

ZAKON

O INSPEKCIJSKOM NADZORU

I. UVODNE ODREDBE

Sadržina zakona

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se sadržina, vrste i oblici i postupak inspekcijskog nadzora, ovlašćenja i obaveze učesnika u inspekcijskom nadzoru i druga pitanja od značaja za inspekcijski nadzor.

Pojam i cilj inspekcijskog nadzora

Član 2.

Inspekcijski nadzor je posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, koga vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, s ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalaganjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese.

Inspekcijskom nadzoru upodobljavaju se drugi oblici nadzora i kontrole čijim vršenjem se ispituje primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje nadziranog subjekta, koje vrše organi iz stava 1. ovog člana i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima, u skladu sa posebnim zakonom.

Značenje izraza

Član 3.

Pojedini izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeća značenja:

- 1) inspekcija je organ u sastavu, unutrašnja organizaciona jedinica ili inspektori organa državne uprave, odnosno organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ili drugog subjekta sa javnim ovlašćenjima, koja vrši inspekcijski nadzor;
- 2) inspektor je službeno lice sa posebnim ovlašćenjima, obavezama i odgovornostima propisanim zakonom, koje ispunjava uslove za obavljanje inspekcijskog nadzora, vrši inspekcijski nadzor i uživa krivičnopravnu zaštitu propisanu zakonom;
- 3) nadzirani subjekat je pravno lice, preduzetnik i fizičko lice, organizacioni oblik preko koga fizičko ili pravno lice obavlja delatnost ili vrši aktivnost za koga ne postoji obaveza registracije, kao i subjekat sa javnim ovlašćenjima u skladu sa zakonom, čije poslovanje i postupanje se nadzire;
- 4) neregistrovani subjekat je nadzirani subjekat koji obavlja delatnost ili vrši aktivnost a nije upisan u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, kada je upis u ovaj registar propisani uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti;
- 5) rizik je kombinacija verovatnoće nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koje mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta, i verovatne težine tih posledica;
- 6) kontrolna lista je dokument koji sadrži spisak prioriternih pitanja provere i drugih radnji za koje je inspekcija ovlašćena, određenih prema težini mogućih štetnih posledica u određenoj oblasti saglasno pravilima o proceni rizika, i predmet i obim provere;

- 7) akt o primeni propisa je akt u formi mišljenja, objašnjenja, odgovora na pitanje, preporuka i akta drugog naziva u skladu sa zakonom, koji se odnosi na primenu zakona ili drugog propisa iz delokruga inspekcije, a koga u pisanom obliku sačinjava nadležni organ državne uprave, odnosno autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ili drugi subjekat sa javnim ovlašćenjima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava i drugim zakonom;
- 8) predstavka je prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora;
- 9) službena savetodavna poseta je oblik preventivnog delovanja inspekcije pružanjem stručne i savetodavne podrške nadziranom subjektu na licu mesta, koju inspekcija organizuje van inspekcijskog nadzora;
- 10) preventivni inspekcijski nadzor je inspekcijski nadzor usredsređen na sprečavanje nastanka verovatnih štetnih posledica;
- 11) veća vrednost je vrednost određenog materijalnog dobra koja iznosi najmanje 3.000.000 dinara.

Primena ovog zakona i odnos prema drugim zakonima

Član 4.

Sadržina, granice, ovlašćenja, prava i obaveze pri vršenju inspekcijskog nadzora utvrđeni su ovim i posebnim zakonima.

U postupku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor, odnosno drugi ovlašćeni službenik postupa saglasno načelima i pravilima delovanja državne uprave i načelima i pravilima delovanja državnih službenika, odnosno službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saglasno načelima i pravilima postupka kojima je uređen opšti upravni postupak.

Ovaj zakon neposredno se primenjuje u postupku inspekcijskog nadzora koji vrše organi državne uprave, kao i u postupku inspekcijskog nadzora koji, kao povereni posao državne uprave, vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave.

U postupku vršenja inspekcijskog nadzora i službene kontrole koji proizlaze iz posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije neposredno se primenjuje poseban zakon, ako su u određenim oblastima inspekcijski nadzor i službena kontrola tim zakonom uređeni drukčije.

Ovaj zakon shodno se primenjuje u postupku inspekcijskog nadzora koji u poslovima iz svoje izvorne nadležnosti vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave, kao i kada organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima vrše druge oblike nadzora i kontrole u smislu člana 2. stav 2. ovog zakona.

Ovaj zakon ne primenjuje se na postupanje i poslove odbrane, policije, komunalne policije i Poreske policije, kao posebne organizacione jedinice Poreske uprave, kao organa u sastavu ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Poslovi i ovlašćenja, koji su utvrđeni ovim zakonom, ne uvode obavezu dodatnog zapošljavanja i jedinice lokalne samouprave će ih obavljati u skladu sa propisima koji uređuju zapošljavanje u jedinicama lokalne samouprave.

Saradnja sa drugim organima, imaocima javnih ovlašćenja i pravnim i fizičkim licima

Član 5.

Saradnja nadležne inspekcije sa drugim organima državne uprave, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, pravosudnim i drugim državnim organima i drugim zainteresovanim organima i organizacijama ostvaruje se u skladu

sa nadležnostima inspekcije i oblicima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi i posebnim zakonima.

Saradnja, naročito, obuhvata međusobno obaveštavanje, razmenu podataka, pružanje pomoći i zajedničke mere i radnje od značaja za inspekcijski nadzor.

Nadležna inspekcija u obavljanju poslova iz svog delokruga usklađuje planove inspekcijskog nadzora i svog rada, razmenjuje podatke, predlaže preduzimanje zajedničkih mera i aktivnosti od značaja za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora i na drugi način saraduje sa drugim inspekcijama i subjektima sa javnim ovlašćenjima koji vrše posebne oblike nadzora i kontrole – radi obavljanja obuhvatnijeg i delotvornijeg inspekcijskog nadzora i naročito radi suzbijanja delatnosti ili aktivnosti neregistrovanih subjekata.

Državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i imaoци javnih ovlašćenja dužni su, na zahtev inspektora, da mu u roku od 15 dana od prijema zahteva dostave tražene podatke i obaveštenja koji su značajni za inspekcijski nadzor.

Nadležna inspekcija, u skladu sa zakonom, saraduje sa fizičkim i pravnim licima, naročito u cilju preventivnog delovanja, kao i unapređenja uzajamne odgovornosti fizičkih i pravnih lica i inspekcija u procesu primene i nadzora nad primenom propisa. U tom cilju, inspekcija može održavati informativne i edukativne tribine i konsultativne sastanke sa predstavnicima privatnog sektora i drugim zainteresovanim stranama.

Fizička i pravna lica mogu inspekciji podnositi predstavke i zahteve, i od nje tražiti podatke i obaveštenja, u skladu sa zakonom.

Ako se u vezi sa vršenjem inspekcijskog nadzora očekuje da nadzirani subjekt pruži otpor ili se on pruži i inspektor onemogućava ili bitno otežava vršenje inspekcijskog nadzora, inspektor može da zahteva pomoć policije i komunalne policije.

Policija i komunalna policija pružaju pomoć prema zakonima kojima se uređuju policija i komunalna policija.

II. VRSTE I OBLICI INSPEKCIJSKOG NADZORA

Vrste inspekcijskog nadzora

Član 6.

Inspekcijski nadzor, prema vrsti, može biti redovan, vanredan, kontrolni i dopunski.

Redovan inspekcijski nadzor vrši se prema planu inspekcijskog nadzora.

Vanredan inspekcijski nadzor vrši se: kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost; kada se posle donošenja godišnjeg plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti; kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekt; kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica.

Vanredan inspekcijski nadzor po zahtevu nadziranog subjekta može biti utvrđujući, koji se vrši kada je potrebno utvrditi ispunjenost propisanih uslova nakon čijeg ispunjenja nadzirani subjekt stiče pravo za početak rada ili obavljanja delatnosti, vršenja aktivnosti ili ostvarivanje određenog prava, u skladu sa posebnim zakonom, ili potvrđujući, koji se vrši kada nadzirani subjekt podnese zahtev da se potvrdi zakonitost i bezbednost postupanja u vršenju određenog prava ili izvršenju određene obaveze, odnosno u njegovom poslovanju.

Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Dopunski inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru, s tim da se može izvršiti samo jedan dopunski inspekcijski nadzor, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog ili kontrolnog inspekcijskog nadzora.

Oblici inspekcijskog nadzora

Član 7.

Inspekcijski nadzor, prema obliku, može biti terenski i kancelarijski.

Terenski inspekcijski nadzor vrši se izvan službenih prostorija inspekcije, na licu mesta i sastoji se od neposrednog uvida u zemljište, objekte, postrojenja, uređaje, prostorije, vozila i druga namenska prevozna sredstva, predmete, robu i druge predmete, akte i dokumentaciju nadziranog subjekta.

Kancelarijski inspekcijski nadzor vrši se u službenim prostorijama inspekcije, uvidom u akte, podatke i dokumentaciju nadziranog subjekta.

III. PRAĆENJE STANJA, PROCENA RIZIKA, PLANIRANJE, USKLAĐIVANJE I KOORDINACIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA

Praćenje stanja

Član 8.

Inspekcija prikuplja podatke i prati i analizira stanje u oblasti inspekcijskog nadzora koja je u njenom delokrugu.

Ti poslovi uključuju prikupljanje i analizu podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi, vođenjem anketa i istraživanja javnog mnjenja i drugim neposrednim prikupljanjem podataka, podataka pribavljenih od državnih organa, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja, statističkih i drugih podataka, prikupljanje i analizu inspekcijske, upravne, sudske i poslovne prakse iz odgovarajuće oblasti inspekcijskog nadzora, i druge srodne poslove.

Na osnovu utvrđenog stanja i procene rizika inspekcija priprema plan inspekcijskog nadzora, inicira donošenje, izmene i dopune zakona i drugih propisa, ujednačava i objavljuje inspekcijsku praksu, preuzima preventivne aktivnosti i predlaže organima državne uprave, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugim imaocima javnih ovlašćenja preuzimanje aktivnosti i mera na koje su ovlašćeni.

Inspekcija može da na svojoj internet stranici objavi spisak nadziranih subjekata za koje, na osnovu podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi, utvrdi da su ostvarili najveći stepen usklađenosti poslovanja i postupanja sa zakonom i drugim propisom.

Procena rizika

Član 9.

Inspekcijski nadzor zasniva se na proceni rizika i srazmeran je procenjenom riziku, tako da se rizikom delotvorno upravlja.

Rizik, prema stepenu, može biti neznatan, nizak, srednji, visok i kritičan.

Inspekcija nije dužna da vrši inspekcijski nadzor kada je procenjeni rizik neznatan.

Rizik se procenjuje u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora i pre i u toku inspekcijskog nadzora. Kada se u toku realizacije godišnjeg plana inspekcijskog nadzora promene okolnosti na osnovu kojih je procenjen rizik i sačinjen plan,

inspekcija usklađuje procenu rizika i plan inspekcijskog nadzora sa novonastalim okolnostima.

Procena rizika u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora vrši se tako što inspekcija u praćenju i analizi stanja u oblasti inspekcijskog nadzora koja je u njenom delokrugu identifikuje rizike po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koji mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta i, prema odgovarajućim kriterijumima, procenjuje težinu štetnih posledica i verovatnoću njihovog nastanka, tako da se dobije procenjeni stepen rizika.

Težina štetnih posledica procenjuje se polazeći od:

- 1) prirode štetnih posledica, koja proizlazi iz vrste delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta, odnosno karakteristika robe ili proizvoda koga nadzirani subjekat stavlja u promet ili usluga koje nadzirani subjekat pruža, ili radnji koje preduzima, odnosno ovlašćenja koja vrši u sklopu svog poslovanja ili postupanja, a u odnosu na zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, i
- 2) obima štetnih posledica, pre svega kruga lica koji koriste robu, proizvod ili usluge, odnosno kruga lica koja ostvaruju određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranim subjektom, odnosno opsega zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara, prava i interesa na koje se odnosi delatnost ili aktivnost nadziranog subjekta ili na koje ona utiče.

Verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje se polazeći naročito od prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, uključujući poslednje utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti njegovog poslovanja i postupanja. Verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje se polazeći i od: srpskih standarda i pravila dobre prakse koje nadzirani subjekat primenjuje; sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora nad zakonitošću, pravilnošću i bezbednošću poslovanja i postupanja kod nadziranog subjekta, uzimajući u obzir politiku upravljanja rizicima i različite oblike unutrašnjeg nadzora kod nadziranog subjekta, kao i reviziju finansijskih izveštaja nadziranog subjekta; stanja u oblasti u kojoj se njegova delatnost ili aktivnost vrši i predviđanja budućih kretanja u njoj; unutrašnjih i spoljnih stručnih, tehničkih, tehnoloških i finansijskih kapaciteta nadziranog subjekta.

Pored procene rizika za nadzirane subjekte, rizik se, prema posebno propisanim kriterijumima, može proceniti i za pojedina teritorijalna područja i druge teritorijalne i slične celine (npr. teritorijalne jedinice, oblasti i podoblasti, deonice i dr), objekte i grupe objekata, u skladu sa delokrugom inspekcije i potrebama vršenja inspekcijskog nadzora.

Zajedničke elemente procene rizika u inspekcijskom nadzoru propisuje Vlada.

Posebne elemente procene rizika i učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika, kao i posebne kriterijume iz stava 8. ovog člana propisuje ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora, odnosno imalac javnog ovlašćenja koji vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti.

Posebne elemente procene rizika i učestalost vršenja inspekcijskog nadzora na osnovu procene rizika iz izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave propisuje nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Plan inspekcijskog nadzora

Član 10.

Plan inspekcijskog nadzora zasniva se na utvrđenom stanju u oblasti inspekcijskog nadzora i proceni rizika. Inspekcija je dužna da sprovodi plan inspekcijskog nadzora, osim kada postoje naročito opravdane izuzetne okolnosti koje je u tome sprečavaju.

Inspekcija je dužna da sačini strateški (višegodišnji) i godišnji plan inspekcijskog nadzora. Godišnji plan inspekcijskog nadzora sprovodi se kroz operativne (polugodišnje, tromesečne i mesečne) planove inspekcijskog nadzora.

Plan inspekcijskog nadzora, pored obaveznih elemenata koji čine sadržinu godišnjeg plana rada organa državne uprave, obavezno sadrži i: učestalost i obuhvat vršenja inspekcijskog nadzora po oblastima i svakom od stepena rizika; pregled nadziranih subjekata kod kojih će se vršiti inspekcijski nadzor, odnosno delatnosti ili aktivnosti koje će se nadzirati, ako nije moguće utvrditi nadzirane subjekte ili je njihov broj prevelik, sa odgovarajućim informacijama od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora i određenje subjekata kod kojih će se vršiti nadzor; teritorijalno područje na kome će se vršiti inspekcijski nadzor; procenjeni rizik za nadzirane subjekte, odnosno delatnosti ili aktivnosti koje će se nadzirati ili teritorijalno područje i drugu teritorijalnu i sličnu celinu, objekat i grupe objekata; period u kome će se vršiti inspekcijski nadzor; informacije o oblicima inspekcijskog nadzora koji će se vršiti; podatke o resursima inspekcije koji će biti opredeljeni za vršenje inspekcijskog nadzora.

Plan inspekcijskog nadzora sadrži i: planirane mere i aktivnosti preventivnog delovanja inspekcije i planirane mere i aktivnosti za sprečavanje obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata, očekivani obim vanrednih inspekcijskih nadzora u periodu u kome će se vršiti redovan inspekcijski nadzor, sa odgovarajućim obrazloženjima, kao i druge elemente od značaja za planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora.

Inspekcija, zavisno od organizacionog položaja u sistemu organa državne uprave, priprema, odnosno utvrđuje predlog plana inspekcijskog nadzora u vezi sa kojim pribavlja mišljenje nadležnih organa državne uprave, odnosno organa državne uprave sa čijim delokrugom su povezana pitanja iz plana inspekcijskog nadzora, i mišljenje, odnosno smernice i uputstva Koordinacione komisije. Inspekcija dostavlja Koordinacionoj komisiji predlog godišnjeg plana inspekcijskog nadzora za narednu godinu, koji je usaglašen sa mišljenjima nadležnih organa državne uprave, odnosno organa državne uprave sa čijim delokrugom su povezana pitanja iz plana inspekcijskog nadzora, najkasnije do 15. oktobra tekuće godine. Po pribavljenom mišljenju, odnosno smernicama i uputstvima Koordinacione komisije, godišnji plan inspekcijskog nadzora se usvaja.

Inspekcija objavljuje plan inspekcijskog nadzora na svojoj internet stranici.

Ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora, odnosno imalac javnog ovlašćenja koji vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti propisuje posebne elemente plana određenog inspekcijskog nadzora.

Nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave propisuje posebne elemente plana određenog inspekcijskog nadzora iz izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Usklađivanje inspekcijskog nadzora

Član 11.

Povećanje sveobuhvatnosti i delotvornosti inspekcijskog nadzora i izbegavanja preklapanja i nepotrebnog ponavljanja inspekcijskog nadzora obezbeđuje se kroz međusobnu saradnju u utvrđivanju programa rada i saradnju u postupku vršenja samostalnog ili zajedničkog inspekcijskog nadzora.

Saradnja u postupku vršenja inspekcijskog nadzora ostvaruje se naročito: ako je određena oblast ili pitanje predmet inspekcijskog nadzora više inspekcija; kada je potrebno da više inspekcija istovremeno vrše inspekcijski nadzor prema istom subjektu (zajednički inspekcijski nadzor); radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata; kada se oceni da se nadzor na taj način može izvršiti brže i sa što manje troškova i gubitka vremena za nadziranog subjekta i inspektore.

Zajednički inspekcijski nadzor vrši se: radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; kad je rizik kod nadziranog subjekta visok ili kritičan; radi preduzimanja hitnih mera koje ne trpe odlaganje; zbog složenosti inspekcijskog nadzora ili značaja sprečavanja ili otklanjanja nezakonitosti, odnosno štetnih posledica; kada se time dobija na brzini nadzora, uštedi troškova i smanjenju gubitka vremena nadziranog subjekta i inspektora; radi provere predstavke koja je u delokrugu dve ili više inspekcija; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata koja je u delokrugu dve ili više inspekcija, i u drugim slučajevima kada je to određeno.

Koordinacija inspekcijskog nadzora

Član 12.

Obuhvatniji i delotvorniji nadzor i izbegavanje preklapanja i nepotrebnog ponavljanja nadzora, pored usklađivanja u vršenju inspekcijskog nadzora koji vrše inspekcije, obezbeđuje i Koordinaciona komisija, koju obrazuje Vlada, kao koordinaciono telo prema zakonu kojim se uređuje državna uprava.

Poslovi Koordinacione komisije jesu:

- 1) da prati dostignuti nivo koordinacije inspekcija, inicira mere, utvrđuje smernice i daje uputstva u cilju unapređenja koordinacije inspekcija i delotvornosti inspekcijskog nadzora, i prati njihovu realizaciju, a naročito:
 - (1) za usklađivanje planova inspekcijskog nadzora i rada inspekcija,
 - (2) za razmenu informacija u vršenju inspekcijskog nadzora,
 - (3) za unapređenje inspekcijskog nadzora na osnovu informacija iz godišnjeg izveštaja o radu inspekcija;
 - (4) za razvoj funkcionalnog jedinstvenog informacionog sistema u cilju efikasnog vršenja inspekcijskog nadzora;
- 2) da razmatra i daje mišljenje na nacрте zakona i predloge podzakonskih propisa kojima se uređuju pitanja inspekcijskog nadzora;
- 3) da razmatra mišljenja, direktive, metodološke materijale i priručnike za rad inspekcije, analizira praksu inspekcijskog nadzora i zauzima stavove u cilju ujednačavanja postupanja inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima, i objavljuje te stavove;
- 4) da učestvuje u analizi potreba za finansiranjem, tehničkom opremljenošću i stručnim usavršavanjem inspektora, kao i utvrđivanju programa stručnog usavršavanja inspektora, i podnosi inicijative nadležnim organima koji se odnose na finansiranje, tehničku opremljenost i programe obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja inspektora;
- 5) da daje stručno mišljenje o predlozima kontrolnih lista, kao i njihovih izmena i dopuna;
- 6) da objavljuje na svojoj internet stranici propise, akte i dokumente koji se odnose na inspekcijski nadzor;
- 7) da, na upit zainteresovanih lica, pruža obaveštenja koja se odnose na nadležnosti inspekcija, najkasnije u roku od sedam radnih dana;
- 8) da, u skladu sa potrebom, podnosi izveštaje Vladi i daje predloge za preduzimanje mera iz njene nadležnosti;
- 9) da obavlja druge poslove utvrđene ovim zakonom i zadatke utvrđene odlukom o osnivanju.

Inspekcije su dužne da se pridržavaju smernica i uputstava iz stava 2. tačka 1) ovog člana.

Član Koordinacione komisije koji nije saglasan sa ovim smernicama i uputstvima može da podnese predlog Vladi da zauzme stav povodom ovog pitanja.

Poslove iz stava 2. tačka 1) podtačka (4) ovog člana Koordinaciona komisija obavlja u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za poslove elektronske

uprave, koji obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na uspostavljanje i održavanje funkcionalnog jedinstvenog informacionog sistema u cilju efikasnog vršenja inspeksijskog nadzora.

Stručne i administrativno-tehničke poslove za Koordinacionu komisiju obavlja ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, u okviru koga se obrazuje unutrašnja organizaciona jedinica zadužena za podršku Koordinacionoj komisiji.

U okviru Koordinacione komisije obrazuju se radne grupe i stručni timovi za određenu oblast, odnosno određena pitanja inspeksijskog nadzora. Radnom grupom, odnosno stručnim timom rukovodi član Koordinacione komisije, a u radu radne grupe, odnosno stručnog tima mogu učestvovati predstavnici inspekcija koje nemaju članove u sastavu Koordinacione komisije, imalaca javnih ovlašćenja, udruženja, komora i drugih asocijacija, naučnih i obrazovnih ustanova, kao i drugih organizacija čiji je rad povezan sa sistemom i poslovima inspeksijskog nadzora.

Koordinaciona komisija je ovlašćena da zahteva podatke, obaveštenja, isprave i izveštaje koji su joj potrebni za obavljanje njenih zadataka od nadležnih državnih organa, organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave i drugih imalaca javnih ovlašćenja, koji su dužni da joj ih blagovremeno dostave.

Koordinaciona komisija donosi poslovnik o svom radu.

Koordinaciona komisija dostavlja smernice i uputstva iz stava 2. tačka 1) ovog člana načelniku upravnog okruga radi vršenja poslova iz svog delokruga u pogledu unapređenja koordinacije inspekcija i delotvornosti inspeksijskog nadzora.

Koordinaciju poslova inspeksijskog nadzora iz delokruga republičke inspekcije poverenih autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, primenom ovlašćenja u vršenju nadzora nad radom propisanih zakonom kojim se uređuje državna uprava, vrši republička inspekcija.

Odlukom nadležnog organa autonomne pokrajine i organa jedinice lokalne samouprave određuje se koji organ, unutrašnja organizaciona jedinica ili telo koordinira inspeksijski nadzor nad poslovima iz njihove izvorne nadležnosti.

