као према надзираном субјекту. Трећа лица која располажу доказима и другим подацима потребним за инспекцијски надзор дужна су да их пруже инспектору и омогуће му саслушање сведока, у року од три дана од захтева инспектора.

Овим законом уређено је и привремено одузимање предмета ради обезбеђења доказа, услови за одузимање, предаја предмета надлежном органу, издавање потврде о одузетом предмету, чување одузетих предмета и услови под којима се њима може располагати.

Закон уређује и мере управљене према надзираном субјекту (инспекцијске мере), па тако надзираном субјекту инспектор може изрећи превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране или заплене или меру за заштиту права трећих лица. Инспектор изриче оне мере које су сразмерне процењеном ризику и откривеним, односно вероватним незаконитостима и штетним последицама којима се најповољније по надзираног субјекта постижу циљ и сврха закона и другог прописа, и обавезно се стара да те мере буду сразмерне економској снази надзираног субјекта, да се њихове штетне последице сведу на најмању меру и настави одрживо пословање и развој надзираног субјекта.

Инспектор налаже или предлаже, односно изриче одговарајуће превентивне мере ако је то потребно да би се спречио настанак незаконитости. Превентивне мере су упозоравање надзираног субјекта о његовим обавезама из закона и других прописа, као и о другим мерама управљеним према надзираном субјекту и санкцијама прописаним за поступања супротна тим обавезама, указивање надзираном субјекту на могућност наступања штетних последица његовог пословања или поступања, предлагање или налагања предузимања радњи ради отклањања узрока вероватних штетних последица, као и одговарајућих мера предострожности у циљу спречавања настанка могућих штетних последица, те друге мере којима се постиже превенција. Превентивне мере могу се изрећи и непознатом субјекту инспекцијског надзора. Нерегистрованом субјекту се не може изрећи превентивна мера.

Ако открије незаконитост у пословању или поступању надзираног субјекта, инспектор му указује на незаконитост и опомиње га због тога, у складу са овлашћењима прописаним у посебном закону налаже или предлаже мере и рок за њено отклањање и њених штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, и то уноси у записник о

инспекцијском надзору. Надзирани субјект дужан је да писмено обавести инспектора о томе да ли је у остављеном року предузео мере које су му наложене, односно предложене и ако јесте – инспектор закључком обуставља поступак. Ради утврђивања да ли су благовремено предузете наложене односно предложене мере, инспектор може да од надзираног субјекта тражи да уз обавештење приложи документацију, односно други материјал (фотографије и др.) из кога је видљиво да су утврђена незаконитост и њене штетне последице отклоњене а прописане обавезе испуњене. Ако надзирани субјект благовремено не предузме мере које су му наложене, односно предложене, што инспектор проверава у контролном инспекцијском надзору, инспектор доноси решење којим изриче мере за отклањање незаконитости и њених штетних последица и испуњавање прописаних обавеза. Инспектор може без одлагања донети решење којим изриче мере за отклањање незаконитости, без претходног указивања на незаконитост и остављања рока за њено отклањање и њених штетних последица и испуњавање прописаних обавеза, ако то налаже неопходност предузимања хитних мера ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет. Инспектор може истовремено изрећи више мера за отклањање незаконитости.

Ако надзирани субјект не отклони незаконитост у остављеном року, инспектор је овлашћен да донесе решење и изрекне меру којом, до отклањања незаконитости, надзираном субјекту забрањује обављање делатности или вршење активности или заплетује предмете или документацију који су му послужили за повреду прописа или су тиме настали. Инспектор је овлашћен да, без остављања рока за отклањање незаконитости, изрекне меру забране обављања делатности или вршења активности или заплене предмета или документације ако је неопходно да се, сагласно делокругу инспекције, предузму хитне мере ради спречавања или отклањања непосредне опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, лична права и слободе, укључујући права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност. Инспектор који забрани обављање делатности или вршење активности има право да нареди да се надзираном субјекту запечате пословне и производне просторије, објекти и други простор у коме обавља делатност или врши активност или који томе служи, постројења, уређаји, опрема, прибор, средства рада и други предмети којима обавља делатност или врши активност. Инспектор може изрећи и другу посебну меру наредбе, забране или заплене, (нпр. мера повлачења или опозивања производа, мере ограничења, мера уништавања предмета, мера рушења објекта и др), кад је то одређено посебним законом.

Ако је надзирани субјект, повређујући закон или други пропис, омео остваривање, односно повредио права или правне интересе трећих лица, инспектор мора да трећа лица, на њихов захтев, упозна са својим налазом, мерама које је изрекао и другим подацима битним за остваривање њихових права. Ако је то потребно ради заштите права или правних интереса трећих лица, инспектор може да донесе закључак којим објављује своје решење или његов сажетак на одређено време на видљивом месту у пословним просторијама надзираног субјекта или на њиховом улазу, у јавним гласилима, на својој интернет страници или на други начин, о трошку надзираног субјекта, водећи рачуна о правној заштити трећих лица, економичности и јавности обавештавања.

Ако инспектор нађе да је надзирани субјект повредио закон или други пропис чију примену надзире друга инспекција, дужан је да, према свом знању и искуству, о стању које је затекао састави записник, којег без одлагања прослеђује инспекцији у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјект, као и другом надлежном органу и Координационој комисији, ради предузимања радњи и мера из делокруга те инспекције, односно вршења заједничког инспекцијског надзора или сарадње у обављању послова. Инспектор који затекне нерегистрованог субјекта како се бави делатношћу или врши активност из делокруга друге инспекције, о затеченом стању, без одлагања, обавештава пореску инспекцију и инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши нерегистровани субјект, као и друге надлежне органе. Инспектор који уочи да је у погледу обављања делатности или вршења активности надзираног субјекта која је у делокругу друге инспекције неопходно предузети хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет, о затеченом стању, без одлагања, обавештава инспекцију у чијем делокругу је делатност коју обавља или активност коју врши надзирани субјект и сектор који обавља послове који се односе на ванредне ситуације у оквиру министарства надлежног за унутрашње послове, који предузимају одговарајуће радње и мере за спречавање настанка штетне последице. Непосредно по обавештавању, инспектор сачињава службену белешку о затеченом стању и учињеним обавештењима.

На захтев физичког или правног лица или по сопственој иницијативи инспекција, односно надлежни орган у чијем саставу је инспекција издаје и објављује акт о примени прописа. Лицу које је поступило према акту о примени прописа, у погледу предмета акта о примени прописа, не може бити изречена мера предвиђена овим законом, осим 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. Инспектор који утврди или сматра да је акт о примени прописа нетачан, о томе обавештава надлежни орган који је сачинио тај акт. Како би се употпунила правна сигурност и доследно установио правни положај лица које је поступало према упутствима које му је дала држава, прописано је и да се 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. Терет доказивања да лице није било у правној заблуди сноси супротна странка.

Овим одредбама у инспекцијски надзор се уводи посебан облик гарантног акта, предвиђеног претходним предлогом, а сада нацртом закона о општем управном поступку. Гарантни акт представља средство којим странци, на њен захтев, орган јемчи постојање одређеног правног стања у будућности и тако овај акт уноси извесност у будуће

(предстојеће) односе органа и странке. Предлогом закона о општем управном поступку, који је повучен из скупштинске процедуре, било је предвиђено да гарантни акт не обавезује орган: ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року одређеном гарантним актом; ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта; ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет. Када је реч о компаративноправној регулативи и пракси, законска решења о ослобађању од изрицања и предузимања инспекцијских мера након пружене стручне и саветодавне подршке од стране инспекције, са одговарајућим изузецима када мере могу бити изречене и предузете, садржи литвански Закон о јавној управи, у оквиру кога су уређене и инспекције и инспекцијски надзор. Правни институт „уверавајућег мишљења“ („уверавајућег савета“) из литванског закона послужио је као узор за припрему решења Закона о инспекцијском надзору о ослобађању од изрицања инспекцијских мера. У Литванији, „уверавајуће мишљење“ је најпре заживело у пореским органима (2004) и показало добре ефекте и за привредне субјекте и грађане и за инспекторе и друге службенике, тако да је потом поменути закон о јавној управи преузето као решење за све инспекције. „Уверавајући савет“, као правни институт, у примени је и у одређеним другим земљама, као што је Велика Британија, чије институције промовишу ову праксу.

Овим законом уређен је и инспекцијски надзор код непознатог субјекта и у случају непознатог овлашћеног лица надзираног субјекта, укључујући постављање привременог заступника правном лицу које нема заступника.

Нацртом закона уређен је и посебан поступак према нерегистрованом субјекту. Законима којима се уређује вршење инспекцијског надзора од стране одређених инспекција (пореска инспекција, тржишна инспекција, инспекција рада, туристичка инспекција) у већој или мањој мери уређен је поступак према нерегистрованом субјекту. Тако, Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002 - исправка, 23/2003 - исправка, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - исправка др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - исправка, 93/2012, 47/2013, 108/2013 и 68/2014) у чл. 129а, 129б и 129в уређује утврђивање пореске обавезе лицу које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност. Тим законом редвиђено је да се теренска контрола код лица које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност врши без плана контроле и налога за контролу. Ако се у поступку теренске контроле утврди да лице обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, пореска обавеза том лицу утврђује се решењем, применом методе процене пореске основице парификацијом. Решење о утврђивању пореза доставља се лицу које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, са налогом да у року од 45 дана од дана достављања решења, код надлежних органа изврши регистрацију, односно пријаву те делатности, плати утврђену пореску обавезу на прописане уплатне рачуне јавних прихода и отклони друге утврђене повреде закона. Ако се у поступку теренске контроле утврди да лице, које је обављајући нерегистровану, односно непријављену делатност, стављало робу у промет, порески инспектор може решењем привремено одузети робу коју је затекао у контроли, а може привремено одузети и опрему којом обвезник обавља нерегистровану, односно непријављену делатност, а коју затекне у поступку контроле. Ако лице које обавља