Radi postizanja ciljeva iz stava 1. ovog člana, u skladu sa članom 5. stav 2. ovog zakona i oblicima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi i posebnim zakonima, ostvaruje se saradnja između Koordinacione komisije, organa, unutrašnjih organizacionih jedinica i tela iz stava 11. ovog člana i organa državne uprave, organa autonomne pokrajine, organa jedinica lokalne samouprave i drugih subjekata sa javnim ovlašćenjima koji vrše druge oblike nadzora i kontrole u smislu člana 2. stav 2. ovog zakona.

IV. VRŠENJE INSPEKCIJSKOG NADZORA

Preventivno delovanje

Član 13.

Radi ostvarivanja cilja inspeksijskog nadzora, inspekcija je dužna da preventivno deluje.

Preventivno delovanje inspekcije ostvaruje se javnošću rada, a naročito: objavljivanjem važećih propisa, planova inspeksijskog nadzora i kontrolnih lista; obaveštavanjem javnosti o promenama propisa i pravima i obavezama za nadzirane subjekte koji iz njih proizlaze; obaveštavanjem javnosti o saznanjima inspekcije o postojanju ozbiljnog rizika po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, i preduzetim merama i radnjama kako bi se taj rizik otklonio ili umanjio; pružanjem stručne i savetodavne podrške nadziranom subjektu ili licu koje ostvaruje određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranim subjektom, uključujući i izdavanje akata o primeni propisa i službene savetodavne posete; preduzimanjem preventivnih inspeksijskih nadzora i drugih aktivnosti usmerenih ka podsticanju i podržavanju zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja i sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom

zaštićena dobra, prava i interese, naročito kada se utvrdi da postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka.

Nadzirani subjekt može da zahteva preventivno delovanje i kada se ne vodi postupak inspekcijskog nadzora i nezavisno od njegovog toka.

Ozbiljan rizik iz stava 2. ovog člana je rizik koji zahteva hitno postupanje inspekcije i drugih nadležnih organa i organizacija radi sprečavanja nastanka štetnih posledica po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, uključujući i rizik kod koga štetne posledice nisu trenutne ili neposredne. Informacije o saznanjima inspekcije o ozbiljnom riziku po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet su informacije od javnog značaja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju informacije od javnog značaja, i ne mogu predstavljati poslovnu tajnu. Informacije o merama i radnjama preduzetim od strane nadziranog subjekta kako bi se rizik otklonio ili umanjio mogu predstavljati poslovnu tajnu u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje zaštita poslovne tajne.

Na službene savetodavne posete ne primenjuju se odredbe ovog zakona koje se odnose na postupak inspekcijskog nadzora.

Inspekcija o službenoj savetodavnoj poseti sačinjava službenu belešku u koju unosi bitne činjenice i okolnosti ove posete.

Ako u službenoj savetodavnoj poseti uoči propust, nedostatak ili nepravilnost u poslovanju i postupanju subjekta kod koga se poseta vrši, inspekcija nakon posete sačinjava i blagovremeno dostavlja ovom subjektu dopis koji sadrži preporuke ovom subjektu o tome kako da taj propust, odnosno nedostatak ili nepravilnost ispravi i obezbedi zakonito i bezbedno poslovanje i postupanje, i u kom roku to treba da učini. Dopis sa preporukama ima pravnu prirodu akta o primeni propisa.

Subjekat iz stava 7. ovog člana obaveštava inspekciju o tome da li je i kako je postupio po ovim preporukama, u roku navedenom u dopisu. Nepostupanje po ovim preporukama, kao i neobaveštavanje inspekcije od strane ovog subjekta o postupanju po ovim preporukama može, u skladu sa procenom rizika, predstavljati razlog za pokretanje inspekcijskog nadzora.

U slučaju iz stava 7. ovog člana inspekcija ne izriče mere upravljene prema nadziranom subjektu i, ako se za propust, nedostatak ili nepravilnost smatra da u skladu sa zakonom ili drugim propisom predstavlja prekršaj, ne podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno ne izdaje prekršajni nalog. Međutim, ako je uočeni propust, nedostatak ili nepravilnost takve prirode da je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, kao i kada se proceni visok ili kritičan rizik, inspekcija pokreće i vodi postupak vanrednog inspekcijskog nadzora, sa ovlašćenjima i dužnostima u skladu sa zakonom, o čemu bez odlaganja obaveštava nadziranog subjekta.

Službene savetodavne posete se ne mogu vršiti kod neregistrovanog subjekta. Ako u toku ove posete inspekcija utvrdi da je subjekat kod koga se poseta vrši – subjekat iz člana 33. st. 2. i 3. ovog zakona, inspekcija pokreće i vodi poseban postupak prema neregistrovanom subjektu iz člana 33. ovog zakona, sa ovlašćenjima i dužnostima u skladu sa zakonom, o čemu bez odlaganja obaveštava ovog subjekta.

Kontrolna lista

Član 14.

Inspekcija je dužna da sačini kontrolne liste iz svoje oblasti inspekcijskog nadzora, objavi ih na svojoj internet stranici i primenjuje u postupku redovnog inspekcijskog nadzora.

Inspektor, postupajući u granicama predmeta inspekcijskog nadzora iz naloga za inspekcijski nadzor, preuzima one provere i druge radnje koje su sadržane u kontrolnoj listi. Druge provere i radnje na koje je ovlašćen inspektor može da preduzme ako u toku nadzora utvrdi da je neophodno da se one preduzmu radi potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i zakonitog i bezbednog poslovanja i postupanja, i to kada te provere i radnje nalažu razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. Ako utvrdi da preko toga postoji nezakonitost koja zahteva da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po druga zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese iz člana 6. stav 3. ovog zakona, odnosno proceni da postoji rizik van kontrolne liste koji je visok ili kritičan - inspektor pokreće vanredan inspekcijski nadzor.

Sadržina kontrolne liste i činjenice konstatovane u njoj moraju biti overene potpisom inspektora i nadziranog subjekta, odnosno prisutnog lica.

Po potrebi, a najmanje jednom godišnje, inspekcija preispituje sadržinu kontrolne liste i, ako utvrdi da je to opravdano, menja je i dopunjava.

Nadzirani subjekat može dostaviti inspekciji izveštaj o samoproveri ispunjenosti zahteva iz kontrolne liste i samoproceni rizika, koje je sproveo saglasno sadržini kontrolne liste i pravilima o proceni rizika. Uz ovaj izveštaj, nadzirani subjekat inspekciji prilaže i odgovarajuću dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.) kojim se potkrepljuju nalazi iz izveštaja.

Prikupljanje podataka od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora nad određenim subjektom nadzora

Član 15.

Pre početka inspekcijskog nadzora, inspektor prikuplja podatke o prethodnim inspekcijskim nadzorima nad nadziranim subjektom i druge podatke od značaja za predstojeći nadzor, putem informacionog sistema i drugih baza podataka, kao i putem neposrednog saznanja i informisanja i na drugi odgovarajući način.

Inspektor pribavlja po službenoj dužnosti javne isprave i podatke iz evidencija, odnosno registara koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi imaoci javnih ovlašćenja, koji su neophodni za inspekcijski nadzor. Ovi organi i drugi imaoci javnih ovlašćenja su dužni da inspekciji blagovremeno dostave ove javne isprave i podatke.

Nalog za inspekcijski nadzor

Član 16.

Rukovodilac inspekcije ili lice koje on ovlasti izdaje pisani nalog za inspekcijski nadzor.

Nalog za inspekcijski nadzor sadrži: podatke o inspekciji; podatke o inspektoru ili inspektorima koji vrše inspekcijski nadzor sa brojevima službenih legitimacija; podatke o inspektoru ili inspektorima koji ih zamenjuju u slučaju sprečenosti; podatke o nadziranom subjektu ako su poznati, a ako ti podaci nisu poznati - odgovarajuće poznate informacije od značaja za određenje subjekta, odnosno subjekata kod kojih će se vršiti nadzor (npr. vrsta delatnosti ili aktivnosti, teritorijalno područje, lokacija objekta, vrsta robe ili proizvoda, odnosno usluga itd); pravni osnov inspekcijskog nadzora; navođenje i kratko objašnjenje vrste i oblika inspekcijskog nadzora; procenjeni rizik; precizan i jasan opis predmeta inspekcijskog nadzora; planirano trajanje inspekcijskog nadzora (dan početka i okončanja nadzora); razloge za izostavljanje obaveštenja, ako postoje; broj, vreme i mesto izdavanja; potpis izdavaoca naloga; pečat.

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je vezan sadržinom naloga, odnosno utvrđenim predmetom inspekcijskog nadzora, osim ako se inspekcijski

nadzor vrši nad neregistrovanim subjektom – kada se inspekcijski nadzor vrši i bez naloga i u granicama predmeta koje inspektor utvrđuje tokom trajanja inspekcijskog nadzora.

Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, ali je u bliskoj vezi sa tim predmetom, inspektor pribavlja dopunu tog naloga za inspekcijski nadzor (dopunski nalog), nakon čega nastavlja postupak. U zahtevu za izdavanje dopunskog naloga inspektor obrazlaže blisku vezu sa predmetom nadzora i potrebu izdavanja dopunskog naloga. Pre traženja dopunskog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano.

Dopunski nalog iz stava 4. ovog člana nije potreban kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, što se posebno obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru.

Nalog za inspekcijski nadzor može da se dopuni i kada je neophodno povećati broj inspektora koji vrše nadzor i produžiti trajanje nadzora.

Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, a nije u bliskoj vezi sa tim predmetom, pri čemu su ispunjeni uslovi za vanredan inspekcijski nadzor u skladu sa članom 6. stav 3. ovog zakona, inspektor za vršenje tog nadzora koji je izvan granica utvrđenog predmeta pribavlja zaseban nalog za vanredan inspekcijski nadzor. U zahtevu za izdavanje zasebnog naloga inspektor obrazlaže potrebu izdavanja tog naloga. Pre traženja zasebnog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano.

Nalog se izdaje za redovan, vanredan i dopunski inspekcijski nadzor, s tim da je vanredan i dopunski inspekcijski nadzor moguć i bez naloga za inspekcijski nadzor, odnosno bez dopunskog ili zasebnog naloga iz st. 4. i 7. ovog člana, kada to zahtevaju razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, što se obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru.

Za kontrolni inspekcijski nadzor ne izdaje se nalog.

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru

Član 17.

Inspektor u pisanom obliku obaveštava nadziranog subjekta o predstojećem inspekcijskom nadzoru, najkasnije tri radna dana pre početka nadzora.

Obaveštenje sadrži i podatke o internet stranici na kojoj je dostupna kontrolna lista.

Ako nije u mogućnosti da izvrši terenski inspekcijski nadzor u vreme određeno u obaveštenju, inspektor o tome blagovremeno na podesan način obaveštava nadziranog subjekta.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, inspekcijski nadzor može da počne bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili opravdana bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, odnosno otklanjanje opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i drugih radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, komunalni red ili bezbednost, saglasno delokrugu inspekcije, s tim što se razlozi za izostavljanje obaveštenja navode u nalogu za inspekcijski nadzor.

Kada nalog za inspekcijski nadzor nije izdat, razlozi za izostavljanje obaveštenja unose se u zapisnik.

Pokretanje postupka inspekcijskog nadzora

Član 18.

Postupak inspekcijskog nadzora pokreće se i vodi po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i povodom zahteva drugog lica kome je posebnim zakonom priznato svojstvo stranke u postupku.

Kod ocene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti inspektor uzima u obzir predstavke.

Predstavke imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative.

Inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava.

Kad inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u skladu sa stavom 4. ovog člana, obavestiće o tome podnosioca predstavke što je pre moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predstavke.

Na zahtev podnosioca predstavke, inspektor obaveštava podnosioca predstavke kako je postupio sa predstavkom, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a o ishodu pokrenutog postupka vanrednog inspekcijskog nadzora - najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja postupka.

Inspekcijski nadzor počinje kad inspektor uruči nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu nalog za inspekcijski nadzor.

Ako nadzirani subjekat, odnosno prisutno lice odbija uručenje naloga za inspekcijski nadzor, smatra se da inspekcijski nadzor počinje pokazivanjem naloga i predočavanjem njegove sadržine nadziranom subjektu, odnosno prisutnom licu.

Kada u skladu sa zakonom nalog za inspekcijski nadzor nije izdat, inspekcijski nadzor počinje preduzimanjem prve radnje inspektora s tim ciljem.

Vreme inspekcijskog nadzora

Član 19.

Inspekcijski nadzor nad nadziranim subjektom koji je pravno lice, preduzetnik ili drugi organizacioni oblik preko koga fizička ili pravna lica obavljaju delatnost ili vrše aktivnost, vrši se u radno vreme tog nadziranog subjekta.

Izuzetno, inspekcijski nadzor moguć je i van radnog vremena nadziranog subjekta iz stava 1. ovog člana: kada postoje razlozi za neodložno postupanje; kada je rizik visok ili kritičan; kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Inspekcijski nadzor nad nadziranim subjektom koji je fizičko lice vrši se u vreme primereno svrsi vršenja inspekcijskog nadzora.

Prava i dužnosti nadziranog subjekta

Član 20.

Nadzirani subjekti imaju jednaka prava i obaveze u inspekcijskom nadzoru, što uključuje i pravo da inspekcija jednako postupa u istim ili bitno sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima.

Nadzirani subjekt u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo: da bude upoznat sa predmetom i trajanjem postupka, nalogom za inspekcijski nadzor i drugim aktima donetim u postupku; da bude upoznat sa pravima i dužnostima koje ima u vezi sa inspekcijskim nadzorom; da se izjasni o činjenicama bitnim za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i ponuđenim dokazima; da učestvuje u izvođenju dokaza, postavlja pitanja svedocima i veštacima, iznosi činjenice koje su

od značaja za inspekcijski nadzor; da predlaže dokaze i iznosi pravne tvrdnje; da zahteva preventivno delovanje; da upozori inspektora na tajnost informacija koje mu čini dostupnim; da ukaže na nezakornosti u postupku i da zahteva da se one otklone; da zahteva naknadu štete koja mu je prouzrokovana nezakornitim inspekcijskim nadzorom.

Ako više inspekcija vrši zajednički nadzor, nadzirani subjekt ima pravo da inspektor u uskrati davanje podataka i izjava koje je dao jednom od inspektora u tom nadzoru.

Nadzirani subjekt ima pravo da inspektor u uskrati davanje podataka i izjava o predmetu ranije izvršenog nadzora, osim ako su se ti podaci u međuvremenu promenili, kao i kada je davanje podataka neophodno radi preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Kada je uredno obavešten o predstojećem inspekcijskom nadzoru, nadzirani subjekat dužan je da bude prisutan na mestu vršenja nadzora, osim ako postoje naročito opravdane okolnosti koje ga u tome sprečavaju, o čemu je dužan da blagovremeno na podesan način obavesti inspekciju.

Ako nadzirani subjekat koji je uredno obavešten o predstojećem inspekcijskom nadzoru ne bude prisutan na mestu vršenja nadzora, a ne postoje okolnosti iz stava 5. ovog člana, inspekcijski nadzor se vrši u prisustvu službenog ili drugog lica koje se zatekne na mestu vršenja inspekcijskog nadzora.

Nadzirani subjekt dužan je da inspektor u koji mu predoči službenu legitimaciju i uruči nalog za inspekcijski nadzor, kada je on izdat, odnosno koji postupi u skladu sa članom 18. st. 8. i 9. ovog zakona, omogućiti nesmetan inspekcijski nadzor, što podrazumeva naročito da: stavi na raspolaganje odgovarajući radni prostor za terenski nadzor; obezbedi uvid u poslovne knjige, opšte i pojedinačne akte, evidencije, izveštaje, ugovore, privatne isprave i drugu dokumentaciju nadziranog subjekta od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih poseduje i čuva; omogućiti pristup lokaciji, zemljištu, objektima, poslovnom i drugom nestambenom prostoru, postrojenjima, uređajima, opremi, priboru, vozilima i drugim namenskim prevoznim sredstvima, drugim sredstvima rada, proizvodima, predmetima koji se stavljaju u promet, robu u prometu i drugim predmetima kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost, kao i drugim predmetima od značaja za inspekcijski nadzor; blagovremeno pruži potpune i tačne podatke koji su mu dostupni, a ako nešto od toga ne može – da razloge za to pisano obrazloži inspektor u.

Nadzirani subjekt dužan je da se na zahtev inspektora usmeno ili pisano izjasni o predmetu nadzora.

Nadzirani subjekt dužan je da poštuje integritet i službeno svojstvo inspektora.

Nadzirani subjekt ima i druga prava i obaveze utvrđene ovim i drugim zakonom.

Ovlašćenja inspektora radi utvrđivanja činjenica

Član 21.

Inspektor je ovlašćen da radi utvrđivanja činjenica:

1) izvrši uvid u javne isprave i podatke iz registara i evidencija koje vode nadležni državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave i drugi imaoci javnih ovlašćenja ako su neophodni za inspekcijski nadzor, a nije mogao da ih pribavi po službenoj dužnosti, i da ih kopira, u skladu sa zakonom;

2) izvrši uvid u ličnu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom koja je podobna da se identifikuju ovlašćena lica u nadziranom subjektu, druga zaposlena ili radno

angažovana lica, fizička lica koja su nadzirani subjekti, svedoci, službena lica i zainteresovana lica, kao i fizička lica zatečena na mestu nadzora;

3) uzima pisane i usmene izjave nadziranih subjekata – fizičkih lica i zastupnika, odnosno ovlašćenih lica u nadziranom subjektu – pravnom licu i drugih zaposlenih ili radno angažovanih lica, svedoka, službenih lica i zainteresovanih lica, i da ih poziva da daju izjave o pitanjima od značaja za inspekcijski nadzor;

4) naloži da mu se u određenom roku stave na uvid poslovne knjige, opšti i pojedinačni akti, evidencije, ugovori i druga dokumentacija nadziranog subjekta od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih nadzirani subjekat poseduje i čuva;

5) vrši uviđaj, odnosno pregleda i proverava lokaciju, zemljištu, objekte, poslovni i drugi nestambeni prostor, postrojenja, uređaje, opremu, pribor, vozila i druga namenska prevozna sredstva, druga sredstva rada, proizvode, predmete koji se stavljaju u promet, robu u prometu i druge predmete kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost, kao i druge predmete od značaja za inspekcijski nadzor;

6) uzme potrebne uzorke radi njihovog ispitivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, u skladu sa posebnim zakonom i propisima donetim na osnovu zakona;

7) fotografiše i snimi prostor u kome se vrši inspekcijski nadzor i druge stvari koje su predmet nadzora;

8) preduzme druge radnje radi utvrđivanja činjeničnog stanja prema ovom i posebnom zakonu.

Ako nadzirani subjekat obavlja delatnost preko organizacionih jedinica u svom sastavu koje se nalaze na različitim adresama, inspekcijski nadzor u pogledu zajedničkih elemenata poslovanja ili postupanja i unutrašnjih pravila, opštih akata i procesa nadziranog subjekta vrši inspekcija nadležna prema mestu sedišta tog nadziranog subjekta.

U vršenju inspekcijskog nadzora prema organizacionoj jedinici nadziranog subjekta iz stava 2. ovog člana, inspekcija nadležna za inspekcijski nadzor nad poslovanjem organizacione jedinice dužna je da pribavi podatke i informacije o zajedničkim elementima poslovanja ili postupanja, unutrašnjim pravilima, opštim aktima i procesima ovog subjekta od inspekcije nadležne prema mestu sedišta tog nadziranog subjekta.

U slučaju neujednačenog postupanja inspekcije ili više inspekcija u vršenju inspekcijskog nadzora prema organizacionim jedinicama nadziranog subjekta iz stava 2. ovog člana, ovaj subjekat, odnosno inspekcija može da zatraži akt o primeni propisa od nadležnog organa ili organizacije.

Inspektor se stara o tome da vršenjem svojih ovlašćenja ne ometa redovan proces rada, odnosno obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti nadziranog subjekta.

Istovetnost kopija i originala dokumentacije nadziranog subjekta potvrđuje nadzirani subjekat svojim pečatom i potpisom.

Ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora, odnosno imalac javnih ovlašćenja koji vrši inspekcijski nadzor u određenoj oblasti, ovlašćen je da bliže uredi uslove i način uzimanja i ispitivanja uzoraka.

Uviđaj u stambenom prostoru

Član 22.

Radi utvrđivanja činjenica, inspekcija mora da pribavi pisanu naredbu nadležnog suda ako namerava da izvrši uviđaj u stambenom prostoru ili drugom prostoru koji ima istu, sličnu ili povezanu namenu (u daljem tekstu: stambeni prostor), kada se njegov vlasnik ili korisnik, odnosno držalac protivi vršenju uviđaja.

Inspekcija podnosi pisani predlog za izdavanje naredbe o vršenju uviđaja u stambenom prostoru osnovnom sudu.

Predlog iz stava 2. ovog člana obavezno sadrži: označenje i opis stambenog prostora; označenje inspekcije koja bi vršila uviđaj; svrhu vršenja uviđaja; uslove pod

kojima treba izvršiti uviđaj, uključujući pomoć policije; činjenice koje treba da se dokažu vršenjem uviđaja; radnje koje treba da se izvedu tokom uviđaja; razloge zbog kojih se smatra da treba izvršiti uviđaj; očekivano trajanje uviđaja. Predlogom može da se traži i dozvola za vršenje pretresanja stambenog prostora i stvari u njemu.

Sud može da zatraži od inspekcije koja je podnela predlog dodatna objašnjenja i dokaze, kako bi utvrdio osnovanost i potpunost predloga.

Postupak za izdavanje naredbe je hitan. Sud o potpunom predlogu odlučuje bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova od podnošenja potpunog predloga.

Sud o predlogu za izdavanje naredbe odlučuje po pravilima parničnog postupka za obezbeđenje dokaza.

Sud dozvoljava uviđaj u stambenom prostoru kada postoje osnovi sumnje: da se u njemu vrše nedozvoljene delatnosti ili aktivnosti ili da se one vrše suprotno propisima; da se u njemu čuvaju predmeti, životinje ili druge stvari suprotno propisima; da neregistrovani subjekat obavlja delatnost u stambenom prostoru; da će prilikom uviđaja biti otkrivene druge nezakonitosti koje zahtevaju da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Sud dozvoljava pretresanje stambenog prostora i stvari u njemu kada postoji osnovana sumnja da će se pretresom naći predmet ili tragovi koji mogu biti značajni za postupak.

Naredba sadrži: naziv suda koji je dozvolio uviđaj; označenje i opis stambenog prostora u kome se vrši uviđaj; označenje inspekcije kojoj je dozvoljeno da izvrši uviđaj; svrhu uviđaja; uslove pod kojima će uviđaj biti izvršen, uključujući pomoć policije; činjenice koje treba da se dokažu vršenjem uviđaja; radnje koje treba da se izvedu tokom uviđaja; razloge zbog kojih se smatra da treba izvršiti uviđaj; očekivano trajanje uviđaja; dozvolu za pretresanje stambenog prostora i stvari u njemu – kada je to dozvoljeno; druge podatke od značaja za vršenje uviđaja.

Inspekcija je ovlašćena da započne uviđaj u stambenom prostoru najkasnije u roku od osam dana od dana izdavanja naredbe.