нерегистрованоу, односно непријављену делатност, у прописаном року изврши регистрацију, односно пријаву делатности, плати утврђену пореску обавезу и отклони друге утврђене неправилности, одузета роба му се враћа, осим робе подложне кварењу и робе чије чување изискује велике трошкове. Чланом 76. став 1. тачка 1) у вези са чл. 11. и 30. Закона о трговини („Службени гласник РС“, бр. 53/2010 и 10/2013) прописано је да ће се новчаном казном од 50.000,00 до 150.000,00 динара казнити физичко лице ако обавља промет робе/услуга, а нема својство трговца, при чему се уз ову прекршајну казну физичком лицу може изрећи и заштитна мера забране вршења одређене делатности у трајању од шест месеци до две године. Чланом 11. Закона о трговини утврђено је да својство трговца, у смислу овог закона, имају правна лица и предузетници који обављају трговину, као и физичка лица, ако овим законом или посебним прописом није другачије прописано, и то пољопривредници, регистровани у складу са прописима којима се уређује пољопривреда, у погледу пољопривредних производа који су предмет регистрације, лица која врше промет уловљене дивљачи, рибе, гљива, дивље флоре и фауне, и осталих шумских плодова, у складу са посебним прописима о лову, рибљем фонду, ветерини, заштити природе и шумама и физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије уређену посебним прописима. Члан 30. Закона о трговини прописује да трговину могу да обављају лица која имају својство трговца у складу са овим законом. За обављање трговине морају бити испуњени услови прописани овим законом, као и посебним прописима (хигијенско-санитарни, услови безбедности и здравља на раду, услови заштите животне средине, прописани технички захтеви и др.). Ова лица су дужна да у продајном објекту, односно приликом трговине ван продајног објекта, поседују доказе о својству трговца, односно испуњености прописаних услова. Законом о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014) прописана су овлашћења инспекције и прекршај послодаваца који са лицем које ради није закључио уговор о раду или други уговор у смислу тог закона (рад „на црно, неформалан, фактички рад). Чланом 121. став 1. тачка 1) Закона о туризму („Службени гласник РС“ бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011 - др. закон и 93/2012) прописано је да је туристички инспектор овлашћен да привремено забрани обављање делатности правном и физичком лицу које обавља делатност туристичких агенција, угоститељску делатност, наутичку делатност или ловнотуристичку делатност и које пружа услуге а није регистровао привредну делатност у одговарајући регистар. Туристички инспектор доноси решење о привременој забрани обављања делатности и послова до испуњења законом прописаних услова. Тим законом прописане су и прекршајне казне за непоступање по решењу туристичког инспектора. Друге инспекције спроводе поступак инспекцијског надзора према нерегистрованоу субјекту у већој или мањој или, пак, минималној мери, без прецизног одређења и уређења у закону.

Системским уређењем овог поступка у овом закону попуњавају се законске празнине, отворена и спорна питања и недоумице које постоје у пракси и даје се јасан и прецизан законски основ и изричита обавеза за све, а не само за неке инспекције да спроводе инспекцијски надзор према нерегистрованим субјектима. Наиме, најчешћи облици организовања за обављање делатности су привредна друштва и предузетници. Привредно друштво, као правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити, стиче својство правног лица регистрацијом у складу са прописима којима се уређује регистрација привредних субјеката - Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, број 99/2011) и пратећи Правилник о

садржини Регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију („Службени гласник РС”, број 6/2012). Предузетник је пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији. Посебним законом може се условити регистрација привредног субјекта или обављање одређене делатности административним захтевима јавне управе, као утврђеним условима за обављање делатности, који су прописани у виду различитих облика сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима, атест, спецификација, уговор, други облик сагласности) и уписа у посебан регистар (регистар који не води Агенција за привредне регистре. Агенција за привредне регистре води, поред Регистра привредних субјеката, и Регистар заложног права на покретним стварима и правима, Регистар финансијског лизинга, Регистар јавних гласила, Регистар удружења, Регистар страних удружења, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Регистар комора, Регистар туризма, Регистар финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, Регистар стечајних маса, Регистар задужбина и фондација, Регистар представништава страних задужбина и фондација, Регистар удружења, друштава и савеза у области спорта, Регистар судских забрана и друге регистре одређене законом) или именик, односно посебну евиденцију, односно прописане пријаве надлежном органу или организацији. Насупрот регистрованим, односно пријављеним субјектима (регистровано пословање), стоје нерегистровани, односно непријављени субјекти који обављају делатност (нерегистровано пословање).

Када је реч о појмовно-терминолошкој исправности, треба рећи да се често у јавности и литератури, укључујући стручну јавност и литературу, говори о „нерегистрованој, односно непријављеној делатности“, а овај израз употребљава и Закон о пореском поступку и пореској администрацији. Међутим, овај израз није прецизан и може да произведе погрешна тумачења и разумевања. Наиме, привредно друштво и предузетник имају претежну делатност, која се наводи у оснивачком акту друштва (напомена: предузетник нема оснивачки акт) и региструје у Регистру привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре, а није неопходно, као што је то било према ранијим прописима, да се у оснивачком акту друштва наводе а у регистру региструју таксативно све делатности које друштво и предузетник обављају, где друштво и предузетник оне делатности које нису наведене и регистроване не могу да обављају. Према томе, ради се не о нерегистрованој, односно непријављеној делатности, него о нерегистрованим, односно непријављеним субјектима који обављају делатност, с тим да се може користити и израз „нерегистровано пословање“.

Као нерегистровани субјекат утврђен је надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре, када је упис у овај регистар прописани услов за обављање делатности или вршење активности. У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре, који обавља одређену делатност или врши одређену активност а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др.) или без пријаве надлежном органу или организацији, када су овај упис, сагласност или

пријава прописани услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности која има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта. Ради спречавања „рада на црно“, као појавног облика тзв. сиве економије, овим законом је утврђено да у инспекцијском надзору над надзираним субјектом код кога се затекне лице које без уговора о раду или другог ваљаног правног основа (уговор о раду, уговор о раду ван радног односа, пословна сарадња, стручна пракса и др.) ради код тог субјекта или се основано доводи у везу са таквим радом код тог субјекта, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности која има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта.

Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта када је за обављање делатности или вршење активности законом искључена, односно није предвиђена обавеза уписа у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или сагласност надлежног органа или организације или пријава надлежном органу или организацији. Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта: лични рад за сопствене потребе, рад члана породичног домаћинства предузетника код тог предузетника без заснивања радног односа у складу са одредбама закона којим се уређују привредна друштва, као ни друга породична, пријатељска или суседска помоћ у раду, услугама или активностима која се пружа физичком лицу који није нерегистровани субјекат нити субјекат из члана 32. став 2. овог закона, без новчане накнаде, односно друге материјалне користи, у обиму који је уобичајен за такву врсту помоћи и у тим односима и нередовно, а околности конкретног случаја упућују на основан закључак да није у питању рад код надзираног субјекта без уговора о раду или другог ваљаног правног основа. Не сматра се обављањем делатности или вршењем активности нерегистрованог субјекта ни нужни рад за спречавање несреће или отклањање последица природних или других несрећа, волонтирање у складу са законом којим се уређује волонтирање, аматерско културно и уметничко стваралаштво у складу са законом, извршавање судских и других одлука надлежних органа и организација, обављање послова и активности у политичким странкама, синдикатима, удружењима и другим невладиним недобитним организацијама, који су везани за остваривање циљева и задатака тих организација од стране њихових чланова, у складу са законима којима се уређују те организације и статутом, и рад у јавном интересу по основу изречене казне.

Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се према плану инспекцијског надзора а и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, као и без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору и без издавања налога за инспекцијски надзор, а у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора. Решење о мерама за отклањање незаконитости и забране обављања делатности или вршења активности доноси се одмах пошто инспектор открије нерегистрованог субјекта. Оно се одмах доставља нерегистрованом субјекту и њиме му се налаже да без одлагања покрене прописани поступак за упис у одговарајући регистар или евиденцију или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији, забрањује да обавља делатност или врши активност до

испуњења за то прописаних услова, заплењује роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали, као и налаже да отклони друге откривене незаконитости. Жалба не одлаже извршење овог решења. Са одузетим стварима инспекција поступа на начин одређен посебним законом (нпр. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о трговини и др).

Инспектор сачињава записник о инспекцијском надзору, у који се уносе прописани елементи, образложења, подаци и наводи од значаја за инспекцијски надзор. Контролна листа и анализе одговарајуће стручне установе чине саставни део записника. Овим законом уређује се потписивање записника и примедбе на записник.

Инспектор о мерама управљеним према надзираном субјекту одлучује решењем донетим у писменој форми. Изузетно, инспектор може мере наложити изрицањем усменог решења, када оцени да се на тај начин отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вредности, животну средину или биљни или животињски свет. У случају налагања мера и радњи усменим решењем, инспектор је дужан да, без одлагања сачини службену белешку о наложеној мери, као и да у року од три дана од дана изрицања усменог решења, донесе писмено решење. Из разлога уједначавања инспекцијске праксе и унапређења правне извесности и правне и пословне предвидивости, прописано је 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. Ако инспектор у вршењу инспекцијског надзора не утврди незаконитости, неправилности или недостатке закључком обуставља поступак, односно доноси решење о испуњености прописаних услова или потврђивању законитости поступања или пословања. Нацрт закона уређује и окончање поступка без доношења решења, прописујући да када по протеку дана окончања инспекцијског надзора наведеног у налогу односно по протеку законског рока за доношење решења - када налог у складу са законом није издат, инспектор не донесе решење, надзирани субјект може захтевати да инспектор оконча поступак. Ако инспектор то не учини у прописаном року, сматра се да је поступак окончан и да, у погледу предмета налога, нису пронађене незаконитости у пословању и поступању надзираног субјекта (примена принципа „ћутање је одобрење“).

Нацртом закона је уређена и жалба против решења, која има суспензивно дејство (одлаже извршење решења), осим када је, сагласно делокругу инспекције, неопходно предузимање хитних мера ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, имовину, лична права и слободе, укључујући права и интересе запослених и радно ангажованих лица, привреду, животну средину, биљни или животињски свет, јавне приходе веће вредности, несметан рад органа и организација, комунални ред или безбедност, што се посебно образлаже у решењу. Одлука другостепеног органа по жалби је коначна и против ње се може покренути управни спор.