Uviđaj u stambenom prostoru vrši se u prisustvu dva punoletna lica kao svedoka i ograničava na deo kojim se ostvaruje svrha nadzora. Vlasnik ili korisnik, odnosno držalac stambenog prostora ima pravo da sam ili preko svog punomoćnika prisustvuje vršenju uviđaja u stambenom prostoru.

Izuzetno, uviđaj može započeti i u odsustvu lica iz stava 11. ovog člana kada je to neophodno radi otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude ili imovinu, što se posebno obrazlaže u zapisniku.

Dužnosti trećih lica

Član 23.

Treća lica dužna su da inspektoru dozvole pristup poslovnom i drugom nestambenom prostoru, zemljištu ili objektu čiji su vlasnici ili korisnici, odnosno držaoci kada je verovatno da nadzirani subjekat u ili na njemu obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili da se tu nalaze predmeti od značaja za inspekcijски nadzor, kao i prelazak preko zemljišta ili prostora u tu svrhu. Ako treća lica ne omoguće inspekcijски nadzor, inspektor ima prema njima ovlašćenja kao prema nadziranom subjektu.

Treća lica koja raspolažu dokazima i drugim podacima potrebnim za inspekcijски nadzor dužna su da ih pruže inspektoru i omoguće mu saslušanje svedoka, u roku od tri dana od zahteva inspektora.

Privremeno oduzimanje predmeta radi obezbeđenja dokaza

Član 24.

Inspektor u postupku inspekcijskog nadzora privremeno oduzima dokumentaciju, robu i druge predmete, odnosno njihov odgovarajući deo, ako je

posebnim zakonom propisano njihovo oduzimanje radi obezbeđenja dokaza u postupku koji se vodi za krivično delo, privredni prestup ili prekršaj, odnosno u drugom odgovarajućem pravnom postupku, na način, pod uslovima i u roku propisanim tim zakonom. Inspektor sa oduzetim predmetima postupa u skladu sa posebnim zakonom.

Kada posebnim zakonom nije propisano privremeno oduzimanje predmeta, inspektor je ovlašćen da ih privremeno oduzme u postupku inspekcijskog nadzora radi obezbeđenja dokaza u ovom postupku kada postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano, pod uslovom da je priroda predmeta takva da je za izvođenje dokaza neophodno njegovo oduzimanje.

Inspektor izdaje nadziranom subjektu potvrdu o predmetu u postupku inspekcijskog nadzora, koja sadrži podatke o nadziranom subjektu, vremenu i mestu oduzimanja predmeta, pravnom osnovu oduzimanja predmeta, predmete tačno naznačene po vrsti, količini i drugim svojstvima bitnim za identifikaciju, potpis nadziranog subjekta, odnosno ovlašćenog lica nadziranog subjekta, odnosno konstataciju da je lice odbilo da potpiše potvrdu i ime i prezime i potpis inspektora.

Inspekcija obezbeđuje čuvanje privremeno oduzetih predmeta.

Inspekcija ne sme da raspolaže privremeno oduzetim predmetima, osim ako ovim ili drugim zakonom drukčije nije propisano.

Ako su oduzeti predmeti podložni kvarenju, životinje uginuću ili ako su troškovi čuvanja predmeta znatni, inspektor će odrediti da se oni prodaju, ako ovi predmeti ispunjavaju propisane uslove za stavljanje u promet, i o tome obaveštava organ, odnosno organizaciju nadležnu za vođenje odgovarajućeg postupka. Inspektor sačinjava video ili fotografski zapis ovih predmeta.

Novac dobijen prodajom deponuje se do odluke nadležnog organa.

Predmeti iz stava 6. ovog člana koji se ne mogu prodati, odnosno staviti u promet ili koristiti zbog zdravstvenih, veterinarskih, fitosanitarnih, sigurnosnih ili drugih razloga propisanih zakonom uništavaju se pod nadzorom, u skladu sa propisima.

Troškove uništenja snosi vlasnik predmeta, a ako je on nepoznat ili nedostupan, troškove uništenja snosi inspekcija. Inspekcija ima pravo na naknadu ovih troškova od vlasnika predmeta, pošto se on utvrdi, odnosno postane dostupan.

Mere upravljene prema nadziranom subjektu i njihova srazmernost

Član 25.

Nadziranom subjektu inspektor može izreći upravnu meru, i to preventivnu meru, meru za otklanjanje nezakonitosti, posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene ili meru za zaštitu prava trećih lica.

Inspektor izriče one mere koje su srazmerne procenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama i kojima se najpovoljnije po nadziranog subjekta postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa.

Inspektor se obavezno stara o tome da mere iz stava 2. ovog člana budu srazmerne ekonomskoj snazi nadziranog subjekta, da se njihove štetne posledice svedu na najmanju meru i nastavi održivo poslovanje i razvoj nadziranog subjekta.

Preventivne mere

Član 26.

Inspektor rešenjem izriče odgovarajuće preventivne mere ako je to potrebno da bi se sprečio nastanak nezakonitosti i štetnih posledica.

Preventivne mere jesu:

1) upozoravanje nadziranog subjekta o njegovim obavezama iz zakona i drugih propisa, kao i o propisanim radnjama i merama upravljenim prema nadziranom subjektu i sankcijama za postupanja suprotna tim obavezama;

2) ukazivanje nadziranom subjektu na mogućnost nastupanja štetnih posledica njegovog poslovanja ili postupanja;

3) nalaganje nadziranom subjektu preduzimanja ili uzdržavanja od određenih radnji radi otklanjanja uzroka verovatnih štetnih posledica, kao i odgovarajućih mera predostrožnosti u cilju sprečavanja nastanka mogućih štetnih posledica;

4) druge mere kojima se postiže preventivna uloga inspekcijskog nadzora.

Preventivne mere mogu se izreći i nepoznatom subjektu inspekcijskog nadzora.

Neregistrovanom subjektu se ne može izreći preventivna mera.

Mere za otklanjanje nezakonitosti

Član 27.

Ako otkrije nezakonitost u poslovanju ili postupanju nadziranog subjekta, inspektor mu ukazuje na nezakonitost i opominje ga zbog toga, u skladu sa ovlašćenjima propisanim u posebnom zakonu nalaže ili predlaže mere i ostavlja primeren rok za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, i to unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru.

Nadzirani subjekt dužan je da pisano obavesti inspektora o tome da li je u ostavljenom roku preduzeo mere koje su mu naložene, odnosno predložene, otklonio nezakonitost i štetne posledice i ispunio propisane obaveze, i ako jeste – inspektor okončava postupak u skladu sa članom 37. stav 2. ovog zakona.

Radi utvrđivanja da li su blagovremeno preduzete naložene, odnosno predložene mere, nezakonitost i štetne posledice otklonjene i propisane obaveze ispunjene, inspektor je ovlašćen da od nadziranog subjekta traži da uz obaveštenje iz stava 2. ovog člana priloži dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.) iz koga je vidljivo da su utvrđena nezakonitost i njene štetne posledice otklonjene, a propisane obaveze ispunjene.

Ako nadzirani subjekt u ostavljenom roku ne preduzme mere koje su mu naložene, odnosno predložene, ne otkloni nezakonitost i štetne posledice i ne ispunio propisane obaveze, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza.

Inspektor može bez odlaganja doneti rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti, bez prethodnog ukazivanja na nezakonitost i ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti i štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, ako to nalaže neophodnost preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Inspektor može istovremeno izreći više mera za otklanjanje nezakonitosti.

Posebne mere naredbe, zabrane i zaplene

Član 28.

Ako nadzirani subjekt ne otkloni nezakonitost u ostavljenom roku, inspektor je ovlašćen da donese rešenje i izrekne meru kojom, do otklanjanja nezakonitosti, nadziranom subjektu zabranjuje obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili zaplenjuje dokumentaciju, robu i druge predmete koji su nadziranom subjektu poslužili za povredu propisa ili su time nastali.

Inspektor je ovlašćen da, bez ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti, izrekne meru zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti ili zaplene predmeta ili dokumentacije ako je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje

ljudi, imovinu veće vrednosti, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode veće vrednosti, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost.

Inspektor koji zabrani obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ima pravo da naredi da se nadziranom subjektu zapečate poslovne i proizvodne prostorije, objekti i drugi prostor u kome obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili koji tome služi, postrojenja, uređaji, oprema, pribor, sredstva rada i drugi predmeti kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost.

Inspektor može izreći i drugu posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene (npr. mera povlačenja ili opozivanja proizvoda, mere ograničenja, mera uništavanja predmeta, mera uklanjanja objekta i dr), kad je to određeno posebnim zakonom.

Mere za zaštitu prava trećih lica

Član 29.

Ako je nadzirani subjekt, povređujući zakon ili drugi propis, omeo ostvarivanje, odnosno povredio prava ili pravne interese trećih lica, inspektor mora da treća lica, na njihov zahtev, upozna sa svojim nalazom, merama koje je izrekao i drugim podacima bitnim za ostvarivanje njihovih prava.

Ako je to potrebno radi zaštite prava ili pravnih interesa trećih lica, inspektor može da donese zaključak kojim objavljuje svoje rešenje ili njegov sažetak na određeno vreme na vidljivom mestu u poslovnim prostorijama nadziranog subjekta ili na njihovom ulazu, u javnim glasilima, na svojoj internet stranici ili na drugi način, o trošku nadziranog subjekta, vodeći računa o pravnoj zaštiti trećih lica, ekonomičnosti i javnosti obaveštavanja.

Postupanje inspekcije u pogledu delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije

Član 30.

Ako inspektor nađe da je nadzirani subjekt povredio zakon ili drugi propis čiju primenu nadzire druga inspekcija, dužan je da, prema svom znanju i iskustvu, o stanju koje je zatekao sastavi zapisnik, kojeg bez odlaganja prosleđuje inspekciji u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekt, kao i drugom nadležnom organu i Koordinacionoj komisiji, radi preduzimanja radnji i mera iz delokruga te inspekcije, odnosno vršenja zajedničkog inspeksijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova.

Inspektor koji zatekne neregistrovanog subjekta kako se bavi delatnošću ili vrši aktivnost iz delokruga druge inspekcije, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava poresku inspekciju i inspekciju u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši neregistrovani subjekt, kao i druge nadležne organe.

Inspektor koji uoči da je u pogledu obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije neophodno preduzeti hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava inspekciju u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekt i sektor koji obavlja poslove koji se odnose na vanredne situacije u okviru ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, koji preduzimaju odgovarajuće radnje i mere za sprečavanje nastanka štetne posledice.

Neposredno po obaveštavanju iz st. 2. i 3. ovog člana, inspektor sačinjava službenu belešku o zatečenom stanju i učinjenim obaveštenjima.

Akt o primeni propisa

Član 31.

Akt o primeni propisa izdaje i na internet stranici objavljuje inspekcija,

odnosno nadležni organ ili organizacija ili organizaciona jedinica, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev fizičkog ili pravnog lica, u roku za davanje mišljenja utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna uprava.

Nadziranom subjektu koji je postupio prema aktu o primeni propisa ne može, u pogledu predmeta akta o primeni propisa, biti izrečena mera upravljena prema nadziranom subjektu.

Izuzetno, i u tom slučaju, može biti izrečena mera upravljena prema nadziranom subjektu:

1) ako je, posle izdavanja akta o primeni propisa, promenjen propis tako da se drukčije uređuje predmet akta o primeni propisa;

2) ako je akt o primeni propisa bio netačan, a inspekcija ili drugi nadležni organ ili organizacija koja je izdala akt o primeni propisa obavesti ovo lice o tome, pri čemu je od obaveštenja do početka postupka inspekcijeskog nadzora bilo dovoljno vremena da ovo lice otkloni nezakonitost koja je nastala usled netačnog akta o primeni propisa;

3) ako je izricanje mera neophodno radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, s tim da u tom slučaju lice ima pravo na naknadu pretrpljene štete;

4) ako inspekcija utvrdi da je nadzirani subjekat – neregistrovani subjekat.

Ako su akt o primeni propisa sačinili drugi organ ili organizacija ili organizaciona jedinica, koji su, saglasno drugom propisu, nadležni za davanje stručnih objašnjenja o primeni određenog propisa, a inspektor utvrdi ili smatra da je akt o primeni propisa netačan, o tome obaveštava nadležni organ, organizaciju ili organizacionu jedinicu koja je sačinila taj akt.

U postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom za delo kažnjivo zakonom ili drugim propisom protiv lica koje je postupilo prema aktu o primeni propisa, smatra se da je ovo lice propust učinilo u pravnoj zabludi, osim kada su ispunjeni uslovi iz stava 3. tač. 1), 2) i 4) ovog člana.

Teret dokazivanja da lice iz stava 5. ovog člana nije bilo u pravnoj zabludi snosi suprotna stranka.

Inspekcijski nadzor kod nepoznatog subjekta i u slučaju nepoznatog ovlašćenog lica nadziranog subjekta

Član 32.

Inspektor koji ne može da utvrdi ko je nadzirani subjekat ili ovlašćeno lice nadziranog subjekta ostavlja na mestu nadzora poziv tom subjektu, odnosno licu da određenog dana i časa prisustvuje inspekcijeskom nadzoru.

Kasnije oštećenje, uništenje ili uklanjanje poziva ne utiče na valjanost dostavljanja.

Ako se nepoznati subjekat, odnosno ovlašćeno lice ne odazove ovom pozivu, inspekcijski nadzor se vrši u prisustvu službenog ili drugog lica koje se zatekne na mestu vršenja inspekcijeskog nadzora.

Inspektor je dužan da istakne rešenje kojim je izrekao mere za otklanjanje nezakonitosti na vidnom mestu na objektu ili predmetu koji je bio predmet inspekcijeskog nadzora, čime se smatra da je izvršena uredna dostava, što se konstatuje u zapisniku o inspekcijeskom nadzoru.

Poseban postupak prema neregistrovanom subjektu

Član 33.

Neregistrovani subjekat je nadzirani subjekat i nad njim se vrši inspekcijski nadzor i prema njemu se primenjuju odredbe ovog zakona.

U inspekcijeskom nadzoru nad subjektom upisanim u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, koji obavlja određenu delatnost ili vrši određenu aktivnost a nije upisan u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi drugi

nadležni organ ili organizacija ili to čini bez saglasnosti nadležnog organa ili organizacije (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima i dr.) ili bez prijave nadležnom organu ili organizaciji, kada su ovaj upis, saglasnost ili prijava propisani uslov za obavljanje te delatnosti ili vršenje te aktivnosti, inspekcija prema tom subjektu ima i vrši sva ovlašćenja i dužnosti koja ima i vrši prema neregistrovanom subjektu i na njega se primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na neregistrovanog subjekta.

U inspekcijskom nadzoru nad nadziranim subjektom kod koga se zatekne lice koje bez ugovora o radu ili drugog valjanog pravnog osnova radi kod tog subjekta, inspekcija prema tom subjektu ima i vrši sva ovlašćenja i dužnosti koja ima i vrši prema neregistrovanom subjektu i na njega se primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na neregistrovanog subjekta.

Inspekcijski nadzor nad neregistrovanim subjektom vrši se prema planu inspekcijskog nadzora, ali i kad nije predviđen planom inspekcijskog nadzora, bez obaveštenja o predstojećem inspekcijskom nadzoru, bez izdavanja naloga za inspekcijski nadzor i u granicama predmeta koje inspektor utvrđuje tokom trajanja inspekcijskog nadzora.

Rešenje o merama za otklanjanje nezakonitosti, zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti i zaplene robe, dokumentacije i drugih predmeta koji su neregistrovanom subjektu poslužili za nezakonito obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili su time nastali donosi se odmah pošto inspektor otkrije neregistrovanog subjekta.

Rešenje se odmah dostavlja neregistrovanom subjektu i njime mu se: nalaže da bez odlaganja pokrene propisani postupak za upis u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, odnosno u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi nadležni organ ili organizacija ili pribavljanja saglasnosti nadležnog organa ili organizacije ili prijave nadležnom organu ili organizaciji; zabranjuje da obavlja delatnost ili vrši aktivnost do ispunjenja za to propisanih uslova; zaplenjuje roba, dokumentacija i drugi predmeti koji su mu poslužili za nezakonito obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili su time nastali; nalaže da otkloni druge otkrivene nezakonitosti.

Žalba ne odlaže izvršenje rešenja.

Sa robom, dokumentacijom i drugim predmetima koje zapleni, inspekcija postupa na način uređen posebnim zakonom.

Šta se ne smatra obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta

Član 34.

Ne smatra se obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta kada je za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti zakonom isključena, odnosno nije predviđena obaveza upisa u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, odnosno u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi nadležni organ ili organizacija ili saglasnost nadležnog organa ili organizacije ili prijava nadležnom organu ili organizaciji.

Ne smatra se obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta lični rad za sopstvene potrebe, rad člana porodičnog domaćinstva preduzetnika kod tog preduzetnika bez zasnivanja radnog odnosa u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju privredna društva, kao ni druga porodična, prijateljska ili susedska pomoć u radu, uslugama ili aktivnostima koja se pruža fizičkom licu koji nije neregistrovani subjekat niti subjekat iz člana 33. stav 2. ovog zakona, bez novčane naknade, odnosno druge materijalne koristi, u obimu koji je uobičajen za takvu vrstu pomoći i u tim odnosima i neredovno, a okolnosti

konkretnog slučaja upućuju na osnovan zaključak da nije u pitanju rad kod nadziranog subjekta bez ugovora o radu ili drugog valjanog pravnog osnova.

Ne smatra se obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta ni nužni rad za sprečavanje nesreće ili otklanjanje posledica prirodnih ili drugih nesreća, volonterski rad fizičkog lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje volontiranje, amatersko kulturno i umetničko stvaralaštvo u skladu sa zakonom, izvršavanje sudskih i drugih odluka nadležnih organa i organizacija, obavljanje poslova i aktivnosti članova u političkim strankama, sindikatima, udruženjima i drugim nevladinim nedobitnim organizacijama, koji su vezani za ostvarivanje ciljeva i zadataka tih organizacija, u skladu sa zakonima kojima se uređuju te organizacije i statutom, i rad u javnom interesu po osnovu izrečene kazne.

Zapisnik o inspekcijskom nadzoru

Član 35.

Inspektor sačinjava zapisnik o inspekcijskom nadzoru.

U zapisnik se unose: podaci iz naloga za inspekcijski nadzor ako je izdat; vreme i mesto inspekcijskog nadzora, a naročito navođenje osnova i obrazloženje razloga koji su uslovili da se inspekcijski nadzor vrši van radnog vremena nadziranog subjekta u smislu člana 19. stav 2. ovog zakona; opis preduzetih radnji i popis preuzetih dokumenata; podaci o broju uzetih uzoraka i predlozima koje u vezi sa uzimanjem uzoraka daje ovlašćeno lice nadziranog subjekta; izjave koje su date; opis drugih izvedenih dokaza; zahtevi za izuzeće koji su podneti; utvrđeno činjenično stanje; konstatacija zakonitog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta; opis otkrivenih nezakonitosti, sa navođenjem dokaza na osnovu kojeg je određena činjenica utvrđena i pravnog osnova za utvrđivanje nezakonitosti; mere koje se izriču sa navođenjem pravnog osnova na kome su zasnovane i rokom za postupanje po njima; odgovarajuća obrazloženja; obaveza nadziranog subjekta da obaveštava inspektora o postupanju po merama i rok za to obaveštavanje; podaci o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, ako su podnete, odnosno izdatim prekršajnim nalogima, ako su izdati, odnosno, u skladu sa članom 42. stav 3. ovog zakona, nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga; podaci o drugim merama i radnjama na koje je inspektor ovlašćen, ako su preduzete; rok za davanje primedaba na zapisnik; navođenje da je zapisnik sa ili bez primedaba pročitao licu koje prisustvuje nadzoru; drugi podaci i navodi od značaja za inspekcijski nadzor.

Kontrolna lista i analiza odgovarajuće stručne institucije, odnosno akreditovanog tela čine sastavni deo zapisnika.

Ovlašćeno lice nadziranog subjekta može da odbije da potpiše ili primi zapisnik, što inspektor konstatuje u pisanom obliku i u zapisniku navodi razloge zbog kojih su potpisivanje ili prijem zapisnika odbijeni.

Zapisnik se dostavlja nadziranom subjektu u roku od osam radnih dana od završetka inspekcijskog nadzora.

Opšti obrazac zapisnika o inspekcijskom nadzoru propisuje ministar nadležan za poslove državne uprave.

Opšti obrazac zapisnika o inspekcijskom nadzoru za inspekcijski nadzor iz izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave propisuje nadležni organ pokrajinske autonomije ili jedinice lokalne samouprave.

Primedbe na zapisnik

Član 36.

Nadzirani subjekt ima pravo da u pisanom obliku stavi primedbe na zapisnik o inspekcijskom nadzoru, u roku od pet radnih dana od njegovog prijema.

Inspektor ocenjuje primedbe, sve zajedno i svaku zasebno, i u međusobnoj vezi.

Inspektor može posle toga da izvrši dopunski inspekcijski nadzor, da bi utvrdio činjenice na koje se primedbe odnose.

Ako su u primedbama na zapisnik iznete nove činjenice i novi dokazi, zbog kojih treba izmeniti činjenično stanje koje je utvrđeno u zapisniku ili drukčije pravne i druge ocene, inspektor o tome sastavlja dopunu zapisnika, na koju se ne može staviti primedba.

Postupajući po primedbama na zapisnik, inspektor može da izmeni predloženu ili naloženu, odnosno izrečenu meru ili da odustane od nje.

Rešenje

Član 37.

Rešenjem inspektor odlučuje o merama upravljenim prema nadziranom subjektu.

Ako inspektor u vršenju inspekcijskog nadzora ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostatke, on ne donosi rešenje ili zaključak i tada okončava postupak inspekcijskog nadzora dostavljanjem nadziranom subjektu zapisnika u kome se navodi da nisu utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci u njegovom poslovanju ili postupanju. Međutim, ako u vršenju vanrednog utvrđujućeg, odnosno potvrđujućeg inspekcijskog nadzora iz člana 6. stav 4. ovog zakona inspektor ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostatke, on donosi rešenje o ispunjenosti propisanih uslova ili potvrđivanju zakonitosti i bezbednosti postupanja ili poslovanja.

Izuzetno, inspektor može mere naložiti izricanjem usmenog rešenja, kada oceni da se na taj način otklanja neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

U slučaju nalažanja mera i radnji usmenim rešenjem, inspektor je dužan da bez odlaganja sačini službenu belešku o naloženoj meri, kao i da u roku od tri dana od dana izricanja usmenog rešenja, donese pisano rešenje.

Ako inspekcija odstupa od rešenja koja je ranije donosila u istim ili sličnim stvarima, dužna je da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje.

Okončanje postupka bez donošenja rešenja

Član 38.

Ako inspektor ne donese rešenje po isteku dana okončanja inspekcijskog nadzora određenog u nalogu za inspekcijski nadzor, odnosno po isteku zakonskog roka za donošenje rešenja - kada nalog u skladu sa zakonom nije izdat, nadzirani subjekt može zahtevati da inspektor okonča postupak.

Ako inspektor to ne učini u roku od osam dana od dana podnošenja zahteva, smatra se da je postupak obustavljen i da, u pogledu predmeta naloga, nisu pronađene nezakonitosti u poslovanju i postupanju nadziranog subjekta.