У овом закону уређује се поступак извршења инспекцијског решења, са посебностима карактеристичним за инспекцијски надзор, које захтевају посебно уређење у односу на извршење решења уређено законом којим се уређује општи управни поступак, а нарочито печатење. Надзирани субјект дужан је да у року од осам дана од дана истека

рока за предузимање мера наложених или предложених решењем инспектора обавести инспекцију о извршењу наложених или предложених мера, осим када је решењем којим су наложене хитне мере ради спречавања или отклањања опасности по живот или здравље људи, животну средину или биљни или животињски свет одређен краћи рок. Инспектор прати извршење решења које је донео и врши канцеларијски или теренски контролни инспекцијски надзор да би утврдио да ли су мере које су наложене или предложене решењем извршене и о стању извршења подноси месечни извештај руководиоцу инспекције, а на захтев руководиоца инспекције инспектор подноси посебне извештаје (нпр. седмичне). Инспекција нарочито и појачано прати да ли је нерегистровани субјекат извршио обавезе предвиђене решењем. Ако су испуњени услови да се решење изврши непосредном принудном, инспектор може извршити печатење објеката, просторија, постројења, односно комплекса, машина, опреме или простора (предмети печатења), у складу са законом. Инспектор који врши печатење мора бити опремљен прибором за печатење, и то службеним металним печатом, црвеним печатним воском (или пломбом са жигом) и траком за печатење. Печатење се врши истицањем или прибијањем закључка о дозволи извршења, односно решења којим је одређена мера забране обављање делатности или вршења активности против кога жалба не одлаже извршење, на видном месту, затварањем предмета печатења и утискивањем отиска печата на црвеном течном печатном воску тако да се захвати трака за печатење и на тај начин онемогући улажење односно употреба предмета печатења. Печатење мора бити извршено тако да се предмети печатења не могу отворити без повреде печата. Инспектор обавештава надзираног субјекта да скидање и повреда службеног печата представља кривично дело и сачињава записник о извршењу решења. У поступку извршења решења непосредном принудном, може се одредити и други начин принудног извршења којим ће се онемогућити улазак, односно употреба предмета печатења, као и одговарајуће означавање објеката и других предмета (нпр. заштитне траке), у складу са законом.

Ако код надзираног субјекта открије незаконитост, инспектор надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву и пријаву за привредни преступ и предузима друге радње и мере на које је законом или другим прописом овлашћен (нпр. иницирање привременог или трајног одузимања дозволе). Правосудни орган коме је инспекције поднела захтев за покретање прекршајног поступка, пријаву за привредни преступ или кривичну пријаву, по службеној дужности обавештава инспекцију о исходу поступања. Ако у вршењу инспекцијског надзора инспектор дође до сазнања да општи акт надзираног субјекта није у сагласности са Уставом, законом или другим прописом, инспектор указује на то надзираном субјекту и предлаже му да утврђене несагласности отклони најдуже у року од 60 дана, па ако надзирани субјекат не поступи по овом предлогу, инспектор покреће иницијативу код надлежног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта.

Овим законом прописано је да о инспекцијском надзору, за потребе праћења стања у одређеној области и потребе праћења рада, сваки инспектор води евиденцију. Закон прописује које све податке нарочито садржи евиденција о инспекцијском надзору. Евиденција о инспекцијском надзору води се у електронској форми у оквиру информационог система, након његовог успостављања.

Инспекција на својој интернет страници објављује годишњи извештај о раду, који обавезно садржи информације и податке са објашњењима о броју спречених или битно умањених вероватних настанака штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе (превентивно деловање инспекције); обавештавању јавности, пружању стручне и саветодавне подршке надзираним субјектима или лицима која остварују одређена права у надзираним субјектима или у вези са надзираним субјектима, укључујући издавање аката о примени прописа и службене посете ван инспекцијског надзора, превентивним инспекцијским надзорима и другим активностима усмереним ка подстицању и подржавању законитости пословања и поступања и спречавању настанка штетних последица по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе, са подацима о броју и облицима ових активности и кругу лица обухваћених тим активностима (превентивно деловање инспекције); нивоу усклађености пословања и поступања надзираних субјеката са законом и другим прописом, који се мери помоћу контролних листи; броју откривених и отклоњених или битно умањених насталих штетних последица по законом заштићена добра, права и интересе (корективно деловање инспекције); броју утврђених нерегистрованих субјеката и мерама спроведеним према њима (сузбијање тзв. сиве економије); мерама предузетим ради уједначавања праксе инспекцијског надзора и њиховом дејству; остварењу плана и ваљаности планирања инспекцијског надзора, нарочито о односу редовних и ванредних инспекцијских надзора и броју редовних инспекцијских надзора који нису извршени (у припреми плана инспекцијског надзора инспекција узима у обзир очекивани обим ванредних инспекцијских надзора у периоду за који се план припрема), као и броју допунских налога за инспекцијски надзор; нивоу координације инспекцијског надзора са инспекцијским надзором кога врше друге инспекције (за овај елемент су веома значајни извештаји и подаци Координационе комисије); материјалним, техничким и кадровским ресурсима које је инспекција користила у вршењу инспекцијског надзора и мерама предузетим у циљу делотворне употребе ресурса инспекције и резултатима предузетих мера; придржавању рокова прописаних за поступање инспекције; законитости управних аката донетих у инспекцијском надзору (одлуке другостепених органа и Управног суда – њихов број и исход); поступању у решавању притужби на рад инспекције и исходима тог поступања; обукама и другим облицима стручног усавршавања инспектора, односно односно службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора; иницијативама за измене и допуне закона и других прописа; мерама и проверама предузетим у циљу потпуности и ажурности података у информационом систему; стању у области извршавања поверених послова инспекцијског надзора; исходима поступања правосудних органа по пријавама за казнена дела које је поднела инспекција.