Žalba

Član 39.

Protiv rešenja inspektora može se izjaviti žalba u roku od osam dana od dana dostave pisanog rešenja.

Žalba protiv zaključka protiv koga je dozvoljeno izjaviti žalbu može se izjaviti u roku od tri dana od dana dostavljanja tog zaključka.

Žalba odlaže izvršenje rešenja.

Izuzetno od odredaba stava 3. ovog člana, žalba ne odlaže izvršenje rešenja kada je, saglasno delokrugu inspekcije, neophodno preduzimanje hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i

interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, što se posebno obrazlaže u rešenju.

Žalba se predaje organizacionoj jedinici u kojoj je raspoređen inspektor na čije rešenje je izjavljena žalba, o čemu nadzirani subjekt mora biti poučen u rešenju.

U slučaju da je prvostepena odluka inspektora već jedanput bila poništena, drugostepeni organ ne može je opet poništiti i uputiti predmet inspekciji na ponovni postupak, nego će sam rešiti ovu upravnu stvar.

Upravni spor

Član 40.

Odluka drugostepenog organa po žalbi je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor, u skladu sa zakonom kojim se uređuju upravni sporovi.

Izvršenje rešenja

Član 41.

Nadzirani subjekt dužan je da, u roku od osam dana od dana isteka roka za preduzimanje mera naloženih ili predloženih rešenjem inspektora, obavesti inspekciju o izvršenju naloženih ili predloženih mera, osim kada je rešenjem kojim su naložene hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet određen kraći rok.

Inspektor prati izvršenje rešenja koje je doneo i vrši kancelarijski ili terenski kontrolni inspeksijski nadzor da bi utvrdio da li su mere koje su naložene ili predložene rešenjem izvršene i o stanju izvršenja podnosi redovan mesečni izveštaj rukovodiocu inspekcije. Na zahtev rukovodioca inspekcije, inspektor podnosi posebne izveštaje.

Inspekcija naročito i pojačano prati da li je neregistrovani subjekat bez odlaganja pokrenuo propisani postupak za upis u odgovarajući registar ili evidenciju, pribavljanja saglasnosti nadležnog organa ili organizacije ili prijave nadležnom organu ili organizaciji, i da li se pridržava zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti do ispunjenja za to propisanih uslova, kao i da li je otklonio druge otkrivene nezakonitosti.

Ako su ispunjeni uslovi da se rešenje izvrši neposrednom prinudnom, inspektor može izvršiti pečačenje objekata, prostorija, postrojenja, odnosno kompleksa, mašina, opreme ili prostora (u daljem tekstu: predmeti pečačenja), u skladu sa zakonom.

Inspektor koji vrši pečačenje mora biti opremljen priborom za pečačenje, i to službenim metalnim pečatom, crvenim pečatnim voskom (ili plombom sa žigom) i trakom za pečačenje.

Pečačenje se vrši isticanjem ili pribijanjem zaključka o dozvoli izvršenja, odnosno rešenja kojim je određena mera zabrane obavljanje delatnosti ili vršenja aktivnosti kada žalba ne odlaže izvršenje, na vidnom mestu, zatvaranjem predmeta pečačenja i utiskivanjem otiska pečata na crvenom tečnom pečatnom vosku tako da se zahvati traka za pečačenje i na taj način onemogućiti ulazak u prostor, odnosno upotreba predmeta pečačenja.

Pečačenje mora biti izvršeno tako da se predmeti pečačenja ne mogu otvoriti bez povrede pečata.

Inspektor obaveštava nadziranog subjekta da skidanje i povreda službenog pečata predstavlja krivično delo i sačinjava zapisnik o izvršenju rešenja.

U postupku izvršenja rešenja neposrednom prinudnom, može se odrediti i drugi način prinudnog izvršenja kojim će se onemogućiti ulazak, odnosno upotreba predmeta pečačenja, kao i odgovarajuće označavanje objekata i drugih predmeta, u skladu sa zakonom.

Inspekcija prati poslovanje i postupanje nadziranog subjekta prema kome su izrečene i izvršene mere predviđene ovim zakonom, kako bi se obezbedilo da taj subjekat nastavi da posluje i postupa zakonito i bezbedno, a štetne posledice po zakonom zaštićena dobra, prava i interese sprečile već kada se utvrdi da postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka.

Krivična prijava, prijava za privredni prestup, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prekršajni nalog i druge radnje i mere na koje je inspektor ovlašćen

Član 42.

Ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost koja je kažnjiva prema zakonu ili drugom propisu, inspektor nadležnom pravosudnom organu podnosi krivičnu prijavu, prijavu za privredni prestup ili zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdaje prekršajni nalog.

Ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost, inspektor preduzima i druge radnje i mere na koje je zakonom ili drugim propisom ovlašćen (npr. iniciranje privremenog ili trajnog oduzimanja dozvole).

Izuzetno od stava 1. ovog člana, kada je nadzirani subjekat u ostavljenom roku postupio prema nalogu, odnosno predlogu inspektora za otklanjanje nezakonitosti iz člana 27. stav 1. ovog zakona, ako se smatra da ta nezakonitost predstavlja prekršaj u skladu sa zakonom i drugim propisom, inspektor protiv tog nadziranog subjekta neće podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neće mu izdati prekršajni nalog kada najviši iznos zaprećene kazne za prekršaj ne prelazi 100.000 dinara i nije propisana zaštitna mera, pod uslovom da štetne posledice nisu nastupile, kao i kada su takve posledice nastupile, ali ih je nadzirani subjekat otklonio pre počinjanja postupka inspekcijeskog nadzora ili u roku iz člana 27. stav 1. ovog zakona. Nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga inspektor unosi u zapisnik o inspekcijeskom nadzoru sa odgovarajućim obrazloženjem.

Odredbe stava 3. ovog člana ne primenjuju se kada se radi o ponovljenom prekršaju nadziranog subjekta, bez obzira da li je prvi put podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdat prekršajni nalog ili ne, niti na neregistrovanog subjekta.

Kako bi se obezbedilo da nadzirani subjekat iz stava 3. ovog člana nastavi da posluje i postupa zakonito i bezbedno, a štetne posledice po zakonom zaštićena dobra, prava i interese sprečile već kada se utvrdi da postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka, inspekcija pojačano prati nastavak njegovog poslovanja i postupanja.

Pravosudni organ kome je inspekcija podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prijavu za privredni prestup ili krivičnu prijavu, po službenoj dužnosti obaveštava inspekciju o ishodu postupanja.

Ako u vršenju inspekcijeskog nadzora inspektor dođe do saznanja da opšti akt nadziranog subjekta nije u saglasnosti sa Ustavom, zakonom ili drugim propisom, inspektor ukazuje na to nadziranom subjektu i predlaže mu da utvrđene nesaglasnosti otkloni najduže u roku od 60 dana. Ako nadzirani subjekat ne postupi po ovom predlogu, inspektor pokreće inicijativu kod nadležnog organa za obustavljanje od izvršenja, odnosno za poništavanje ili ukidanje propisa ili drugog opšteg akta.

Evidencije o inspekcijeskom nadzoru

Član 43.

O inspekcijeskom nadzoru, za potrebe praćenja stanja u određenoj oblasti i potrebe praćenja rada, svaki inspektor vodi evidenciju.

Evidencija o inspekcijeskom nadzoru, naročito, sadrži:

- 1) podatke o nalogu za inspekcijski nadzor, uz navođenje vrste i oblika inspekcijskog nadzora, kao i dopunskih naloga i zasebnih naloga iz člana 16. stav 7. ovog zakona;
- 2) podatke o inspekciji koja je vršila inspekcijski nadzor;
- 3) podatke o inspektoru koji je vršio inspekcijski nadzor, kao i o inspektoru koji ga je, u slučaju sprečenosti, zamenjivao. Ako je inspekcijski nadzor vršilo više inspektora, navode se podaci za sve inspektore, kao i za njihove zamenike;
- 4) podatke o nadziranom subjektu i zastupniku, odnosno ovlašćenom licu kod nadziranog subjekta – pravnog lica, uključujući i podatak o procenjenom riziku kod nadziranog subjekta;
- 5) pravni osnov inspekcijskog nadzora;
- 6) opis predmeta i svrhe inspekcijskog nadzora;
- 7) trajanje inspekcijskog nadzora (dan početka i završetka inspekcijskog nadzora);
- 8) podatke o preduzetim radnjama u vršenju inspekcijskog nadzora;
- 9) podatke o zapisniku o inspekcijskom nadzoru i primedbama na taj zapisnik;
- 10) podatke o naloženim merama, odnosno konstataciju da u inspekcijskom nadzoru nisu naložene nikakve mere, uz navođenje da li za naganje mera nije bilo osnova ili potrebe;
- 11) podatke o podnetim krivičnim prijavama, prijavama za privredni prestup i zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka i izdatim prekršajnim nalogima, odnosno konstataciju da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nije podnet, odnosno da prekršajni nalog nije izdat u skladu sa članom 42. stav 3. ovog zakona, kao i podatke o ishodima postupanja pravosudnih organa po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, prijavama za privredni prestup i krivičnim prijavama koje je podnela inspekcija i o ishodima prekršajnih naloga koje je izdala inspekcija.

Svrha obrade podataka o ličnosti u evidenciji o inspekcijskom nadzoru je je planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora. U ovu evidenciju se unose sledeći podaci o ličnosti: podaci o identitetu podnosioca (ime i prezime i jedinstveni matični broj građana) i adresa prebivališta, odnosno boravišta, kao i drugi podaci neophodni za kontakt.

Podaci o ličnosti iz stava 3. ovog člana dostupni su rukovodiocu inspekcije i inspektoru, odnosno licu ovlašćenom za vršenje inspekcijskog nadzora.

Podaci o ličnosti iz stava 3. ovog člana predstavljaju poverljive podatke i ne mogu se koristiti u svrhe koje nisu predviđene zakonom.

Podaci o ličnosti iz stava 3. ovog člana trajno se čuvaju.

Evidencija o inspekcijskom nadzoru vodi se u elektronskoj formi u okviru funkcionalnog jedinstvenog informacionog sistema u cilju efikasnog vršenja inspekcijskog nadzora, nakon njegovog uspostavljanja.

Izgled obrasca, kao i način vođenja evidencije o inspekcijskom nadzoru utvrđuje Vlada.

Godišnji izveštaj o radu i pokazatelji delotvornosti inspekcijskog nadzora

Član 44.

Inspekcija objavljuje godišnji izveštaj o radu na svojoj internet stranici.

Godišnji izveštaj o radu inspekcije obavezno sadrži informacije i podatke sa objašnjenjima o:

- 1) broju sprečenih ili bitno umanjenih verovatnih nastanaka štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese (preventivno delovanje inspekcije);

- 2) obaveštavanju javnosti, pružanju stručne i savetodavne podrške nadziranim subjektima ili licima koja ostvaruju određena prava u nadziranim subjektima ili u vezi sa nadziranim subjektima, uključujući izdavanje akata o primeni propisa i službene savetodavne posete, preventivnim inspekcijskim nadzorima i drugim aktivnostima usmerenim ka podsticanju i podržavanju zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja i sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, sa podacima o broju i oblicima ovih aktivnosti i krugu lica obuhvaćenih tim aktivnostima (preventivno delovanje inspekcije);
- 3) nivou usklađenosti poslovanja i postupanja nadziranih subjekata sa zakonom i drugim propisom, koji se meri pomoću kontrolnih listi;
- 4) broju otkrivenih i otklonjenih ili bitno umanjenih nastalih štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese (korektivno delovanje inspekcije);
- 5) broju utvrđenih neregistrovanih subjekata i merama sprovedenim prema njima;
- 6) merama preduzetim radi ujednačavanja prakse inspekcijskog nadzora i njihovom dejstvu;
- 7) ostvarenju plana i valjanosti planiranja inspekcijskog nadzora, naročito o odnosu redovnih i vanrednih inspekcijskih nadzora, broju redovnih inspekcijskih nadzora koji nisu izvršeni i razlozima za to, kao i o broju dopunskih naloga za inspekcijski nadzor;
- 8) nivou koordinacije inspekcijskog nadzora sa inspekcijskim nadzorom koga vrše druge inspekcije;
- 9) materijalnim, tehničkim i kadrovskim resursima koje je inspekcija koristila u vršenju inspekcijskog nadzora i merama preduzetim u cilju delotvorne upotrebe resursa inspekcije i rezultatima preduzetih mera;
- 10) pridržavanju rokova propisanih za postupanje inspekcije;
- 11) zakonitosti upravnih akata donetih u inspekcijskom nadzoru (broj drugostepenih postupaka, njihov ishod, broj pokrenutih upravnih sporova i njihov ishod);
- 12) postupanju u rešavanju pritužbi na rad inspekcije, sa ishodima tog postupanja;
- 13) obukama i drugim oblicima stručnog usavršavanja inspektora, odnosno odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspekcijskog nadzora, sa brojem tih obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja i brojem inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspekcijskog nadzora koji su pohađali te obuke i druge oblike stručnog usavršavanja;
- 14) inicijativama za izmene i dopune zakona i drugih propisa;
- 15) merama i proverama preduzetim u cilju potpunosti i ažurnosti podataka u informacionom sistemu;
- 16) stanju u oblasti izvršavanja poverenih poslova inspekcijskog nadzora;
- 17) ishodima postupanja pravosudnih organa po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, prijavama za privredni prestup i krivičnim prijavama koje je podnela inspekcija.

Obavezni elementi godišnjeg izveštaja o radu iz stava 2. ovog člana čine pokazatelje delotvornosti inspekcijskog nadzora.

Na osnovu analize godišnjih izveštaja o radu Koordinaciona komisija inicira mere za unapređenje inspekcijskog nadzora i objavljuje ih na internet stranici.

Pokazatelji delotvornosti inspekcijskog nadzora služe kao smernice za utvrđivanje radnih ciljeva inspektora, u okviru zakonom i drugim propisom utvrđenih merila za ocenjivanje službenika.

V. SLUŽBENA LICA OVLAŠĆENA ZA VRŠENJE INSPEKCIJSKOG NADZORA

Rukovodilac inspekcije

Član 45.

Radom inspekcije može rukovoditi lice koje pored uslova utvrđenih ovim zakonom za rad na radnom mestu inspektora ima i najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima inspekcijskog nadzora.

Rukovodilac inspekcije ima položaj, ovlašćenja, dužnosti i odgovornosti inspektora.

Inspektor

Član 46.

Poslove inspekcijskog nadzora nadležna inspekcija vrši preko inspektora.

Inspekcijski nadzor može obavljati lice koje ima stečeno propisano obrazovanje, radno iskustvo u struci, položen državni stručni ispit i ispit za inspektora i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave:

- 1) u zvanju višeg savetnika, samostalnog savetnika ili savetnika ili odgovarajućem zvanju inspektora utvrđenom posebnim propisom – za preduzimanje upravnih radnji i naganje upravnih mera u inspekcijskom nadzoru;
- 2) u zvanju mlađeg savetnika, saradnika ili mlađeg saradnika ili odgovarajućem zvanju inspektora utvrđenom posebnim propisom – za preduzimanje upravnih radnji u inspekcijskom nadzoru.

Inspektor je dužan da u svom radu koristi funkcionalni jedinstveni informacioni sistem.

Ispit za inspektora

Član 47.

Ispit za inspektora polaže se pisano i usmeno.

Ispit za inspektora sprovodi komisija koju imenuje ministar nadležan za poslove državne uprave.

Program ispita za inspektora, način sprovođenja ispita, sastav i način rada komisije za sprovođenje ispita i izdavanje uverenja o položenom ispitu uređuje ministar nadležan za poslove državne uprave.

Davanje ovlašćenja službeniku koji nije inspektor i poveravanje stručnih poslova drugom licu koje nije inspektor

Član 48.

U slučaju odsutnosti, odnosno duže sprečenosti inspektora ili kada to zahtevaju posebne okolnosti vezane za neodložno vršenje neplaniranog nadzora u određenom roku, rukovodilac inspekcije može ovlastiti službenika koji ispunjava uslove propisane za inspektora, izuzev položenog ispita za inspektora, da privremeno vrši poslove preduzimanja upravnih radnji u inspekcijskom nadzoru sa svim ovlašćenjima i obavezama inspektora, dok traju te okolnosti.

Ako u okviru određene oblasti, zbog manjeg obima ili potrebe samo za povremenim vršenjem inspekcijskog nadzora, nema potrebe za stalnim inspekcijskim nadzorom, inspekcijski nadzor sa svim ovlašćenjima i obavezama inspektora vrši službenik koji ispunjava propisane uslove, koga ovlasti rukovodilac inspekcije.

Licu koje nije službenik posebnim zakonom se može poveriti vršenje pojedinih stručnih poslova inspekcije.

Samostalnost u radu

Član 49.

Inspektor je samostalan u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i drugim propisom i za svoj rad lično je odgovoran.

Niko ne sme iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svojih ovlašćenja, nevršenjem svoje dužnosti ili na drugi način onemogućavati ili ometati inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspeksijskog nadzora u obavljanju inspeksijskog nadzora i preduzimanju mera i radnji na koje je ovlašćen.

Stručno usavršavanje

Član 50.

Inspektori i službenici ovlašćeni za vršenje inspeksijskog nadzora imaju pravo i obavezu da pohađaju obuke i druge oblike stručnog usavršavanja za obavljanje inspeksijskog nadzora.

Inspekcije su dužne da sistemski i kontinuirano planiraju obuke i druge oblike stručnog usavršavanja inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora prema potrebama inspekcije, na osnovu opštih i posebnih programa kojima se određuju oblici i sadržina obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja.

Programi obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja republičkih inspektora obuhvataju i obuke i druge oblike stručnog usavršavanja službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koji vrše poverene poslove inspeksijskog nadzora.

Obuke i drugi oblici stručnog usavršavanja mogu da uključuju i obuke u saradnji sa pravosudnim i drugim organima, obrazovnim institucijama, stručnim i drugim organizacijama.

Inspektori i službenici ovlašćeni za vršenje inspeksijskog nadzora podležu proverama znanja u okviru programa iz stava 2. ovog člana.

O sprovođenju obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora, kao i o njihovom pohađanju od strane inspektora, odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora stara se rukovodilac inspekcije, u saradnji sa Koordinacionom komisijom.

Službena legitimacija

Član 51.

Inspektor ima službenu legitimaciju kojom dokazuje svoje službeno svojstvo i identitet.

Službena legitimacija sadrži: mali grb Republike Srbije; organizacioni položaj i naziv nadležne inspekcije; ime i prezime inspektora; sliku inspektora; oblasti u kojima je inspektor nadležan da vrši nadzor i ovlašćenja inspektora za preduzimanje radnji i nalažanje mera u inspeksijskom nadzoru; potpis i pečat nadležnog organa.

Izgled obrasca službene legitimacije inspektora propisuje ministar nadležan za poslove državne uprave.

Službenu legitimaciju izdaje rukovodilac inspekcije, a inspektor ima pravo i dužnost da je koristi dok obavlja poslove inspeksijskog nadzora.

Ako inspeksijski nadzor obavlja ovlašćeni službenik, ovlašćenje koje mu se izdaje sadrži elemente legitimacije, osim slike, ima karakter službene legitimacije i koristi se kao i službena legitimacija.

Pritužbe na rad službenih lica

Član 52.

Svako lice ima pravo da podnese pritužbu protiv rukovodioca inspekcije, inspektora, odnosno službenika ovlaštenog za vršenje inspekcijskog nadzora ako smatra da su mu njihovim nezakonitom ili nepravilnom radnjom, odnosno nesavesnim radom povređena prava ili slobode.

Pritužbu podnetu protiv lica ovlaštenog za vršenje inspekcijskog nadzora razmatra i odluku u vezi sa njom donosi neposredni rukovodilac lica na koje se pritužba odnosi, odnosno organ nadležan za vršenje nadzora nad radom inspekcije i organ nadležan za njegovo postavljenje ili organ ili telo koje je taj organ ovlastio.

Razmatranje pritužbe okončava se i odluka o pritužbi donosi se u roku od 15 dana od prijema pritužbe i potom dostavlja podnosiocu.

Podnosilac pritužbe koji je nezadovoljan odlukom o pritužbi može se ovim povodom obratiti Koordinacionoj komisiji, koja u vezi s tim preduzima odgovarajuće aktivnosti iz kruga poslova koje obavlja.

Posebni slučajevi odgovornosti službenih lica

Član 53.

Inspektor i službenik ovlašćen za vršenje inspekcijskog nadzora pored drugih slučajeva odgovornosti za povredu radne dužnosti utvrđenih propisima o državnim službenicima, odnosno propisima o službenicima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, posebno je odgovoran:

- 1) ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen;
- 2) ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne predloži ili ne pokrene postupak utvrđen odredbama ovog zakona, a bio je dužan da to učini;
- 3) ako u vršenju inspekcijskog nadzora prekorači granice svog ovlašćenja;
- 4) ako obavlja privredne ili druge delatnosti i poslove za sebe ili drugog poslodavca iz oblasti u kojoj vrši inspekcijski nadzor, učestvuje u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih subjekata, odnosno lica koja podležu inspekcijskom nadzoru ili ako obavlja druge službe, poslove i postupke koji su u suprotnosti sa položajem i ulogom inspektora i štete njegovoj samostalnosti u vršenju posla.

Povrede radnih dužnosti iz stava 1. ovog člana predstavljaju teže povrede radne dužnosti.

Unutrašnja kontrola

Član 54.

Radi obezbeđenja i kontrole zakonitosti u vršenju poslova inspekcijskog nadzora, uključujući poverene poslove inspekcijskog nadzora, u okviru ministarstva može se obrazovati unutrašnja organizaciona jedinica ili ovlastiti određeni državni službenici za vršenje poslova unutrašnje kontrole inspekcije (u daljem tekstu: unutrašnja kontrola inspekcije).

Nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave može obrazovati unutrašnju kontrolu inspekcije iz svoje izvorne nadležnosti.

Unutrašnja kontrola inspekcije postupa na osnovu predstavki fizičkih i pravnih lica, povodom pisanih obraćanja inspektora i službenika ovlašćenih za vršenje inspekcijskog nadzora i po sopstvenoj inicijativi, odnosno na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja.

Izveštaj o radu unutrašnje kontrole inspekcije dostavlja se ministru nadležnom za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora i Koordinacionoj komisiji, najmanje jednom godišnje, kao i na njihov zahtev.

Oblike i način vršenja unutrašnje kontrole inspekcije bliže propisuje ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora.

Oblike i način vršenja unutrašnje kontrole inspekcije iz izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave bliže propisuje nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

VI. NADZOR

Inspekcijski nadzor koga vrši upravna inspekcija

Član 55.

Inspekcijski nadzor nad primenom odredaba ovog zakona kojima se uređuju planovi inspekcijskog nadzora, postupak inspekcijskog nadzora i službena lica ovlašćena za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i nad primenom smernica i uputstava Koordinacione komisije iz člana 12. stav 2. tačka 1) ovog zakona, vrši upravna inspekcija.

VII. KAZNE NE ODREDBE

Prekršaji nadziranog subjekta

Član 56.