Наведени елементи су показатељи делотворности инспекцијског надзора који се односе на инспекцију као целину. Помоћу њих се може сврсисходно вредновати делотворност инспекцијског надзора, према циљу инспекцијског надзора, оствареним резултатима у остварењу тог циља, делотворном управљању јавним ризицима и оствареним степеном усаглашености надзираних субјеката са законима и другим прописима. За припрему извештаја о раду са овим обавезним елементима треба користити податке из информационог система, податке и информације добијене праћењем и анализом стања у области инспекцијског надзора у делокругу инспекције (подаци и информације добијени помоћу контролних листи, вођењем анкета и истраживања јавног мњења и другим непосредним прикупљањем података, подаци и информације прибављене

од државних органа и ималаца јавних овлашћења, статистички и други подаци, подаци и информације добијене анализом управне, судске и пословне праксе и обављањем других сродних послова), податке и информације о броју информисаних, едукованих и упозорених привредних и других надзираних субјеката, податке и информације о отклоњеним и умањеним ризицима деловањем инспекције, податке и информације из извештаја које објављује Координациона комисија, интерне податке и информације инспекције и друге расположиве податке и информације.

Ови показатељи служе као смернице за утврђивање радних циљева инспектора, у оквиру законом и другим прописом утврђених мерила за оцењивање службеника, када, у случају инспектора који су државни службеници, руководилац инспекције (главни инспектор) оцењује рад инспектора, према мерилима прописаним чланом 82. став 2. Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - исправка, 83/2005 - исправка, 64/2007, 67/2007 - исправка, 116/2008 и 104/2009), где спадају: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим државним службеницима и остале способности које захтева радно место, те одредбама Уредбе о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 11/06 и 109/09), односно према одредбама другог закона и подзаконског прописа којим се уређују мерила за оцењивање других јавних службеника.

У Глави V. (чл. 45 – 55.) овог закона уређен је положај службених лица овлашћених за вршење инспекцијског надзора.

Радам инспекције може руководити лице које поред услова утврђених овим законом за рад на радном месту инспектора има и најмање три године радног искуства на пословима инспекцијског надзора. Руководилац инспекције има положај, овлашћења, дужности и одговорности инспектора.

Послове инспекцијског надзора надлежна инспекција врши преко инспектора. Инспектор је службено лице са овлашћењима, обавезама и одговорностима прописаним законом, које испуњава услове за обављање инспекцијског надзора, врши инспекцијски надзор и ужива кривичноправну заштиту. Инспекцијски надзор може обављати лице које има стечено прописано образовање радно искуство у струци, положен државни стручни испит и испит за инспектора и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе: у звању вишег саветника, самосталног саветника или саветника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи и налагање управних мера у инспекцијском надзору; у звању млађег саветника, сарадника или млађег сарадника или одговарајућем звању инспектора утврђеном посебним прописом – за предузимање управних радњи у инспекцијском надзору. Инспектор је дужан да у свом раду користи функционални јединствени информациони систем.

Закон уређује основна питања начина полагања испита за инспектора и предвиђа да програм и начин спровођења испита, састав и начин рада комисије за спровођење испита и издавање уверења о положеном испиту уређује министар надлежан за послове државне управе.

У случају одсутности, односно дуже спречености инспектора или када то захтевају посебне околности везане за неодложно вршење непланираног надзора у одређеном року, руководилац инспекције може овластити службеника који испуњава услове прописане за

инспектора, изузев положеног испита за инспектора, да привремено врши послове предузимања управних радњи у инспекцијском надзору са свим овлашћењима и обавезама инспектора, док трају те околности. Ако у оквиру одређене области, због мањег обима или потребе само за повременим вршењем инспекцијског надзора, нема потребе за сталним инспекцијским надзором, инспекцијски надзор са свим овлашћењима и обавезама инспектора врши службеник који испуњава прописане услове, кога овласти руководилац инспекције. Овлашћивање службеника који није инспектор за вршење радњи у инспекцијском надзору већ је примењено у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, којим је прописано да поједине радње у оквиру одређених поступака теренске контроле прописаних овим законом обавља порески контролор. Порески контролор има службену легитимацију или решење о овлашћењу. Тим законом прописано је да је порески контролор – порески службеник у Пореској управи, да има средњу стручну спрему, звања: млађи порески контролор, порески контролор, виши порески контролор, са прописаним радним искуством и одређеним временом проведеним у претходном звању у средњој стручној спремности. Такође, Нацртом закона утврђено је да се лицу које није службеник посебним законом може поверити вршење појединих стручних послова инспекције (нпр. Законом о ветеринарству прописано је да ветеринарска станица која испуњава тим законом прописане услове може обављати поједине стручне послове ветеринарске инспекције).

Једна од кључних претпоставки законитог и стручног вршења инспекцијског надзора је одредба према којој је инспектор самосталан у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописом и за свој рад лично је одговоран. 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.

С друге стране, гаранције за остваривање самосталности и одговорности инспектора су његова материјална сигурност, као и систематски планирана и спровођена почетна обука и континуирано стручно усавршавање. Стручно усавршавање мора бити засновано на темељним анализама потреба сваког инспектора. У вези са утврђивањем општих и посебних програма посебан значај има координација инспекција, Координационе комисије и организатора спровођења различитих облика стручног усавршавања (Службе за управљање кадровима, односно будуће институције за стручно усавршавање). Такође, неопходно је обезбедити заједничке облике стручног усавршавања републичких инспектора који обављају послове на територији целе Републике и на нивоу округа, као и инспектора који врше поверене послове у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Коначно, неопходно је обезбедити сарадњу са релевантним научним и стручним институцијама из земље и иностранства, како би се обезбедио константан прилив најновијих знања, метода и вештина у области једног од најзначајнијих послова државне управе. Реч је о веома важној активности инвестирања у компетенције, знања и вештине која битно доприноси повећању делотворности, ефикасности и економичности инспекцијског надзора.