Novčanom kaznom od 100.000 do 800.000 dinara kazniće se za prekršaj nadzirani subjekat - pravno lice koje inspektor koji mu predoči službenu legitimaciju i uruči nalog za inspekcijski nadzor, kada je on izdat, odnosno koji postupi u skladu sa članom 18. st. 8. i 9. ovog zakona, ne omogućiti nesmetan inspekcijski nadzor (član 20. stav 7).

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se nadzirani subjekat – preduzetnik novčanom kaznom od 50.000 do 300.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se nadzirani subjekat – fizičko lice novčanom kaznom od 40.000 do 120.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se i odgovorno lice kod nadziranog subjekta – pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara.

Novčanom kaznom od 30.000 do 60.000 dinara kazniće se za prekršaj nadzirani subjekat – pravno lice čije ovlašćeno lice, pod uslovima iz člana 20. stav 5. ovog zakona, ne bude prisutno na mestu vršenja inspekcijskog nadzora.

Za prekršaj iz stava 5. ovog člana kazniće se nadzirani subjekat – preduzetnik novčanom kaznom od 10.000 do 40.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 5. ovog člana kazniće se nadzirani subjekat – fizičko lice novčanom kaznom od 5.000 do 25.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 5. ovog člana kazniće se i odgovorno lice kod nadziranog subjekta – pravnog lica novčanom kaznom iz stava 5. ovog člana.

Prekršaji neregistrovanog subjekta

Član 57.

Novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara kazniće se za prekršaj fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat.

Kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat novčanom kaznom od 100.000 do 2.000.000 dinara.

Novčanom kaznom od 100.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice iz člana 33. stav 2. ovog zakona.

Za prekršaj iz stava 3. ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 50.000 do 500.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 3. ovog člana kazniće se i odgovorno lice kod pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara.

Posebnim zakonom propisuje se zaštitna mera oduzimanja predmeta od neregistrovanog subjekta, odnosno subjekta iz člana 33. stav 2. ovog zakona.

Prekršaji trećeg lica

Član 58.

Novčanom kaznom od 100.000 do 800.000 dinara kazniće se za prekršaj treće lica koje ima svojstvo pravnog lica koje:

- 1) inspektoru ne dozvoli pristup poslovnom i drugom nestambenom prostoru, zemljištu ili objektu čiji je vlasnik ili korisnik, odnosno držalac kada je verovatno da nadzirani subjekat u ili na njemu obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili da se tu nalaze predmeti od značaja za inspekcijski nadzor, kao i prelazak preko zemljišta ili prostora u tu svrhu (član 23. stav 1);
- 2) raspolaže dokazima i drugim podacima potrebnim za inspekcijski nadzor a ne pruži ih inspektoru i ne omogući mu saslušanje svedoka, u roku propisanom ovim zakonom (član 23. stav 2).

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se treće lica koje ima svojstvo preduzetnika novčanom kaznom od 50.000 do 300.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se treće lica koje ima svojstvo fizičkog lica novčanom kaznom od 40.000 do 120.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se i odgovorno lice kod trećeg lica koje ima svojstvo pravnog lica novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara.

Prekršaji rukovodioca inspekcije

Član 59.

Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj rukovodilac inspekcije ako inspekcija:

- 1) ne sprovodi plan inspekcijskog nadzora, a da ne postoje naročito opravdane izuzetne okolnosti koje je u tome sprečavaju (član 10. stav 1);
- 2) ne objavi plan inspekcijskog nadzora na svojoj internet stranici (član 10. stav 6);
- 3) ne sačini kontrolne liste iz svoje oblasti inspekcijskog nadzora, ne primenjuje ih i ne objavi ih na svojoj internet stranici (član 14. stav 1);
- 4) ne objavi godišnji izveštaj o radu na svojoj internet stranici (član 44. stav 1).

Prekršaji inspektora i službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora

Član 60.

Novčanom kaznom od 20.000 do 90.000 dinara kazniće se za prekršaj inspektor i službenik ovlašćen za vršenje inspekcijskog nadzora ako:

- 1) ne obavesti nadziranog subjekta o predstojećem inspekcijskom nadzoru ili ga ne obavesti o tome na propisani način i u propisanom roku ili započne inspekcijski nadzor bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru, a za to ne postoje razlozi iz člana 17. stav 4. ovog zakona (član 17);
- 2) ne uruči nadziranom subjektu nalog za inspekcijski nadzor, odnosno ne pokaže mu nalog i ne predoči njegovu sadržinu kada nadzirani subjekat odbija uručenje naloga za inspekcijski nadzor (član 18. st. 7. i 8);
- 3) vrši inspekcijski nadzor van radnog vremena nadziranog subjekta, koji je pravno lice, preduzetnik ili drugi organizacioni oblik preko koga fizička ili pravna lica obavljaju delatnost ili vrše aktivnost, a za to ne postoje razlozi iz člana 19. stav 2. ovog zakona (član 19);

- 4) bez pribavljene pisane naredbe nadležnog suda vrši uviđaj u stambenom prostoru, a njegov vlasnik ili korisnik, odnosno držalac se protivi vršenju uviđaja (član 22. stav 1);
- 5) ne izda nadziranom subjektu potvrdu o oduzetom predmetu (član 24. stav 3);
- 6) raspolaže privremeno oduzetim predmetima, kada ovim ili drugim zakonom drukčije nije propisano (član 24. stav 5);
- 7) odredi da se oduzeti predmeti prodaju kada oni nisu podložni kvarenju, životinje uginuću niti su troškovi čuvanja predmeta znatni, kao i kada ovi predmeti ne ispunjavaju propisane uslove za stavljanje u promet (član 24. stav 6);
- 8) licu koje je postupilo prema aktu o primeni propisa u pogledu predmeta akta o primeni propisa izrekne meru upravljenu prema nadziranom subjektu, a da nije došlo do ostvarenja izuzetnih uslova za izricanje mere u skladu sa članom 31. stav 3 (član 31).

**Prekršaji odgovornog lica u nadležnom državnom organu,
organu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i
drugom imaocu javnih ovlašćenja**

Član 61.

Novčanom kaznom od 20.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u nadležnom državnom organu, organu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugom imaocu javnih ovlašćenja koji ne dostavi blagovremeno:

- 1) Koordinacionoj komisiji - podatke, obaveštenja, isprave i izveštaje koji su joj potrebni za obavljanje njenih zadataka (član 12. stav 8);
- 2) inspektoru - javne isprave i podatke iz evidencija, odnosno registara koje vodi, a koji su neophodni za inspekcijski nadzor (član 15. stav 2).

VIII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Donošenje podzakonskih propisa

Član 62.

Propisi iz člana 9. stav 9, člana 35. stav 6, člana 43. stav 8, člana 47. stav 3. i člana 51. stav 3. ovog zakona biće doneti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Propisi iz člana 9. st. 10. i 11, člana 10. st. 7. i 8, člana 12. stav 12, člana 35. stav 7. i člana 54. st. 5. i 6. ovog zakona biće doneti u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Sačinjivanje i objavljivanje obrazaca kontrolnih lista

Član 63.

Inspekcija će sačiniti obrasce kontrolnih lista i objaviti ih na svojoj internet stranici u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Započeti postupci

Član 64.

Postupci inspekcijskog nadzora započeti pre stupanja na snagu ovog zakona okončaće se po odredbama propisa koji su bili na snazi do stupanja na snagu ovog zakona.

Status inspektora

Član 65.

Inspektor koji na dan stupanja na snagu ovog zakona nema vrstu i stepen obrazovanja propisane ovim zakonom, nastavlja da obavlja poslove inspektora ako položi ispit za inspektora u roku od dve godine od dana početka primene ovog zakona.

Sprovođenje ispita za inspektore

Član 66.

Ispiti za inspektore sprovede se u roku od dve godine od dana početka primene ovog zakona.

Inspektor koji obavlja poslove inspekcijuskog nadzora dužan je da položi ispit za inspektora do isteka roka iz stava 1. ovog člana, a u suprotnom smatra se da ne ispunjava uslove za obavljanje poslova inspekcijuskog nadzora.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, smatra se da inspektor koji na dan stupanja na snagu ovog zakona ima najmanje sedam godina radnog iskustva na poslovima inspekcijuskog nadzora ispunjava uslove za obavljanje poslova inspekcijuskog nadzora i on nije dužan da polaže ispit za inspektora.

Osnivanje Koordinacione komisije i donošenje poslovnika o radu

Član 67.

Koordinaciona komisija će se osnovati u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Koordinaciona komisija će doneti poslovnik o svom radu u roku od mesec dana od dana osnivanja.

Prestanak važenja propisa

Član 68.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe čl. 22–33. i člana 92. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 20/92, 6/93 – US, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 – dr. zakon, 79/05 – dr. zakon, 101/05 – dr. zakon i 87/11 – dr. zakon).

Usaglašavanje posebnih zakona

Član 69.

Nadležna ministarstva dostaviće Koordinacionoj komisiji izjave o usaglašenosti posebnih zakona kojima se u određenim oblastima uređuje inspekcijuski nadzor sa odredbama ovog zakona, u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Uz izjave o usaglašenosti, nadležna ministarstva dostavljaju i tabele usaglašenosti.

Koordinaciona komisija, na osnovu izjava o usaglašenosti i tabela usaglašenosti, u roku od 18 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, utvrdiće predlog akta koji sadrži potreban obim usaglašavanja posebnih zakona i dostaviti ovaj predlog Vladi radi razmatranja i odlučivanja.

Nakon što Vlada utvrdi potreban obim usaglašavanja posebnih zakona, odredbe posebnih zakona usaglasiće se sa odredbama ovog zakona u roku od narednih šest meseci.

Predmet usaglašavanja neće biti odredbe posebnih zakona o inspekcijuskom nadzoru i službenoj kontroli koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Predmet usaglašavanja neće biti ni pitanja iz posebnih zakona za koje Vlada utvrdi da je potrebno da tim zakonima budu uređena drukčije.

Koordinaciona komisija utvrdiće modele izjave o usaglašenosti i tabele o usaglašenosti i objaviti ih na svojoj internet stranici najkasnije u roku od dva meseca od dana osnivanja.

Stupanje na snagu i primena

Član 70.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a primenjuje se istekom roka od 12 meseci od dana stupanja na snagu.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u Ustavu Republike Srbije, kojim je u članu 97. propisano da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, između ostalog, postupak pred državnim organima (tačka 2) i organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa (tačka 16).

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Za razliku od zemalja u okruženju i drugih tranzicionih zemalja, koje su sprovele reformu inspekcija i inspekcijuskog nadzora u skladu sa savremenim shvatanjem inspekcijuskog nadzora i uloge inspekcija, u Republici Srbiji do sada nije sprovedena sveobuhvatna suštinska reforma ove oblasti od velikog značaja za javnu upravu, privredu i građane. Donošenje posebnog zakona kojim se uređuje inspekcijuski nadzor predviđeno je odredbom člana 18. stav 2. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 i 95/10 – u daljem tekstu: Zakon o državnoj upravi iz 2005.), a do donošenja ovog zakona primenjuju se odredbe Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 20/92, 6/93 - USRS, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94, 49/99 - dr. zakon, 79/05 - dr. zakon, 101/05 - dr. zakon i 87/11 - dr. zakon – u daljem tekstu: Zakon o državnoj upravi iz 1992.), koji je kao opšti zakon ostao na snazi samo u pogledu uređenja inspekcijuskog nadzora. Međutim, rešenja Zakona o državnoj upravi iz 1992. su zastarela i nedovoljno funkcionalna, jer po sadržini i obimu ne mogu da odgovore izazovima i potrebama savremenog inspekcijuskog nadzora, pre svega zato što su nepotpuna, nedorečena i doneta u uslovima bitno drugačijih ekonomsko-finansijskih, društvenih i političkih okolnosti i bitno drugačijeg pravnog sistema, kao i shvatanja uloge i svrhe inspekcije i inspekcijuskog nadzora. Zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak shodno se primenjuje na postupak inspekcijuskog nadzora, ali i taj zakon ima ograničenja za inspekcijuski nadzor, s obzirom da rešenja opšteg upravnog postupka ne mogu u potpunosti nadomestiti nedostatak rešenja postupka inspekcijuskog nadzora koji, kao poseban upravni postupak, ima takve specifičnosti da zahteva samostalno zakonsko uređenje.

Paralelno sa nedostatkom jedinstvenog, sistemskog zakona kojim se uređuje inspekcijuski nadzor, analize pokazuju da je materija pojedinih oblasti inspekcijuskog nadzora predmet uređenja oko 1.000 zakona, uredbi, pravilnika i drugih podzakonskih propisa. Prema tome, postoji protivurečnost u pravnom poretku u vidu neuređenosti i preuređenosti inspekcijske materije. Ovako veliki broj sektorskih propisa kojima se uređuje materija inspekcijuskog nadzora očigledno predstavlja, pored ostalog, odgovor sektorskih regulatora i inspekcija na nedonošenje, odnosno odlaganje donošenja sistemskog zakona o inspekcijuskom nadzoru, nastojanje da se uspostavi metodologija postupanja za pojedine inspekcije i tako popune pravne praznine i otklone dileme i nedoumice iz prakse. Veliki broj propisa kojima se uređuje određena materija, međutim, često vodi neusklađenosti i koliziji pravnih normi, kao i veoma različitom postupanju u istim situacijama, što izaziva pravnu nesigurnost, neizvesnost, nepotrebne troškove za privredu i neefikasnu alokaciju javnih resursa, ovde inspekcijuskih resursa. Osim toga, pravna neizgrađenost i zastarelost opšteg zakonodavstva o inspekcijuskom nadzoru odražava se i na posebno inspekcijusko zakonodavstvo, koje uglavnom težište stavlja na ovlašćenja inspektora i sankcije.

Potrebno je istaći da, iako nije došlo do sveobuhvatne reforme inspekcijuskog nadzora na sistemskom nivou, značajan iskorak u ovom domenu učinjen je 2002. godine u okviru reforme osnivanja i registracije privrednih subjekata, kroz izmene i

dopune Zakona o preduzećima („Službeni list SRJ”, br. 29/96, 33/96 - ispravka, 29/97, 59/98, 74/99, 9/01 - SUS i 36/02 i „Službeni glasnik RS”, broj 125/04 - dr. zakon), isključivanjem prethodnih inspekcijskih saglasnosti kao uslova za otpočinjanje delatnosti, u cilju olakšavanja osnivanja i registracije preduzeća i bržeg započinjanja poslovanja. Tada je odredbom člana 18. Zakona o preduzećima propisano da preduzeće može da obavlja delatnost u prostoru koji ispunjava uslove u pogledu tehničke opremljenosti, zaštite na radu i zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i druge propisane uslove, a ispunjenost ovih uslova utvrđuje nadležni organ u postupku redovnog inspekcijskog nadzora, s tim da preduzeće može da otpočne i obavlja delatnost koja se odnosi na proizvodnju, promet, distribuciju, preradu i uskladištenje materija opasnih i štetnih po zdravlje ljudi i životnu sredinu, ako nadležni organ donese rešenje o ispunjenosti uslova u pogledu tehničke opremljenosti, zaštite na radu i zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i drugih propisanih uslova. Ovo rešenje preuzeo je i prethodno važeći Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS”, broj 125/04) odredbom člana 6. Važeći Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS”, br. 36/11 i 99/11), ostajući na istoj liniji, predviđa odredbom člana 4. stav 2. da se posebnim zakonom može usloviti registracija ili obavljanje određene delatnosti izdavanjem prethodnog odobrenja, saglasnosti ili drugog akta nadležnog organa (dozvola, rešenje, mišljenje i dr). Na delatnost preduzetnika shodno se primenjuje odredba člana 4. ovog zakona o delatnostima društva, a preduzetnik može da obavlja sve delatnosti koje nisu zakonom zabranjene za koje ispunjava propisane uslove, uključujući i stare i umetničke zanate i poslove domaće radinosti.

Osnovni razlog koji rukovodioci inspekcija i inspektori navode u prilog donošenja sistemskog zakona o inspekcijama je potreba postojanja jednog zakona koji bi uredio metodologiju postupanja u inspekcijskom nadzoru, ovlašćenja i obaveze učesnika inspekcijskog nadzora, koordinaciju rada inspekcija i bolje korišćenje resursa inspekcija. Potrebu donošenja zakona kojim se uređuju inspekcije naročito traže nadzirani privredni subjekti, s obzirom da stanje u oblasti inspekcijskog nadzora, odnosno njegove negativne posledice ograničavaju konkurentnost ekonomije Republike Srbije na međunarodnom tržištu i nepovoljno utiču na privredne aktivnosti na domaćem tržištu. Poseban administrativni i finansijski pritisak inspekcijskog nadzora trpe mikro i mali privredni subjekti sa svega nekoliko zaposlenih, koji često moraju da odrede najmanje jednog zaposlenog koji će da komunicira sa inspekcijama, što predstavlja značajan trošak za ove subjekte. Menadžment privrednih društava, takođe, često nepotrebno troši vreme na inspekcijski nadzor, umesto na donošenje poslovnih odluka i strateško upravljanje.

Umanjena efikasnost inspekcijskog nadzora u najvećoj meri je uslovljena nedovoljnim obimom i nepotpunom sadržinom preventivnih aktivnosti inspekcija i zbog toga što se inspekcijski nadzor ne planira ili nedovoljno kvalitetno planira na osnovu procene rizika, kao verovatnoće nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koje mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta i verovatne težine tih posledica, jer procena rizika ne postoji ili su načini procene rizika nerazvijeni. Nedovoljan obim i nepotpuna sadržina preventivnih aktivnosti i odsustvo procene rizika vode ka nedovoljno efikasnom upravljanju javnim rizicima i nedovoljnoj zaštiti zaštićenih dobara, prava i interesa. Zbog nedovoljno kvalitetnog preventivnog delovanja, inspekcija se stavlja u poziciju da reaguje tek nakon što nastane štetna posledica i razumevanje njene uloge se tako prvenstveno sastoji u saniranju i kažnjavanju, odnosno iniciranju kažnjavanja, umesto da inspekcija deluje unapred i predupredi ili bitno umanjí mogućnost nastanka štetnih posledica i nezakonitosti. Odsustvo, odnosno nerazvijenost procene rizika u inspekcijskom nadzoru dovodi do toga da se nadzirani subjekti, takoreći, stavljaju u istu ravan, bez obzira na rizik koji sa sobom nose. Sledstveno, inspekcijski

resursi se nepotrebno troše na niskorizične subjekte, delatnosti i aktivnosti, kojih u strukturi nadziranih subjekata ima ubedljivo najviše, a gde je posledica niskog stepena štetnosti, a nezakonitost ili nepravilnost se često ogleda u nenamernim greškama formalne prirode (greškama „u papirima“), malom prekoračenju propisanih dimenzija prostora ili stvari ili rokova za podnošenje dokumentacije i sl. Nasuprot tome, dešavaju se situacije da visokorizični subjekti, delatnosti i aktivnosti, koje mogu da proizvedu veoma ozbiljne štetne posledice po zdravlje ljudi, biljni i životinjski svet i životnu sredinu uspevaju da izmaknu nadzoru i ostaju van njega, tako da se za njih sazna tek nakon što počnu da proizvode ozbiljnu štetu.

Nedostatak koordinacije u razuđenoj organizaciji inspekcijskog nadzora bitno umanjuje efikasnost inspekcijskog nadzora i dovodi do nepotrebno velikog opterećenja nadziranih subjekata u pogledu učestalosti nadzora i istovetnosti predmeta nadzora. U Republici Srbiji, na republičkom nivou postoji 39 inspekcija u resoru (u sastavu, okviru ili pod nadzorom) 12 ministarstava (plus 4 inspekcije čije formiranje je predviđeno), zatim inspekcije na pokrajinskom i lokalnom nivou, te subjekti sa javnim ovlašćenjima (javne institucije, javna tela) koji vrše nadzor i kontrolu nad licima koja obavljaju delatnost, sprovodeći inspekcijski i drugi srodan nadzor, poput: kontrole poslovanja, nadzora nad radom, stručnog nadzora i sl. (ministarstva, nezavisna regulatorna tela, javne agencije i drugi javni subjekti). Od ovog broja inspekcija, određene inspekcije, poput upravne, budžetske i urbanističke inspekcije, dominantno vrše unutrašnji nadzor, a ne nadzor nad privredom i drugim spoljnim subjektima, ali imaju nadležnost i prema spoljnim subjektima. Privredni subjekti ukazuju da se nadležnosti različitih inspekcija često preklapaju i kontrolišu iste stvari, ista dokumentacija i predmeti, i to često uz neujednačeno ili suprotno tumačenje propisa.

Jedan od veoma velikih problema u našoj ekonomiji je rašireno obavljanje delatnosti od strane neregistrovanih, odnosno neprijavljenih subjekata (neregistrovano poslovanje), koji nisu upisani u registar ili nemaju potrebne dozvole ili druge oblike saglasnosti za obavljanje delatnosti ili nisu podneli odgovarajuću prijavu koja je uslov obavljanja delatnosti ili polulegalno, odnosno nelegitimno poslovanje, što sve zajedno čini pojavu koja se zove „siva ekonomija“. Ona dovodi do nelojalne konkurencije među privrednim subjektima. Usled toga, legitimni privredni subjekti trpe ekonomsku štetu, gubitke i sputani su u realizaciji svojih poslovnih planova, a njima i zaposlenima i drugim radno angažovanim licima se povećava fiskalni pritisak. Tzv. siva ekonomija ispoljava se u nelegalnoj prodaji robe i nelegalnom pružanju usluga, neizdavanju faktura, neplaćanju poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, neprijavljenom radu angažovanih radnika, nepostojanju poslovnih knjiga ili svesnom neistinitom prikazivanju stanja u pogledu sredstava u poslovnim knjigama i evidencijama, svesnom nepridržavanju zahteva bezbednosti i zdravlja na radu i bezbednosti hrane, neizdavanju propisanih garancija i drugom poslovanju koje je mimo zakona.

Studija o sivoj ekonomiji, koju je, u okviru USAID Projekta za bolje uslove poslovanja (USAID BEP), pripremila Fondacija za razvoj ekonomske nauke (FREN), pokazuje da je obim tzv. sive ekonomije u Srbiji iznosio 33,2% 2001. godine, pa je do 2008. opao na 30,1%, da bi se povećao u 2009. na 30,6%, te opet opao na 30,1% u 2010. godini. Takođe, više od polovine ispitanika (57%) u istraživanju o stavovima građana o tzv. sivoj ekonomiji, koje su u 2014. godini sproveli NALED i USAID u okviru Projekta jačanja konkurentnosti, odgovorilo da je ne opravdava. Procene govore da javni budžeti na godišnjem nivou gube oko tri milijarde evra zbog tzv. sive ekonomije. Fiskalna strategija za 2014. godinu sa projekcijama za 2015. i 2016. godinu („Službeni glasnik RS“, broj 97/13) utvrđuje da su programom mera fiskalne konsolidacije predviđeni dalji naponi na suzbijanju poreske evazije i sive ekonomije,

te da ukoliko ne bi došlo do ostvarenja očekivanih efekata na tom polju ili ukoliko dođe do daljeg pogoršanja, mogući su gubici na strani prihoda od preko 16 mlrd RSD godišnje.

Inspekcijska ovlašćenja u oblasti suzbijanja delatnosti koje obavljaju neregistrovani, odnosno neprijavljeni subjekti nisu dovoljno jasno postavljena ili se javlja negativan sukob nadležnosti („odricanje nadležnosti”) ili neopravdano prepoterećivanje ljudskih i materijalnih resursa samo jedne ili svega nekoliko inspekcija. Navedeno dovodi do novih protivurečnih pojava – s jedne strane, postoji visoko administrativno opterećenje subjekata koji posluju ili najvećim delom posluju u skladu sa propisima, odnosno koji legitimno posluju i usklađeni su ili su u preovlađujućem delu usklađeni sa propisima a s druge strane, nedostatak kontrole onih subjekata koji nisu upisani u odgovarajući registar ili evidenciju, ili koji obavljaju delatnost bez saglasnosti nadležnog organa ili organizacije ili prijave nadležnom organu ili organizaciji kao propisanog uslova za vršenje delatnosti, koji bez valjanog pravnog osnova angažuju lica da rade kod njih, odnosno onih subjekata koji svesno i kontinuirano krše propise i koji ne žele da se usklade sa zakonima i drugim propisima ili nemaju ozbiljnu nameru da to učine.

Pored navedenog, privredni subjekti ukazuju i na to da često nemaju pristup aktima i procedurama na osnovu kojih inspekcije sprovode inspekcijski nadzor, da su mnogi propisi kojima se uređuje privredno poslovanje zastareli i neprilagođeni uslovima savremenog poslovanja. Privreda ukazuje da i ovde postoje protivurečne pojave, jer dok su mnogi propisi zastareli ili anahroni, istovremeno se broj i složenost propisa čija se primena nadzire često, brzo i obimno menja, nekada i netransparentno i sa vrlo kratkim rokom za početak primene nakon donošenja. Pri ovakvom stanju stvari, privrednici i preduzetnici ističu da aktivnosti inspektora najčešće nisu uređene jasno definisanim procedurama i metodologijom postupanja i da oni ne znaju šta je tačno predmet kontrole, šta će sve inspektor da traži i koliko će da se zadrži u inspekcijskom nadzoru, što sve dovodi do nesigurnosti poslovanja.

Privredni subjekti još ukazuju i na to da su inspekcijske kontrole nepotrebno česte i da traju predugo, često započinju iznenada, bez najave, tako da privredni subjekti neplanirano moraju da otkazu poslove i obaveze i bave se inspekcijskom kontrolom. Zbog toga njihovo poslovanje trpi štetu i oni gube kredibilitet kod klijenata, odnosno potrošača i poslovnih partnera. Nadalje, privrednici ističu da inspektori često nisu adekvatno obučeni i nemaju odgovarajuća znanja i veštine, nadzor vrše i propise tumače formalistički i kruto birokratski, bez razumevanja suštine i smisla pravne norme, cilja inspekcijskog nadzora, privrednog poslovanja i odnosa u privredi ili sa očitom usmerenošću i ciljnim traženjem bilo kakve greške u poslovanju i postupanju nadziranog subjekta. Pri tome, to čine i tumačenjima koja su suprotna od službenih tumačenja nadležnog ministarstva. Privrednici navode i da neki inspektori postupaju neprimereno, neprofesionalno, arogantno, traže mito ili to sugerišu. Po navodima privrede, inspekcije bi trebalo više da informišu adresate zakona o njihovim obavezama i odgovornostima, te da redovno odgovaraju na upite za mišljenjem i tumačenjem propisa o načinu na koji bi nadzirani subjekat trebalo da postupi u određenoj situaciji, kako bi se unapred informisao o svojim obavezama i kroz preventivnu aktivnost uskladio poslovanje i postupanje sa zakonom i drugim propisom, sprečio nastanak eventualne nezakonitosti i predupredio moguće štetne posledice.

Privredni subjekti ukazuju i na pojave kada korektivne i prinudne (represivne) mere nisu usaglašene sa težinom povrede propisa i ekonomskom snagom privrednih subjekata, nego se u inspekcijskoj praksi poseže za oduzimanjem robe, zabranom obavljanja delatnosti i visokim iznosima novčanih kazni i onda kada rizik nije takve

ozbiljnosti da zahteva i opravdava ovakve mere. Pri tome, ne uzima se u obzir da takve mere mogu da dovedu do prestanka rada privrednog subjekta i otpuštanja zaposlenih, zbog gubitka tržišta, klijenata, potrošača i poslovnih partnera, kao i usled drugih posledičnih oblika ekonomske štete.

Jedan od ključnih problema je rašireno pogrešno shvatanje da je prevashodna uloga inspekcija vrlo stroga kontrola i kažnjavanje privrednih subjekata, kao i da velika većina privrednika (ako ne i svi privrednici), po definiciji, posluje ili teži da posluje „s one strane zakona” i hoće da izigra zakon, ošteti i prevari državu, druge privrednike i građane. Uspeh u radu inspektora i inspekcije često se, u inspekciji i van inspekcije, pogrešno meri brojem zahteva za pokretanjem prekršajnog postupka i drugih kaznenih prijava, iznosom kazni naplaćenih usled inspeksijskog nadzora i prihodovanjem budžeta po tom osnovu, kao i prema određenim formalnim kriterijumima, kao što su broj izlazaka na teren, broj donetih rešenja i sl., a ne onako kako bi trebalo, odnosno kako bi bilo najbolje i najsvrsishodnije, a to je prema cilju inspeksijskog nadzora, delotvornom upravljanju javnim rizicima i ostvarenim rezultatima u postizanju tog cilja – prema ostvarenom stepenu usaglašenosti nadziranih subjekata sa zakonima i drugim propisima i smanjenju štetnih posledica. U inspeksijskoj praksi se često ne uzima u obzir činjenica da međunarodne i domaće studije i istraživanja pokazuju da velika većina privrednih subjekata hoće da posluje u skladu sa propisima, da je poslovanje velike većine usklađeno, pretežno usklađeno ili, u najmanju ruku, u širem smislu usklađeno sa propisima i da se prekršaji u praksi uglavnom dešavaju iz neznanja i zbog nedovoljnih kapaciteta privrednih subjekata. Ovo je posebno izraženo kod preduzetnika i u mikro i malim društvima, koji čine 98-99% privrednih subjekata i predstavljaju okosnicu zapošljavanja u svakoj ekonomiji, zbog visoke regulatorno-administrativne opterećenosti i bitno ograničenih mogućnosti da isprate veliki broj propisa koji se donose, a koji su često složeni i sadrže veliki broj propisanih zapovesti i prekršaja u slučaju njihovog nepoštovanja, i bitno ograničenih mogućnosti da usklade poslovanje sa novopropisanim zapovestima, ograničenjima i zabranama. Ovo je naročito aktuelno u sadejstvu sa savremenim uslovima poslovanja, koji traže brzinu donošenja poslovnih odluka i delovanja, radi održanja na tržištu, kao i sa drugim problemima koji posebno opterećuju privredu, poput široko zastupljene nelikvidnosti privrede i problema koje ona stvara.

Svi navedeni nedostaci dovode do nerazumevanja položaja, prava, obaveza, odgovornosti i uloge inspektora i drugih učesnika u postupku inspeksijskog nadzora, kao i drugih subjekata i organizacija čiji su poslovi i aktivnosti povezani sa inspeksijskim nadzorom (poslovne asocijacije, stručne institucije, udruženja potrošača, naučno-istraživački centri i instituti i dr).

Sledstveno svemu navedenom, a kako bi se stanje u oblasti inspeksijskog nadzora popravilo i uspostavio stabilan i održiv sistem koji priliči tržišnoj ekonomiji i doprinosi izvesnosti u privrednom poslovanju i investiranju, dijalog privatnog i javnog sektora doveo je do saglasnosti da je potrebno doneti sistemski, savremen, efikasan i reformski Zakon o inspeksijskom nadzoru.

Ciljevi koji se ovim zakonom postižu su:

- veći nivo usklađenosti poslovanja i postupanja nadziranih subjekata sa zakonom i drugim propisom;
- delotvornije upravljanje javnim rizicima i bolja zaštita zakonom i drugim propisom zaštićenih dobara, prava i interesa;
- eliminacija ili bitno umanjeње arbitrnosti, neujednačenosti, samovolje, koruptivnosti i drugih mogućih zloupotreba u pokretanju i sprovođenju inspeksijskog nadzora, neopravdane učestalosti i trajanja inspeksijskog nadzora kod jednih i izostanka ovog nadzora kod drugih privrednih subjekata;

- podrška održivom poslovanju i razvoju privrednih subjekata u skladu sa propisima i širenje kruga privrednih subjekata čije je poslovanje usklađeno sa propisima preko preventivne funkcije inspekcijskog nadzora;
- smanjenje administrativnog tereta privrede i uspostavljanje održivosti tog stanja;
- unapređenje slobodne tržišne utakmice i zaštite konkurencije;
- veća pravna predvidivost, sigurnost i izvesnost;
- bolja alokacija resursa inspekcija;
- unapređenje poslovnog okruženja i investicione klime.

Analizom drugih mogućnosti za rešavanje problema ustanovljeno je da je, između svih alternativa, najcelishodniji i najpouzdaniji način za rešavanje napred navedenih problema - donošenje zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor.

Naime, u slučaju *status quo* opcije (engl. *base case* – nepromenjeno stanje) odnosno nepreduzivanja mera državne intervencije, koje mogu biti neregulatorne i regulatorne, nije moguće rešiti opisane probleme. Probleme ove oblasti - samo društvo i sama privreda, bez uticaja države, nisu u stanju da reše, a rešavanje predmetnih problema nije moguće postići ni u slučaju samostalnog delovanja tržišnih mehanizma.

Samo merama vanpravne (neregulatorne) ekonomske prirode, poput finansijskih izdvajanja na ime unapređenja i modernizacije inspekcijskih resursa, ili društvene prirode, sa nižim stepenom državne intervencije, poput različitih vrsta akcija u vidu informacionih, obrazovnih i medijskih kampanja usmerenih na podizanje nivoa svesti i profesionalnosti inspektora, kao i nivoa obaveštenosti nadziranih subjekata i trećih lica (npr. potrošači) ne bi bilo moguće rešiti predmetne probleme. Naime, ovakve mere su itekako potrebne i one bi trebalo da prate primenu ovog zakona u praksi. Međutim, izolovano preduzimanje isključivo ovih mera, bez ovog zakona, nije u stanju da reši predmetne probleme.

U okviru mera pravne (regulatorne) prirode jedino odgovarajuće rešenje je priprema i donošenje ovog zakona. Materija koja se uređuje ovim zakonom - inspekcijski nadzor u svim svojim aspektima - po svojoj prirodi ne predstavlja predmet podzakonskih akata, koji se donose na osnovu zakona i radi sprovođenja zakona, nego zakonsku materiju.

Ako bi materija inspekcijskog nadzora bila uređena putem zakona o izmenama i dopunama postojećih sektorskih zakona kojima se uređuje inspekcijski nadzor koji vrše pojedinačne inspekcije, to bi bilo necelishodno i ne bi predstavljalo efikasno rešavanje problema, imajući u vidu brojnost tih zakona i izgledne šanse za sukob normi tih zakona. Neophodno je da usaglašene izmene i dopune posebnih (sektorskih) zakona prate donošenje i primenu ovog zakona kojim se na sistemski i sveobuhvatan način uređuje inspekcijski nadzor i daje jasan pravac za te izmene i dopune, ali same izmene i dopune tih zakona, bez sistemskog zakona o inspekcijskom nadzoru ne bi dale željeni rezultat. Slična situacija bi se proizvela i donošenjem više posebnih zakona kojima bi se zasebno uredili delovi materije ovog zakona, jer bi tako došlo do neopravdanog rasipanja zakonske materije.

Postupak po kome se donosi zakon, njegova pravna snaga i društveni autoritet daju garancije da će problemi koji su ishodovali donošenje ovog zakona biti rešeni. Nakon analize postojećeg stanja stvari, utvrđeno je da je, u postojećim uslovima, najcelishodniji i optimalni način za sprovođenje predviđenih reformi njihovo uobličavanje u formi imperativnih normi, i to jedinstvenog, sistemskog zakona, čime se stvara veći stepen pouzdanosti i verovatnoće da će te reforme biti sprovedene.

U postupku izrade ovog predloga zakona postojala je uža i šira radna grupa u kojoj su svoje učešće našli i inspektori koji neposredno nadziru primenu propisa u ovoj oblasti. Na taj način je obezbeđeno realno sagledavanje sprovodivosti predloženih rešenja i razmatrane su pretpostavke za njihovu realizaciju. Takođe, sprovedena je temeljna i sveobuhvatna javna rasprava, koja je omogućila suštinsko učešće svih zainteresovanih strana. Organizovano je šest okruglih stolova, na kojima su predstavljena rešenja i saslušane primedbe, predlozi i argumentacija u pogledu opšteg pristupa i konkretnih rešenja. Pored toga, omogućeno je i davanje komentara elektronskim putem. Nakon toga, radna grupa je pažljivo razmotrila sve predloge i veći broj predloga je usvojen, nakon čega je usledilo i prilagođavanje celokupnog teksta Predloga ovog zakona.

Među zainteresovanim stranama, kako je to navedeno, postoji saglasnost o potrebi i neophodnosti donošenja ovog zakona.

Strateški osnov za donošenje Zakona o inspekcijskom nadzoru utvrđen je u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, br. 9/14 i 42/14 – ispravka) – odeljak „Reforma inspekcijskog nadzora”, koju je Vlada donela na sednici održanoj 24. januara 2014. godine.

III. III. OBJAŠNJENJA OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

U skladu sa zajedničkim stavovima javnog i privatnog sektora, sprovedenom analizom efekata, dobrom međunarodnom, evropskom i komparativnom praksom i inspekcijskim standardima, prenetim u novi zakon, a u skladu sa domaćim pravnim, institucionalnim i ekonomskim sistemom, osnovni pravni instituti i rešenja ovog zakona su:

- 1) Zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata (usklađenost sa zakonom i drugim propisom) kao cilj inspekcijskog nadzora

Zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja (usklađenost) se naročito delotvorno ostvaruje preventivnim, te korektivnim aktivnostima i merama koje preduzima inspekcija. Inspekcija treba da ima prevashodno stručnu ulogu i da za cilj ima obezbeđivanje zakonitosti i bezbednosti sa značajnijom i većom ulogom preventivnog delovanja i preventivnih mera, koje su i najdelotvornije, a po potrebi i korektivnih i prinudnih, pa i kaznenih prijava i kaznenih mera (prekršajni nalog) naposljetku, a ne da bude pretežno kaznenog karaktera, odnosno da tako bude shvaćena od strane privrede, građana i javnih organa i institucija, uključujući same inspekcije. Savremeni koncept inspekcijskog nadzora težište stavlja na preventivno delovanje. Inspekcija treba naročito da teži da kroz celovito i unapređeno preventivno delovanje smanji obim i verovatnoću mogućih štetnih posledica i tako efikasno upravlja javnim rizicima i u praksi zaštiti zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, umesto da se delovanje prevlađujuće odvija nakon što dođe do ostvarenja rizika i nastupanja štetne posledice. Naime, mnogo je delotvornije reagovati unapred i preduprediti nastanak nezakonitosti i njenih štetnih posledica, koje nisu nastale ali postoji verovatnoća da mogu nastati, nego kada one nastanu. Naročito je delotvorno preduzeti preventivne aktivnosti na samom početku, kada se utvrdi da postoje rani znaci i najave verovatnoće nastanka štetnih posledica i tada ih preduprediti i sprečiti. Kvalitetnim preventivnim delovanjem efikasno se raspoređuju inspekcijski resursi i ostvaruje bolja zaštita zaštićenih dobara, prava i interesa. Kada, i pored kvalitetnog preventivnog delovanja, dođe do nezakonitosti i štete, inspekciji na raspolaganju stoji korektivno-kontrolni rad, tj. korektivne mere – mere otklanjanja nezakonitosti i druge mere zabrane, naredbe ili zaplene i kontrola njihovog izvršenja. Inspekcije i inspektori kroz inspekcijski nadzor i stručno, profesionalno i nepristrasno

postupanje i ophođenje sa nadziranim subjektima treba prvenstveno da izgrađuju odnos podrške zakonitom poslovanju i poverenja kod privrednih subjekata koji legitimno posluju i građana, a ne da kod njih izazivaju strah ili nepoverenje. Promenom usmerenja inspekcije sa zastrašivanja na delotvorno upravljanje rizicima i proaktivno delovanje kojim se pomaže zakonito poslovanje privrednih subjekata postiže se održivost poštovanja propisa i doprinosi stvaranju povoljnog poslovnog okruženja, privlačenju novih investicija, očuvanju radnih mesta i novom zapošljavanju, rastu standarda i kvaliteta života građana. Formalistička tumačenja je neophodno zameniti suštinskim i smislenim razumevanjem i tumačenjem pravnih normi, kako bi se ostvarili svrha i cilj zakona.

2) Procena rizika u inspekcijskom nadzoru

Uspostavljanjem sistema procene rizika u inspekcijskom nadzoru eliminišu se ili bitno umanjuju arbitrarnost, neujednačenost, samovolja, koruptivnost i druge moguće zloupotrebe u pokretanju i sprovođenju inspekcijskog nadzora, kao i primedbe na učestalost i trajanje inspekcijskog nadzora kod jednih i izostanak ovog nadzora kod drugih privrednih subjekata. Sigurno je da inspekcije ne mogu (i nije realno da mogu) da provere i iskontrolišu sve subjekte, pogotovu ne u toku jedne godine ili sličnom kratkom periodu, utvrde i reaguju na svaku nezakonitost koja nastane i svaki rizik koji postoji, bez obzira koliko oni bili mali. Težnja za kontrolom svih nezakonitosti i svih rizika u praksi vodi u svoju suprotnost i zaštićena dobra, prava i interesi, u realnosti, ostaju bez valjane zaštite, a s druge strane stvaraju se uslovi za zloupotrebe i korupciju i neopravdano administrativno opterećenje subjekata koji posluju u skladu sa propisima. Stoga, neophodno je, uporedo sa velikim ulaganjem u preventivne aktivnosti, rangirati nadzirane subjekte prema rizičnosti, zavisno od težine moguće štetne posledice i verovatnoće njenog nastanka, te reagovati blagovremeno i efikasno na procenjeni visok i kritičan rizik. Procenom rizika vrši se prioritizacija inspekcijskog nadzora. Procena rizika vrši se u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora, pre i u toku sprovođenja inspekcijskog nadzora. Praćenjem i analizom stanja u oblasti nadzora, korišćenjem inspekcijskog informacionog sistema i analitičkim radom inspekcija prikupljaju se pouzdane i uverljive informacije o nadziranim subjektima i na osnovu propisanih kriterijuma utvrđuje stepen rizika, planira, pokreće i sprovodi inspekcijski nadzor. Time se stvaraju uslovi da se inspekcijski nadzor planira i da ne zavisi od prijava građana, da se inspekcijski resursi (pa i onda kada dolazi do povećanja broja inspektora) usmeravaju na nadzor onih subjekata, oblasti i delatnosti gde su najpotrebniji i gde mogu da ostvare najbolje rezultate u upravljanju javnim rizicima, zaštiti života i zdravlja, životne sredine i drugih zaštićenih dobara, prava i interesa, a visokorizični privredni subjekti koji kontinuirano krše propise i pričinjavaju štetu efikasno identifikuju i da se preduzmu propisane mere i radnje da se njihovo poslovanje i postupanje uskladi sa zakonima i drugim propisima, a šteta predupredi. Dinamika i učestalost redovnog (planiranog) inspekcijskog nadzora utvrđuje se zavisno od procenjenog stepena rizika, s tim da se, pored redovnog, može sprovesti i vanredan inspekcijski nadzor, kada se, pored ostalog, posle donošenja plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili se promene okolnosti. Viši procenjeni rizik ne znači samo češće kontrole, nego i detaljnije, duže, obuhvatnije, sa više angažovanih inspektora i korišćenjem većih resursa nego kada je procenjen rizik manjeg stepena.

3) Podrška održivom poslovanju i razvoju privrednih subjekata u skladu sa propisima

Podrška privatnoj inicijativi, održivom poslovanju i razvoju privrednih subjekata u skladu sa propisima i širenje kruga privrednih subjekata čije poslovanje

je usklađeno sa propisima ostvaruje se preventivnim delovanjem u vidu javnosti rada, koja uključuje objavljivanje važećih propisa, planova inspekcijskog nadzora, kontrolnih lista, obaveštavanjem javnosti, pružanjem stručne i savetodavne podrške i preduzimanjem preventivnih mera u inspekcijskom nadzoru (upozoravanje subjekta na obaveze iz propisa, ukazivanje na moguće štetne posledice, predlaganje preduzimanja radnji radi otklanjanja uzroka takvih posledica i mera predostrožnosti i sl.), u sistemu u kome prevencija ima prednost nad represivnom funkcijom. Ostvarenju ovog cilja i primeni ovog instituta doprinosi i pravilo da se u inspekcijskom nadzoru određuju mere koje su u srazmeri sa procenjenim rizikom, nastalim nezakonitostima i ekonomskom snagom nadziranog subjekta (gradacija mera). Ovom cilju i primeni ovog instituta služi i pravilo da ako je nadzirani subjekat postupao u skladu sa aktom o primeni propisa, tada ne odgovara za povredu propisa, osim u ovim zakonom precizno postavljenim izuzecima.

- 4) Koordinacija inspekcijskog nadzora i međusobna saradnja inspekcija, kao i saradnja inspekcija i drugih državnih organa i organizacija i subjekata iz privatnog sektora

Primenom ovog instituta smanjuje se administrativni teret privrede i uspostavlja održivost tog stanja. Koordinacija inspekcijskog nadzora se ostvaruje preko budućeg koordinacionog tela, kao nadležnog javnog tela za koordinaciju inspekcijskog nadzora, koje treba osnovati i uspostaviti njegovo efikasno i održivo funkcionisanje. Koordinacije inspekcijskog nadzora se ostvaruje i samostalnom koordinacijom i komunikacijom inspekcija, kao i preko zajedničkog inspekcijskog nadzora, kada više inspekcija istovremeno sprovodi inspekcijski nadzor prema istom subjektu. Smanjenje administrativnog tereta privrede, kao i podrška održivom poslovanju i razvoju privrednih subjekata u skladu sa propisima, vodi ka alokaciji finansijskih, imovinskih i poslovnih resursa u pravcu novih investicija i zapošljavanja. Analizom svih prednosti i nedostataka koordinacije inspekcijskog nadzora objedinjavanjem inspekcija u jednu javnu instituciju ili koordinacijom bez tog objedinjavanja, međunarodnih i komparativnih iskustava, utvrđeno je da je optimalno da javno telo ovlašćeno za koordinaciju inspekcijskog nadzora bude formirano u postojećem sistemu organizacije inspekcija, bez njihovog objedinjavanja u jednu instituciju, kao koordinaciono telo koje obavlja odgovarajuće poslove, te da počne da funkcioniše i stvara praksu, vremenom je razvija, bude podržano, koristi prednosti jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema, gradi svoj položaj, uticaj, značaj i ugled, i postaje održivo. Ovo telo, u kasnijoj fazi, kroz pristup „korak po korak”, dodavanje novih funkcija i ovlašćenja, moglo bi da preraste u jedinstveni inspektorat, ako se to tada utvrdi da je opravdano i celishodno i praksa pokaže da je ovo svrsishodno i potrebno. Radi pravilnog razumevanja stanja stvari, potrebno je istaći da sama koordinacija ili objedinjavanje inspekcija u jedan inspektorat, bez sprovođenja suštinske reforme ostalih aspekata inspekcijskog nadzora i usklađivanja sa savremenim inspekcijskim standardima i dobrom praksom, nije u stanju da dovede do stvaranja boljeg poslovnog okruženja i postizanja ostalih željenih ciljeva reforme inspekcijskog nadzora. Takođe, primetno je i da važnost pitanja izbora pravno-institucionalnog modela za koordinaciju inspekcijskog nadzora i izbora između oblika koji ne objedinjava i onog koji objedinjava inspekcije u jednu instituciju, faktički gubi na značaju sa uvođenjem i uspostavljanjem jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema. Jedinstveni inspekcijski informacioni sistem standardizuje, ustrojava, povezuje i suštinski objedinjava rad različitih inspekcija i praktično briše razlike između pravno-institucionalnih modela koordinacije inspekcijskog nadzora.