Законом су прописани и службена легитимација и значка. Инспектор има службену легитимацију којом доказује своје службено својство и идентитет. Ако инспекцијски

надзор обавља овлашћени службеник, овлашћење које му се издаје садржи елементе легитимације, осим слике, има карактер легитимације и користи се као и легитимација. Инспектор може да има значку, када је то предвиђено посебним прописом.

Законом су уређене и притужбе на рад службених лица. Прописивањем механизма притужби на рад службених лица утврђује се превентивни и корективни механизам за спречавање и исправљање злоупотреба, грешака и несавесности у раду службених лица. Овим законом прописано је да свако лице има право да поднесе притужбу против руководиоца инспекције, инспектора, односно службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора ако сматра да су му њиховим незаконитом или неправилном радњом, односно несавесним радом повређена права или слободе. Притужбу поднету против лица овлашћеног за вршење инспекцијског надзора разматра и одлуку у вези са њом доноси непосредни руководилац лица на које се представка односи, односно орган надлежан за вршење надзора над радом инспекције и орган надлежан за његово постављење или орган или тело које је тај орган овластио. Разматрање притужбе окончава се и одлука о притужби доноси се у року од 15 дана од пријема притужбе и потом доставља подносиоцу. Подносилац притужбе који је незадовољан одлуком о притужби може се овим поводом обратити Координационој комисији, која је у вези са тим овлашћена да предузме одговарајуће активности из круга послова које обавља.

Инспектор и службеник овлашћен за вршење инспекцијског надзора, поред других случајева одговорности за повреду радне дужности утврђених прописима о државним службеницима, односно прописима о службеницима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, посебно је одговоран ако у вршењу инспекцијског надзора не предузме, не предложи или не одреди мере или радње за које је овлашћен, ако у вршењу инспекцијског надзора не предложи или не покрене поступак утврђен одредбама овог закона, а био је дужан да то учини, ако у вршењу инспекцијског надзора прекорачи границе свог овлашћења, 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. Повреде ових радних дужности представљају теже повреде радне дужности.

Ради обезбеђења и контроле законитости у вршењу послова инспекцијског надзора, укључујући поверене послове инспекцијског надзора, Закон предвиђа да се у оквиру министарства може образовати унутрашња организациона јединица или овластити одређени државни службеници за вршење послова унутрашње контроле инспекције. Надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе може образовати унутрашњу контролу инспекције из своје изворне надлежности. Унутрашња контрола инспекције поступа на основу представки физичких и правних лица, поводом писаних обраћања инспектора и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора и по сопственој иницијативи, односно на основу прикупљених обавештења и других сазнања. Извештај о раду унутрашње контроле инспекције доставља се министру надлежном за одговарајућу област инспекцијског надзора и Координационој комисији, најмање једном годишње, као и на њихов захтев. На овај начин се обезбеђује већа транспарентност налаза унутрашње контроле. Облике и начин вршења унутрашње контроле инспекције ближе

прописује министар надлежан за одговарајућу област инспекцијског надзора, односно орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе за послове инспекцијског надзора из своје изворне надлежности.

У Глави VI. (члан 56.) овог нацрта закона уређен је инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона. Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона 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 - који имају обавезујуће дејство, врши управна инспекција. Овим законским решењима постигнута је сагласност, с једне стране, са делокругом управне инспекције (Управни инспекторат, који је орган у саставу министарства надлежног за послове управе) утврђеном одредбама чл. 3. и 15-19. Закона о управној инспекцији („Службени гласник РС“, бр. 87/2011) у вези са чланом 45. Закона о државној управи из 2005. и, с друге стране, потребама унапређења координације инспекција, делотворности инспекцијског надзора и обезбеђења остварења циљева овог закона.

Казненим одредбама чл. 57 – 61. (Глава VII.) Нацрта закона уређени су прекршаји надзираног субјекта – правног лица и његовог одговорног лица, предузетника и физичког лица, нерегистрованог субјекта, инспекције – инспектора, овлашћеног службеника и руководиоца инспекције, и трећих лица, у складу са обавезама предвиђеним овим законом и одредбама Закона о прекршајима. Прописујући прекршајне одредбе за инспекторе и руководиоце инспекција, Нацрт закона стао је на становиште равноправног третмана учесника у инспекцијском надзору – инспекције и надзираног субјекта. На овај начин, такође, унапређује се узајамна одговорност физичких и правних лица и инспекција у процесу примене и надзора над применом прописа и повећава квалитет примене прописа. Код прекршаја за нерегистроване субјекте прописане су највише новчане казне за физичка лица која обављају делатност или врше активност као нерегистровани субјекти које су изнад највиших износа прописаних за физичка лица предвиђених чланом 39. став 1. тачка 1) Закона о прекршајима. Прописивање тих норми учињено је из разлога неопходности претње строжијом казном за оне субјекте који обављају делатност, односно послују или врше активност за коју је потребна регистрација или одобрење државе, а да нису испунили основне услове за то, док су, с друге стране, они субјекти који су регистровани („видљиви“ за државу) и, у начелу, спроводе обавезе према држави изложени неколико пута већим запрећеним новчаним казнама. Тако, постоји очигледна неравноправност ове две категорије и највиши износи запрећених новчаних казни за физичка лица нису сразмерни опасности и ризику који постоји, односно угрожавању и повређивању заштићених добара, права и интереса, када се ради о нерегистрованим субјектима. У том смислу, Нацрт закона раздвојио је нерегистрованог субјекта од „обичног“ физичког лица које крши закон, јер постоје битне разлике између ове две категорије. За највиши износ казне за физичко лице из Закона о прекршајима за физичка лица (150.000 динара), након консултација и анализа, оцењено је да не представља довољан подстрек за нерегистроване субјекте да их одврати од тог вида недозвољеног пословања, односно поступања и усмери у легалне токове, где често долази до урачунавања износа запрећених казни у трошкове незаконитог пословања, те да је потребно овим законом повисити највиши износ запрећене новчане казне за нерегистроване субјекте. Следствено, физичко лице које

обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат изједначено је у погледу највишег износа запрећене казне са предузетником, као физичким лицем које је регистровано и обавља делатност, а када је обављање одређене делатности или вршење одређене активности дозвољено једино у форми правног лица, за тај прекршај нерегистровани субјект изједначен је са правним лицем. На овај начин постиже се правичност законских одредаба, једнак третман и потпуност мера спречавања и сузбијања „сиве“ економије, која подрива примену закона, економске токове, фер тржишну утакицу и стабилност јавних финансија.

Прелазним и завршним одредбама чл. 62 – 70. (Глава VIII) овог нацрта закона уређени су рокови за доношење подзаконских прописа предвиђених овим законом и утврђивање образаца контролних листа, статус започетих поступака, статус инспектора, спровођење испита за инспекторе са изузетком од обавезе полагања тог испита, образовање Координационе комисије, престанак важења прописа (даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе чл. 22–33. и члана 92. Закона о државној управи из 1992), усаглашавање посебних закона, ступање на снагу и одложени почетак примене овог закона.

У складу са уставним начелом и потребама обезбеђења јединства инспекцијског система и правног поретка, као и неопходности да се савремени принципи и институти вршења инспекцијског надзора који се уводе овим законом или као проверени преузимају из посебних области и проширују на све инспекције, у прелазним и завршним одредбама Закон предвиђа поступак и рокове за усаглашавање посебних закона којима се у појединим областим уређује инспекцијски надзор. У том смислу, надлежна министарства доставиће Координационој комисији изјаве о усаглашености посебних закона којима се у појединим областима уређује инспекцијски надзор са одредбама овог закона, у року од девет месеци од дана ступања на снагу овог закона. Уз изјаве о усаглашености, надлежна министарства достављају и табеле усаглашености и предлоге и образложења о неопходности да се посебним законом поједина питања уреде друкчије. Координациона комисија утврдиће предлог плана и потребан обим усаглашавања посебних закона, као и питања којима ће се одређене области друкчије уредити посебним законима, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона. Одредбе посебних закона усагласиће се са одредбама овог закона у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона.

На овај начин обезбеђује се правна сигурност у прелазном периоду, уважава се реалност постојећег стања и предвиђају јасни правци развоја правног поретка у овој области.

Завршним одредбама прописано је ступање овог закона на снагу и почетак његове примене.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона биће потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије. Процењује се да је у периоду од 2015. до краја 2017. године, у буџету Републике Србије потребно обезбедити око 260.000.000,00 динара (противвредност од око 2.200.000,00 евра), и то у току 2015. године - око 36.000.000,00 динара, у току 2016. године - око 97.000.000,00 динара и у току 2017. године - око 130.000.000,00 динара.

У току 2015. године, процењена средства су неопходна за: успостављање функционисања Координационе комисије (плате и опрема запослених који би обављали стручне и административне послове за потребе Комисије), обуку око 200 инспектора (тренинг за тренере), накнаде за полагање стручног испита за инспекторе (за око 660 инспектора), као и за спровођење анализе пословних процеса свих инспекција на републичком нивоу (за коју ће бити расписана јавна набавка велике вредности).

У току 2016. године, процењена средства су неопходна пре свега ради израде заједничке информационе платформе за све инспекције на републичком нивоу (с тим што ће модули за четири инспекције: пореска инспекција, тржишна инспекција, инспекција рада и управна инспекција бити израђени и пуштени у продукцију до краја 2016. године). За израду ове заједничке платформе и пуштање у продукцију за ове четири инспекције неопходно је издвојити око 80.000.000,00 динара. Остала финансијска средства која су потребна за спровођење закона у овој години су за накнаде за полагање стручног испита за инспекторе (за око 1.700 инспектора), обуку око 100 инспектора и плате запослених који пружају стручну и административну подршку Комисији.

У току 2017. године, потребно је обезбедити највише средстава, имајући у виду да би се тада реализовали модули за све преостале инспекције (сада 35 инспекција). За то је потребно 120.000.000,00 динара. Такође, током 2017. године, сви остали инспектори би требало да положе испит за инспекторе и у те сврхе неопходно је издвојити 5.000.000,00 динара.