- 5) Jasna ovlašćenja inspekcija u suzbijanju obavljanja delatnosti neregistrovanih subjekata (tzv. siva ekonomija)

Propisivanjem ovih ovlašćenja na celovit i jasan način unapređuje se slobodna tržišna utakmica i štiti lojalna konkurencija od tzv. sive ekonomije. Istovremeno sa informativnim i preventivnim delovanjem prema subjektima koji obavljaju legitimno poslovanje, potrebno je identifikovati subjekte koji obavljaju nelegitimno (neregistrovano) poslovanje i preduzeti propisane mere i radnje da se njihovo poslovanje i postupanje uskladi sa zakonima i drugim propisima, što uključuje i sankcionisanje. Neregistrovani subjekat, odnosno kao lice prema kom inspekcija ima i vrši sva ovlašćenja i dužnosti koja ima i vrši prema neregistrovanom subjektu i na koga se primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na neregistrovanog subjekta, ovim zakonom određen je kao lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost a nije upisano u odgovarajući registar, koji vodi Agencija za privredne registre, ili jeste upisano u taj registar ali nije u drugi odgovarajući registar ili evidenciju, koji vodi drugi nadležni organ ili organizacija, ili lice koje vrši delatnost ili aktivnost bez saglasnosti nadležnog organa ili organizacije (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima i dr.) ili prijave nadležnom organu ili organizaciji, kao propisanog uslova za vršenje delatnosti ili aktivnosti, a u ovu grupu spada i subjekt kod koga se zatekne lice koje bez ugovora o radu ili drugog valjanog pravnog osnova radi kod ovog subjekta ili se ili se osnovano dovodi u vezu sa radom kod ovog subjekta. Za neregistrovane subjekte ovim zakonom predviđen je niz izuzetaka od opšteg režima inspekcijskog nadzora koji se vrši prema nadziranim privrednim subjektima koji su registrovani i obavljaju legitimno poslovanje. Tako, plan inspekcijskog nadzora obavezno sadrži planirane mere za sprečavanje obavljanja delatnosti neregistrovanih subjekata, ali inspekcijski nadzor nad neregistrovanim subjektom vrši se i kad nije predviđen planom inspekcijskog nadzora, kao i bez obaveštenja o predstojećem inspekcijskom nadzoru i bez izdavanja naloga za inspekcijski nadzor, a u granicama predmeta koje inspektor utvrđuje u toku trajanja nadzora. Za suzbijanje tzv. sive ekonomije vrlo je korisno pravilo da inspekcija koja zatekne neregistrovanog subjekta kako se bavi delatnošću ili aktivnošću iz delokruga druge inspekcije, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava poresku i drugu inspekciju u čijem delokrugu je delatnost, odnosno aktivnost koju obavlja, odnosno vrši neregistrovani subjekt, kao i druge nadležne organe, radi preduzimanja radnji i mera iz delokruga te inspekcije ili drugog nadležnog organa, odnosno vršenja zajedničkog inspekcijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova. Obaveštavanjem poreske inspekcije postiže se da Poreska uprava uvede neregistrovanog subjekta u sistem poreskih obveznika i tako ga učini „vidljivim” za ostale organe javne vlasti. Ovde je potrebno napomenuti da inspekcija ne može svojim delovanjem zameniti policiju (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Poreska policija, komunalna policija), ali je neophodna bliska saradnja inspekcija i policije, posebno u oblastima kada tzv. siva ekonomija prelazi u tzv. crnu ekonomiju. Takođe, radi razumevanja stvari, treba istaći da pojačan inspekcijski nadzor nad tzv. sivom ekonomijom nije mera koja sama po sebi može da dovede do smanjenja ove pojave i prevođenja tzv. sive ekonomije u legalne tokove, nego je potrebno uporedo kontinuirano stvarati povoljno poslovno okruženje, a deo toga je i uređenje i vršenje inspekcijskog nadzora prema legalnoj i lojalnoj privredi u skladu sa savremenim inspekcijskim standardima, kako bi se sprečio i bitno smanjio prelazak subjekata iz legalnog u nelegalni promet robe i usluga, a brojni subjekti koji su u „sivoj zoni” uvideli prednosti zakonitog poslovanja i nedostatke nezakonitog poslovanja, i prešli u „belu zonu” poslovanja.

- 6) Transparentnost rada i akata inspekcije i ujednačavanje inspekcijske prakse

Transparentnošću rada inspekcija, koja zamenjuje široku diskreciju, i transparentnošću opštih akata koje inspekcije koriste u svom radu, te ujednačavanjem inspekcijske prakse ostvarenjem jednakog postupanja inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim nadziranim subjektima postiže se veća pravna predvidivost, sigurnost i izvesnost za privredne subjekte. Primena ovih instituta podrazumeva, između ostalog, pripremu i objavu na internet stranici kontrolnih listi, koje sadrže spisak prioriternih pitanja provere i drugih radnji za koje je inspekcija ovlašćena, određenih prema proceni rizika, u svojoj oblasti inspekcijskog nadzora, kao i predmet i obim provere. Takođe, ovo obuhvata pripremu, donošenje, objavljivanje i izdavanje akata o primeni propisa - mišljenja, objašnjenja, odgovori na pitanja, preporuke i akti drugog naziva u skladu sa zakonom, koji se odnose na primenu zakona ili drugog propisa iz delokruga inspekcije, a koje u pismenom obliku sačinjava nadležni organ državne uprave, odnosno autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ili drugi subjekat sa javnim ovlašćenjima, i koje izdaje i objavljuje inspekcija, odnosno nadležni organ u čijem sastavu, odnosno unutar koga je inspekcija, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev fizičkog ili pravnog lica. Pripremom i objavljivanjem kontrolnih listi, kao dokumenta sa velikom praktičnom vrednošću, privrednici mogu unapred da tačno znaju koje su njihove obaveze i šta treba da urade da bi svoje poslovanje i postupanje uskladili sa propisima i šta će konkretno inspektor da kontroliše, kao i da sprovedu samoproveru i izveštaj o tome dostave inspekciji. Nadasve, pomoću kontrolnih listi meri se usklađenost subjekata sa propisima i ustanovljava stanje zakonitosti u oblasti, te dobija validan osnov iz prakse za promenu propisa čija rešenja nisu dobra ili, pak, za promenu same prakse.

- 7) Elektronsko povezivanje i razmena informacija i dokumenata između inspekcija preko jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema („e-inspekcije“)

Uspostavljanjem i korišćenjem jedinstvenog inspekcijskog informacionog sistema („e-inspekcije“), u cilju stvaranja sveobuhvatne baze podataka i pristupa inspekcija informacijama i dokumentima, efikasne razmene podataka i elektronskih dokumenata u planiranju i sprovođenju inspekcijskog nadzora, sprovođenja koordinacije inspekcija i značajne podrške za funkcionisanje sistema procene rizika u planiranju i sprovođenju inspekcijskog nadzora i preventivnog delovanja, postiže se smanjenje administrativnog opterećenja nadziranih subjekata i inspekcija i bolja alokacija resursa inspekcija. Pristupom zajedničkom informacionom sistemu jedna inspekcija bi mogla da vidi kada je druga inspekcija vršila nadzor nad određenim subjektom, šta je kontrolisala, koji su nalazi utvrđeni i mere izrečene, tako da bi inspektori mogli da se bolje pripreme za inspekcijski nadzor pre njegovog sprovođenja i da procene rizik, kao i da od nadziranog subjekta ne traže javne isprave i druge dokumente koje mogu da dobiju službenim putem.

- 8) Standardizacija pojma i postupka inspekcijskog nadzora

Veća pravna predvidivost, sigurnost i izvesnost za nadzirane subjekte i inspekcije postiže se definisanjem vrsta i oblika inspekcijskog nadzora i standardizovanim uređenjem prvostepenog i drugostepenog postupka inspekcijskog nadzora i postupka izvršenja inspekcijskog rešenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak. Zakon standardizuje inspekcijski nadzor, prema vrsti, na redovan, vanredni, kontrolni i dopunski, a prema obliku, na terenski i kancelarijski. Standardizacija se postiže i pravilima o primeni ovog zakona i odnosu prema drugim zakonima. Naime, sadržina, granice, ovlašćenja, prava i obaveze pri vršenju inspekcijskog nadzora utvrđeni su ovim i posebnim zakonima. U postupku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor, odnosno drugi ovlašćeni službenik postupa saglasno načelima i pravilima delovanja državne uprave i načelima i pravilima

delovanja državnih službenika, odnosno službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saglasno načelima i pravilima postupka kojima je uređen opšti upravni postupak. Ovaj zakon neposredno se primenjuje u postupku inspekcijskog nadzora koji vrše organi državne uprave, kao i u postupku inspekcijskog nadzora koji, kao povereni posao državne uprave, vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave. U postupku vršenja inspekcijskog nadzora i službene kontrole koji proizlaze iz posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije neposredno se primenjuje poseban zakon, ako su u određenim oblastima inspekcijski nadzor i službena kontrola tim zakonom uređeni drukčije.

Predlog zakona o inspekcijskom nadzoru predstavljaće sistemski zakon za planiranje i vršenje inspekcijskog nadzora, kao i za druga pitanja u vezi sa inspekcijским nadzorom u Republici Srbiji. Ovaj zakon predstavljaće zakon tzv. srednjeg nivoa u okviru tri zakonodavna nivoa inspekcijskog nadzora: prvi, posebni nivo – posebni (sektorski) zakoni; drugi, srednji nivo – Zakon o inspekcijskom nadzoru i treći, opšti nivo – Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10), Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14), Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 81/05 - ispravka, 83/05 - ispravka, 64/07, 67/07 - ispravka, 116/08, 104/09 i 99/14) i drugi zakoni i drugi propisi opšteg karaktera kojima se uređuje državna uprava, odnosno javna uprava.

Predlog zakona predviđa da su sadržina, granice, ovlašćenja, prava i obaveze pri vršenju inspekcijskog nadzora utvrđeni ovim i posebnim zakonima. U Republici Srbiji postoje različiti postupci inspekcijskog nadzora i službene kontrole, uređeni posebnim (sektorskim) zakonima, a koje sprovode različite inspekcije vršeći nadzor nad primenom tih zakona i drugih propisa iz svoje oblasti. Različiti postupci inspekcijskog nadzora i službene kontrole vrlo često proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire*). U potvrđene međunarodne ugovore spada i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane, koji je potvrđen Zakonom koji je objavljen u „Službenom glasniku RS - Međunarodni ugovori” broj 83/2008. Ovo je u skladu sa članom 2. stav 1. Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora („Službeni glasnik RS”, broj 32/13), kojim je utvrđeno da je međunarodni ugovor - ugovor koji Republika Srbija zaključi u pisanom obliku sa jednom ili više država ili sa jednom ili više međunarodnih organizacija, regulisan međunarodnim pravom, bez obzira da li je sadržan u jednom ili više međusobno povezanih instrumenata i nezavisno od njegovog naziva.

Tipične oblasti u kojima se sprovode službene kontrole koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, posebno sa tzv. Higijenskim paketom za hranu EU (engl. *EU "Food Hygiene Package"*), sa naročitim značajem Uredbe (EZ) broj 882/2004 o službenim kontrolama koje se sprovode radi provere pridržavanja propisa o hrani i hrani za životinje i propisa o zdravlju i dobrobiti životinja (engl. *Regulation (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules*), jesu oblasti veterinarstva i zdravlja bilja, gde službene kontrole sprovode veterinarska i fitosanitarna inspekcija u okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine.

S tim u vezi, službene kontrole koje sprovode ove inspekcije u domaćem zakonodavstvu uređene su odredbama posebnih zakona, koji su usklađeni sa pravnim tekovinama EU i nalaze se u daljem procesu usklađivanja kako se propisi i drugi izvori prava EU menjaju i dopunjuju, i to: Zakon o bezbednosti hrane („Službeni glasnik RS”, br. 41/09), Zakon o veterinarstvu („Službeni glasnik RS”, br. 91/05,

30/10 i 93/12), Zakon o zdravlju bilja („Službeni glasnik RS”, br. 41/09), Zakon o dobrobiti životinja („Službeni glasnik RS”, broj 41/09), Zakon o sredstvima za zaštitu bilja („Službeni glasnik RS”, broj 41/09), Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta („Službeni glasnik RS”, broj 41/09) i dr.

Kada je reč o pojmovnom određenju službene kontrole na nivou EU, Uredba 882/2004 utvrđuje da „službena kontrola” znači svaki oblik kontrole koju nadležna tela ili Zajednica sprovodi s ciljem provere pridržavanja propisa o hrani i hrani za životinje i propisa o zdravlju i dobrobiti životinja. Uredba 882/2004 utvrđuje i da „inspekcija” znači ispitivanje svih aspekata hrane, hrane za životinje, zdravlja i dobrobiti životinja, kako bi se proverilo da ti aspekti udovoljavaju uslovima utvrđenim propisima o hrani i hrani za životinje, kao i propisima o zdravlju i dobrobiti životinja.

Što se tiče zakonodavstva Republike Srbije, Zakon o bezbednosti hrane utvrđuje da praćenje bezbednosti hrane i hrane za životinje jeste bilo koji postupak kontrole koji sprovodi nadležni organ radi potvrde usaglašenosti i primene propisa u poslovanju hranom i hranom za životinje, kao i sa propisima iz oblasti zdravlja i dobrobiti životinja (službena kontrola). Zakon o veterinarstvu definiše da službena kontrola jeste bilo koji postupak kontrole koju sprovodi nadležni organ radi potvrde usaglašenosti i primene propisa u oblasti veterinarstva i bezbednosti hrane životinjskog porekla, proizvoda životinjskog porekla, hrane za životinje, sporednih proizvoda životinjskog porekla, lekova i medicinskih sredstava za upotrebu u veterini i pratećih predmeta. Pored navedenih zakona, službenu kontrolu definiše i Zakon o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe („Službeni glasnik RS”, broj 92/11), čiji nadzor nad primenom je u delokrugu sanitarne inspekcije unutar Ministarstva zdravlja. Taj zakon službenu kontrolu određuje kao kontrolu zdravstvene ispravnosti u proizvodnji i prometu u svim fazama, inspeksijsko uzorkovanje, program monitoringa kao i nadzor nad sprovođenjem unutrašnje kontrole.

Uzimajući izloženo u obzir, izvodi se zaključak da je službena kontrola širi pojam od inspeksijskog nadzora, odnosno da je inspeksijski nadzor obuhvaćen službenom kontrolom i deo službene kontrole, koja ima i druge funkcije.

Imajući u vidu navedeno, utvrđeno je da je neophodno uvažiti različitosti i posebnosti inspeksijskih nadzora i službenih kontrola koji proizlaze iz posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i isto prepoznati u ovom predlogu zakona. Sledstveno, Predlogom zakona je predviđeno da se u postupku vršenja tog nadzora i te kontrole neposredno primenjuje poseban zakon, ako su u određenim oblastima inspeksijski nadzor i službena kontrola tim zakonom uređeni drukčije.

Takođe, u okviru prelaznih odredaba člana 69. ovog predloga zakona, kojim je uređeno usaglašavanje posebnih zakona sa odredbama ovog zakona, predviđeno je da predmet usaglašavanja neće biti odredbe posebnih zakona o inspeksijskom nadzoru i službenoj kontroli koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. Predviđeno je i da predmet usaglašavanja neće biti ni pitanja iz posebnih zakona za koje Vlada utvrdi da je potrebno da tim zakonima budu uređena drukčije.

Prema tome, prednost u primeni će imati posebni zakoni kojima se u određenim oblastima uređuje inspeksijski nadzor i službena kontrola, a koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i pitanja onih posebnih zakona za koje Vlada utvrdi da je potrebno da tim zakonima budu uređena drukčije. S druge strane, u planiranju i vršenju inspeksijskog nadzora i službene kontrole koji proizlaze iz posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, pored posebnih zakona, primenjivaće se i instituti i rešenja Zakona o inspeksijskom nadzoru na ona pitanja koja nisu uređena posebnim zakonom, a pod uslovom da se time ne narušava postignuti stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i ne ugrožava buduće

usklađivanje sa tim tekovinama. Obim i sadržina tih instituta i rešenja Zakona o inspekcijskom nadzoru koji će se primenjivati zavisi od konkretnih oblasti, s obzirom da su u određenim oblastima pojedina pitanja, grupe pitanja, instituti ili podoblasti uređeni u skladu sa pravnim tekovinama EU, dok, s druge strane, postoje određene oblasti koje su celovito uređene u skladu sa pravnim tekovinama EU, i ovo će precizno biti utvrđeno u postupku usaglašavanja posebnih zakona. Na ona pitanja koja ne budu uređena ni Zakonom o inspekcijskom nadzoru, primenjivaće se Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i drugi zakoni i drugi propisi opšteg karaktera kojima se uređuje državna uprava, odnosno javna uprava.

Ovaj zakon shodno se primenjuje u postupku inspekcijskog nadzora koji u poslovima iz svoje izvorne nadležnosti vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave, kao i kada organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima vrše različite oblike kontrole i nadzora koji su utvrđeni posebnim zakonom. Saglasno navedenom, postojaće, dakle, tri zakonodavna nivoa u inspekcijskom nadzoru: prvi, posebni – sektorski zakon; drugi, „srednji” – Zakon o inspekcijskom nadzoru i treći, opšti – Zakon o opštem upravnom postupku. Dalje, inspekcijskom nadzoru, kako ga definiše ovaj zakon, upodobljeni su drugi oblici nadzora i kontrole čijim vršenjem se ispituje primena zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje nadziranog subjekta koje vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima. Opravdanje za ovo leži u tome da se na ovaj način vrši standardizacija rada i poslova državnih organa i javnih institucija, koje obavljaju suštinski iste ili, u najmanju ruku, vrlo slične poslove. Jedinstveni standardi rada i obavljanja poslova državnih organa i javnih institucija vode ka većoj pravnoj izvesnosti i sigurnosti. Na ovom stanovištu stoji i Strategija reforme javne uprave, koja se zalaže za proširivanje režima inspekcijskog nadzora na organe i organizacije koje u svom delokrugu obavljaju poslove koji su po svojoj suštini isti ili slični poslovima inspekcijskog nadzora (različiti oblici kontrole, nadzora koje sprovode nezavisna regulatorna tela, javne agencije, javna preduzeća, javne ustanove i drugi imaoci/nosioci javnih ovlašćenja), što je potrebno učiniti, utvrđuje ova strategija, budućim zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor. Na istoj liniji su i međunarodni standardi i dobra međunarodna regulatorna rešenja i praksa, u kojoj se ističe stav da je potrebno da se zakoni i drugi propisi kojima se uređuju inspekcije, odnosno inspekcijski nadzor obavezno primenjuju na sve oblike nadzora koji faktički predstavljaju inspekciju, odnosno inspekcijski nadzor, pa i kada se drugačije zovu, tipa: provera, pregled, ispitivanje, istraga, nadgledanje i dr. Potrebno je još dodati da se ovaj zakon ne primenjuje na postupanje i poslove odbrane, policije, komunalne policije i Poreske policije, kao posebne organizacione jedinice Poreske uprave, kao organa u sastavu ministarstva nadležnog za poslove finansija, budući da se radi o postupanjima i poslovima koji su sadržinski, organizaciono, procesno i konceptualno drugačiji od postupanja i poslova inspekcijskog nadzora.

Kada je reč o bližim objašnjenjima pojedinačnih rešenja, u Glavi I. ovog zakona – „Uvodne odredbe” (čl. 1 - 5.) uređeni su sadržina ovog zakona, pojam i cilj inspekcijskog nadzora, značenje izraza, primena ovog zakona i odnos prema drugim zakonima, kao i saradnja sa drugim organima, imaocima javnih ovlašćenja i pravnim i fizičkim licima.

Potreba za preciziranjem značenja pojedinih izraza u Predlogu zakona rezultat je izmenjenog koncepta inspekcijskog nadzora, (prevashodnih) metoda rada, proširenja kruga vršilaca inspekcijskog nadzora u skladu sa Strategijom reforme javne uprave, preciziranjem kruga lica koji spadaju u nadzirane subjekata (npr. neregistrovanih subjekata) i uvođenja novih instituta ili proširivanja primene pojedinih

instituta uvedenih u pojedinim oblastima inspekcijskog nadzora na opšti režim vršenja ovih poslova (npr. procena rizika, kontrolna lista, akt o primeni propisa).

Saradnja nadležne inspekcije sa drugim državnim organima i organima državne uprave, pravosudnim organima i drugim zainteresovanim organima i organizacijama ostvaruje se u skladu sa nadležnostima inspekcije i oblicima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi i posebnim zakonima, i ona naročito obuhvata međusobno obaveštavanje, razmenu podataka, pružanje pomoći i zajedničke mere i radnje od značaja za inspekcijski nadzor. Odredbama o saradnji inspekcije sa drugim organima i fizičkim i pravnim licima uređuje se saradnja sa policijom i komunalnom policijom i utvrđuje da policija pruža pomoć prema zakonu kojim se uređuje policija – Zakon o policiji („Službeni glasnik RS”, br. 101/05, 63/09 - US i 92/2011) i zakon kojim se uređuje komunalna policija.

U Glavi II. ovog zakona – „Vrste i oblici inspekcijskog nadzora” (čl. 6. i 7.) uređeni su redovan, vanredni, kontrolni i dopunski inspekcijski nadzor, kao njegove vrste, i terenski i kancelarijski inspekcijski nadzor, kao njegovi oblici.

Redovan inspekcijski nadzor vrši se prema planu inspekcijskog nadzora, koji je zasnovan na proceni rizika. Redovan inspekcijski nadzor je pravilo, a vanredan – izuzetak i predstavlja korektiv redovnog inspekcijskog nadzora. Vanredan inspekcijski nadzor vrši se: kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost; kada se posle donošenja plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti; kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekt; kada se postupa po predstavi pravnog ili fizičkog lica. Vanredan inspekcijski nadzor po zahtevu nadziranog subjekta može biti utvrđujući, koji se vrši kada je potrebno utvrditi ispunjenost propisanih uslova nakon čijeg ispunjenja nadzirani subjekt stiče pravo za početak rada ili obavljanja delatnosti, vršenja aktivnosti ili ostvarivanje određenog prava, ili potvrđujući, koji se vrši kada nadzirani subjekt podnese zahtev da se potvrdi zakonitost i bezbednost postupanja u vršenju određenog prava ili izvršenju određene obaveze, odnosno u njegovom poslovanju.

Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora. Dopunski inspekcijski nadzor vrši se, po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru, s tim da se može izvršiti samo jedan dopunski inspekcijski nadzor, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od okončanja redovnog, vanrednog ili kontrolnog inspekcijskog nadzora, čime se podsticajno deluje na savesnost u radu i preventivno na sprečavanje mogućih nesavesnosti i zloupotreba u obavljanju službene dužnosti.

Terenski inspekcijski nadzor vrši se izvan službenih prostorija inspekcije, na licu mesta i sastoji se od neposrednog uvida u zemljište, prostorije, predmete, robu, vozila i druge predmete, akte i dokumentaciju nadziranog subjekta, dok se kancelarijski inspekcijski nadzor vrši u službenim prostorijama inspekcije, uvidom u akte, podatke i dokumentaciju nadziranog subjekta.

U Glavi III. ovog zakona (čl. 8 - 12.) ovog zakona uređeni su praćenje stanja, procena rizika, planiranje, usklađivanje i koordinacija inspekcijskog nadzora.

Moderna inspekcija sve više ima analitičku funkciju, kako bi efikasno upravljala javnim rizicima, obezbedila potporu za preventivno delovanje i drugo vršenje nadzorne funkcije i obezbedila poštovanje zakona. U tom smislu, ovim

zakonom utvrđeno je da inspekcija prikuplja podatke i prati i analizira stanje u oblasti inspekcijskog nadzora koja je u njenom delokrugu, a ti poslovi uključuju prikupljanje i analizu podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi, vođenjem anketa i istraživanja javnog mnjenja i drugim neposrednim prikupljanjem podataka, podataka pribavljenih od državnih organa i imalaca javnih ovlašćenja, statističkih i drugih podataka, prikupljanje i analizu inspekcijske, upravne, sudske i poslovne prakse iz odgovarajuće oblasti inspekcijskog nadzora, i druge srodne poslove. Na osnovu utvrđenog stanja i procene rizika inspekcija priprema plan inspekcijskog nadzora, inicira donošenje, izmene i dopune zakona i drugih propisa, ujednačava i objavljuje praksu inspekcijskog nadzora, preduzima preventivne aktivnosti i predlaže organima uprave i imalcima javnih ovlašćenja preduzimanje aktivnosti i mera na koje su ovlašćeni. Ovim zakonom utvrđeno je da inspekcija može da na svojoj internet stranici objavi spisak nadziranih subjekata za koje, na osnovu podataka dobijenih pomoću kontrolnih listi, utvrdi da su ostvarili najveći stepen usklađenosti poslovanja i postupanja sa zakonom i drugim propisom (tzv. bele liste), kako bi se dali pozitivni primeri i podsticaji drugim subjektima za zakonito poslovanje i postupanje, koje donosi višestruke koristi.

Procena rizika predstavlja okosnicu planiranja i vršenja inspekcijskog nadzora. Rizik predstavlja kombinaciju verovatnoće nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koje mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta i verovatne težine tih posledica. On, prema stepenu, može biti neznatan (tada inspekcija nije dužna da vrši nadzor), nizak, srednji, visok i kritičan (inspekcija tada preduzima potrebne radnje i mere bez odlaganja). Rizik se procenjuje u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora i pre i u toku inspekcijskog nadzora, a inspekcijski nadzor zasniva se na riziku i srazmeran je procenjenom riziku, tako da se rizikom delotvorno upravlja. Kada se u toku realizacije godišnjeg plana inspekcijskog nadzora promene okolnosti na osnovu kojih je procenjen rizik i sačinjen plan, inspekcija usklađuje procenu rizika i plan inspekcijskog nadzora sa novonastalim okolnostima.

Procena rizika u toku pripreme plana inspekcijskog nadzora vrši se tako što inspekcija u praćenju i analizi stanja u oblasti inspekcijskog nadzora koja je u njenom delokrugu identifikuje rizike za zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, koji mogu nastati iz poslovanja ili postupanja nadziranog subjekta i, prema odgovarajućim kriterijumima, procenjuje težinu štetnih posledica i verovatnoću njihovog nastanka, tako da se dobije procenjeni stepen rizika. Težina štetnih posledica procenjuje se polazeći od prirode štetnih posledica, koja proizlazi iz vrste delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta, odnosno karakteristika robe ili proizvoda koga nadzirani subjekat stavlja u promet ili usluga koje nadzirani subjekat pruža, ili radnji koje preduzima, odnosno ovlašćenja koja vrši u sklopu svog poslovanja ili postupanja, a u odnosu na zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, i obima štetnih posledica, pre svega kruga lica koji koriste robu ili proizvod ili usluge, odnosno kruga lica koja ostvaruju određena prava u nadziranom subjektu ili u vezi sa nadziranim subjektom, odnosno opsega zaštićenih dobara, prava i interesa na koje se odnosi delatnost ili aktivnost nadziranog subjekta ili na koje ona utiče. Verovatnoća nastanka štetnih posledica procenjuje se polazeći naročito od prethodnog poslovanja i postupanja nadziranog subjekta, uključujući poslednje utvrđeno stanje zakonitosti i bezbednosti njegovog poslovanja i postupanja, kao i od srpskih standarda i pravila dobre prakse koje nadzirani subjekat primenjuje, sistema upravljanja i unutrašnjeg nadzora zakonitosti, pravilnosti i bezbednosti poslovanja koji se vrši od strane nadziranog subjekta, uzimajući u obzir politiku upravljanja rizicima, različite oblike unutrašnjeg nadzora i reviziju finansijskih izveštaja nadziranog subjekta, stanja u oblasti u kojoj se njegova delatnost ili aktivnost vrši i predviđanja budućih kretanja u njoj, unutrašnjih i spoljnih stručnih, tehničkih, tehnoloških i finansijskih kapaciteta nadziranog subjekta. Pored procene rizika za

nadzirane subjekte, rizik se, prema posebno propisanim kriterijumima, može proceniti i za pojedina teritorijalna, objekte i grupe objekata, u skladu sa delokrugom inspekcije i potrebama vršenja inspekcijskog nadzora.

Procena rizika bliže se uređuje podzakonskim aktima kojima se ovaj zakon izvršava. Inspekcija nije dužna da izvrši inspekcijski nadzor kada se promene elementi na osnovu kojih je izvršena procena i naknadno proceni da je rizik kod nadziranog subjekta neznatan, čime se ne zahteva angažovanje inspekcijskih resursa.

Plan inspekcijskog nadzora zasniva se na utvrđenom stanju u oblasti inspekcijskog nadzora i proceni rizika, propisani su obavezni elementi koje sadrži plan i on se objavljuje na internet stranici inspekcije, čime se čini dostupnim zainteresovanim subjektima. Planiranjem se omogućava pravilna raspodela i upotreba inspekcijskih resursa.

Povećanje sveobuhvatnosti i delotvornosti inspekcijskog nadzora i izbegavanja preklapanja i nepotrebnog ponavljanja inspekcijskog nadzora obezbeđuje se kroz međusobnu saradnju u utvrđivanju programa rada i saradnju u postupku vršenja samostalnog ili zajedničkog inspekcijskog nadzora. Saradnja u postupku vršenja inspekcijskog nadzora ostvaruje se naročito: ako je određena oblast ili pitanje predmet inspekcijskog nadzora više inspekcija; kada je potrebno da više inspekcija istovremeno vrše inspekcijski nadzor prema istom subjektu (zajednički inspekcijski nadzor); radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata; kada se oceni da se nadzor na taj način može izvršiti brže i sa što manje troškova i gubitka vremena za subjekat inspekcijskog nadzora i inspektore. Zajednički inspekcijski nadzor vrši se kada više inspekcija istovremeno treba da izvrši nadzor prema istom nadziranom subjektu, i to: radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet; kad je rizik kod nadziranog subjekta visok ili kritičan; radi preduzimanja hitnih mera koje ne trpe odlaganje; zbog složenosti inspekcijskog nadzora ili značaja otklanjanja nezakonitosti; kada se time dobija na brzini nadzora, uštedi troškova i smanjenju gubitka vremena nadziranog subjekta i inspektora; radi provere predstave koja je u delokrugu dve ili više inspekcija; radi sprečavanja obavljanja delatnosti i vršenja aktivnosti neregistrovanih subjekata koja je u delokrugu dve ili više inspekcija i u drugim slučajevima kada je to određeno.

Obuhvatniji i delotvorniji nadzor i izbegavanje preklapanja i nepotrebnog ponavljanja nadzora, obezbeđuje i Koordinaciona komisija, koju obrazuje Vlada, kao koordinaciono telo prema zakonu kojim se uređuje državna uprava. S tim u vezi, Zakon o državnoj upravi iz 2005. propisuje da Vlada može osnivati koordinaciona tela radi usmeravanja pojedinih poslova iz delokruga više organa državne uprave. Vlada određuje i zadatke koordinacionog tela, rukovođenje koordinacionim telom i sva druga pitanja vezana za rad koordinacionog tela. Uredbom o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 81/07- prečišćen tekst, 69/08, 98/12 i 87/13) propisano je da Vlada može odlukom osnovati koordinaciono telo da bi usmeravalo pojedine poslove iz delokruga više ministarstava i posebnih organizacija. Koordinaciono telo sastavljeno je od predstavnika ministarstava i posebnih organizacija. Odlukom kojom osniva koordinaciono telo Vlada određuje i njegov sastav, zadatke, rok u kome ono podnosi izveštaje Vladi i druga pitanja koja su vezana za njegov rad. O pitanjima koja ne budu sporazumno rešena unutar koordinacionog tela odlučuje Vlada, što će se odnositi i na Koordinacionu komisiju.

Poslovi Koordinacione komisije su praćenje dostignutog nivoa koordinacije inspekcija, iniciranje mera, utvrđivanje smernica i davanje uputstava u cilju unapređenja koordinacije inspekcija i delotvornosti inspekcijskog nadzora, i praćenje njihove realizacije, a naročito za usklađivanje planova njihovog rada, razmenu informacija u vršenju inspekcijskog nadzora, za unapređenje inspekcijskog nadzora na osnovu informacija iz godišnjeg izveštaja o radu inspekcija i za razvoj funkcionalnog jedinstvenog informacionog sistema u cilju efikasnog vršenja inspekcijskog nadzora; razmatranje i davanje mišljenja na nacрте zakone i predloge podzakonskih propisa kojima se uređuju pitanja inspekcijskog nadzora; razmatranje mišljenja, direktiva, metodoloških materijala i priručnika za rad inspekcije, analiza prakse inspekcijskog nadzora i zauzimanje i objavljivanje stavova u cilju ujednačavanja postupanja inspekcije u istim ili sličnim situacijama prema svim subjektima inspekcijskog nadzora; učešće u analizi potreba za finansiranjem, tehničkom opremljenošću, stručnim usavršavanjem inspektora, kao i utvrđivanju programa stručnog usavršavanja inspektora, i podnosi inicijative nadležnim organima koji se odnose na finansiranje, tehničku opremljenost i programe obuka i drugih oblika stručnog usavršavanja inspektora; davanje stručnih mišljenja o predlozima kontrolnih lista, kao i njihovih izmena i dopuna; objava na svojoj internet stranici propisa, akata i dokumenata koji se odnose na inspekcijski nadzor, pružanje obaveštenja koja se odnose na nadležnosti inspekcija; podnošenje izveštaja Vladi i davanje predloga za preduzimanje mera iz njene nadležnosti, kao i obavljanje drugih poslova utvrđenih ovim zakonom i zadataka utvrđenih aktom o osnivanju. Inspekcije su dužne da se pridržavaju smernica i uputstava koje utvrđuje i daje Koordinaciona komisija, čime ovi akti imaju obavezujuće dejstvo za inspekcije, a član Koordinacione komisije koji nije saglasan sa ovim smernicama i uputstvima može da podnese predlog Vladi da zauzme stav povodom ovog pitanja. Poslove razvoj funkcionalnog jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije Koordinaciona komisija obavlja u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za poslove elektronske uprave (sada: Direkcija za elektronsku upravu u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, a bivša Uprava za digitalnu agendu), koji obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na uspostavljanje i održavanje ovog funkcionalnog jedinstvenog informacionog sistema u cilju efikasnog vršenja inspekcijskog nadzora. Stručne i administrativno-tehničke poslove za Koordinacionu komisiju obavlja ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, u okviru koga se obrazuje unutrašnja organizaciona jedinica zadužena za podršku Koordinacionoj komisiji. U okviru Koordinacione komisije mogu da se obrazuju radne grupe i stručni timovi za određenu oblast, odnosno određena pitanja inspekcijskog nadzora. Radnom grupom, odnosno stručnim timom rukovodi član Koordinacione komisije, a u radu radne grupe, odnosno stručnog tima mogu učestvovati predstavnici inspekcija koje nemaju članove u sastavu Koordinacione komisije, imalaca javnih ovlašćenja, udruženja, komora i drugih asocijacija, naučnih i obrazovnih ustanova, kao i drugih organizacija čiji je rad povezan sa sistemom i poslovima inspekcijskog nadzora. Pomoću rada u okviru radnih grupa i stručnih timova ostvaruje se bolja inforisanost donosilaca odluka, dijalog i razmena informacija zainteresovanih strana, čime se stvaraju uslovi za bolji kvalitet odluka, odnosno kontinuirano unapređenje koordinacije inspekcijskog nadzora.

Koordinaciona komisija dostavlja smernice i uputstva iz stava 2. tačka 1) ovog člana načelniku upravnog okruga radi vršenja poslova iz svog delokruga u pogledu unapređenja koordinacije inspekcija i delotvornosti inspekcijskog nadzora.

Kada je reč o vertikalnoj koordinaciji inspekcijskog nadzora, predviđeno je da koordinaciju poslova inspekcijskog nadzora iz delokruga republičke inspekcije poverenih autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, primenom ovlašćenja u vršenju nadzora nad radom propisanih zakonom kojim se uređuje državna uprava, vrši republička inspekcija. S ovim u vezi, Zakonom o državnoj upravi iz 2005. u članu

46. stav 1. propisano je da se nadzor nad radom sastoji od nadzora nad zakonitošću rada i nadzora nad svrsishodnošću rada organa državne uprave i imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave, a članom 47. stav 1. da je organ državne uprave ovlašćen je da u vršenju nadzora nad radom: zahteva izveštaje i podatke o radu; utvrdi stanje izvršavanja poslova, upozori na uočene nepravilnosti i odredi mere i rok za njihovo otklanjanje; izdaje instrukcije; naloži preduzimanje poslova koje smatra potrebnim; pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti; neposredno izvrši neki posao ako oceni da se drukčije ne može izvršiti zakon ili drugi opšti akt; predloži Vladi da preduzme mere na koje je ovlašćena. Izveštaj o radu sadrži prikaz izvršavanja zakona, drugih opštih akata i zaključaka Vlade, preduzete mere i njihovo dejstvo i druge podatke.

Što se tiče koordinacije inspekcijuskog nadzora nad poslovima iz izvorne nadležnosti lokalnih vlasti (autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave), ovim zakonom je predviđeno da se odlukom nadležnog organa autonomne pokrajine i organa jedinice lokalne samouprave određuje telo koje koordinira ovaj inspekcijuski nadzor. Za koordinaciju inspekcijuskog nadzora koga vrše lokalne vlasti u vršenju poverenih poslova nadležna je Koordinaciona komisija.

U Glavi IV. ovog zakona (čl. 13 - 44.) uređeno je vršenje inspekcijuskog nadzora. U okviru ove glave bliže su uređeni preventivno delovanje inspekcije i kontrolne liste. Preventivno delovanje inspekcije ostvaruje se javnošću rada, a naročito objavljivanjem važećih propisa, planova inspekcijuskog nadzora, kontrolnih lista, obaveštavanjem javnosti o promenama propisa i pravima i obavezama za nadzirane subjekte, obaveštavanjem javnosti o saznanjima inspekcije o postojanju ozbiljnog rizika po vitalne vrednosti i preduzetim merama i radnjama kako bi se taj rizik otklonio ili umanjio, pružanjem stručne i savetodavne podrške nadziranom subjektu ili licu koje ostvaruje određena prava u nadziranom subjektu (npr. zaposlena i radno angažovana lica) ili u vezi sa nadziranim subjektom, uključujući izdavanje akta o primeni propisa i službene savetodavne posete, koje inspekcija organizuje van inspekcijuskog nadzora, u kojima se nadziranim subjektima na licu mesta pruža ova podrška radi ostvarenja zakonitosti i bezbednosti njihovog poslovanja i postupanja, sa davanjem preporuka, a bez sankcionisanja, osim kada su za to ispunjeni uslovi postavljeni ovim zakonom, i preduzimanjem preventivnih inspekcijuskih nadzora i drugih podesnih aktivnosti, naročito kada se utvrdi da postoje rani znaci verovatnoće nastanka štetnih posledica. Ozbiljan rizik je rizik koji zahteva hitno postupanje inspekcije i drugih nadležnih organa i organizacija radi sprečavanja nastanka štetnih posledica po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, uključujući i rizik kod koga štetne posledice nisu trenutne ili neposredne. Informacije o ozbiljnom riziku po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet su informacije od javnog značaja i ne mogu predstavljati poslovnu tajnu.

Kontrolna lista je dokument koji sadrži spisak prioriternih pitanja provere i drugih radnji za koje je inspekcija ovlašćena i inspektor preduzima one provere i druge radnje koji su sadržani u kontrolnoj listi, a druge provere i radnje na koje je ovlašćen može da preduzme ako u toku nadzora utvrdi da je neophodno da se one preduzmu radi potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i zakonitog postupanja, a kada to nalažu razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po definisane vitalne vrednosti. Prioritetna pitanja provere određuju se prema težini mogućih štetnih posledica u određenoj oblasti saglasno pravilima o proceni rizika. Po potrebi, a najmanje jednom godišnje inspekcija preispituje sadržinu kontrolne liste, menja je i dopunjava, kako bi se postigla njena ažurnost i verodostojnost, efikasna procena rizika i ocena stanja zakonitosti u oblasti inspekcijuskog nadzora. Kontrolne liste treba pripremati tako da se prvo počne od znanja i iskustava stečenih u radu inspekcije i na terenu, što daje odlučne smernice za procenu rizika i utvrđivanje prioriteta, pa ih uporediti sa propisima i, po potrebi, dopuniti, nego krenuti od zahteva iz propisa i

onda ih korigovati znanjem i iskustvom sa terena. Na ovaj način ostvaruje se usredsređenost kontrolne liste na ozbiljnije rizike i povećava njena praktična vrednost. Kontrolne liste se mogu pripremiti za oblast inspekcijskog nadzora, podoblasti u okviru te oblasti ili za više srodnih i povezanih oblasti ili podoblasti u delokrugu inspekcije. Objavom i dostupnošću kontrolnih lista pomaže se nadziranim subjektima da sprovedu „samo-inspekciju”, otklone rizike i pravovremeno usklade svoje poslovanje i postupanje sa zakonom i drugim propisom.

Ovim zakonom uređeno je prikupljanje podataka od značaja za vršenje inspekcijskog nadzora nad određenim nadziranom subjektom na taj način da se istovremeno postigne najbolja moguća obaveštenost inspektora o nadziranom subjektu i predmetu nadzora i smanji administrativni teret nadziranih subjekata. Teret prikupljanja podataka i informacija treba da bude prvenstveno na inspektor i on treba da unapred dobro pripremi za vršenje inspekcijskog nadzora, kako bi se smanjilo njegovo trajanje i kako bi znao šta tačno traži i nadzire, pa tek ako inspektor ne može da pribavi relevantne podatke i informacije po službenoj dužnosti, onda treba da ih traži od nadziranog subjekta, a ne obrnuto, kao što se dešava u praksi.

Rukovodilac inspekcije ili lice koje on ovlasti izdaje pisani nalog za inspekcijski nadzor, a inspekcijski nadzor počinje kad inspektor uruči nadziranom subjektu nalog za inspekcijski nadzor (uređeni su i izuzeci u slučaju odbijanja uručjenja naloga ili neizdavanja naloga u skladu sa zakonom). Nalog za inspekcijski nadzor sadrži podatke neophodne za pokretanje inspekcijskog nadzora. Bitna odredba ovog zakona kojom se poboljšava pravna sigurnost i izvesnost nadziranog subjekta je da nalog obavezno sadrži planirano trajanje inspekcijskog nadzora (dan početka i okončanja nadzora). Nalog se u delu trajanja nadzora, kada opravdani razlozi to zahtevaju, može dopuniti. S obzirom da će nadzirani privredni subjekat biti upoznat sa planiranim trajanjem inspekcijskog nadzora, on može saglasno tom trajanju da bolje planira svoje poslovne obaveze i obavlja svoje poslove. Bitno je istaći i da opis predmeta inspekcijskog nadzora koji se navodi, takođe iz razloga pravne sigurnosti i izvesnosti nadziranog subjekta, utvrđuje tako da bude precizan i jasan, u skladu sa vrstom i prirodom inspekcijskog nadzora, kako bi nadzirani subjekat znao šta se tačno traži od njega i šta se tačno kontroliše, a ne da bude uopšten i nejasan, tako da se ne može sa sigurnošću utvrditi šta se traži i kontroliše. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor je vezan sadržinom naloga, odnosno utvrđenim predmetom inspekcijskog nadzora, osim ako se inspekcijski nadzor vrši nad neregistrovanim subjektom nadzora – kada se inspekcijski nadzor može vršiti i bez naloga i u granicama predmeta koje inspektor utvrđuje tokom trajanja nadzora. Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, ali je u bliskoj vezi sa tim predmetom, inspektor pribavlja dopunu tog naloga (dopunski nalog) za inspekcijski nadzor, nakon čega nastavlja postupak. U zahtevu za izdavanje dopunskog naloga inspektor obrazlaže blisku vezu sa predmetom nadzora i potrebu izdavanja dopunskog naloga. Pre traženja dopunskog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano. Dopunski nalog nije potreban kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, što se posebno obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru. Nalog za inspekcijski nadzor može da se dopuni i kada je neophodno povećati broj inspektora koji vrše nadzor i produžiti trajanje nadzora. Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor otkrije nezakonitost koja je izvan granica nalogom utvrđenog predmeta inspekcijskog nadzora, a nije u bliskoj vezi sa tim predmetom, inspektor za sprovođenje tog nadzora koji je izvan granica utvrđenog predmeta pribavlja zaseban nalog za vanredan inspekcijski nadzor, s tim da je neophodno da su ispunjeni uslovi

za vanredan inspekcijski nadzor u skladu sa ovim zakonom. U zahtevu za izdavanje zasebnog naloga inspektor obrazlaže potrebu izdavanja tog naloga. Pre traženja zasebnog naloga inspektor vrši obezbeđenje dokaza ako postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći docnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano. Nalog se izdaje za redovan, vanredan i dopunski inspekcijski nadzor, s tim da je vanredan i dopunski inspekcijski nadzor moguć i bez naloga za inspekcijski nadzor, odnosno bez dopunskog ili zasebnog naloga, kada to zahtevaju razlozi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, što se obrazlaže u zapisniku o inspekcijskom nadzoru, a za kontrolni inspekcijski nadzor ne izdaje se nalog, zbog prirode ovog nadzora, koga inspektor vrši radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora.

Obaveštenje o predstojećem inspekcijskom nadzoru je pravilo, a otpočinjanje inspekcijskog nadzora bez obaveštavanja nadziranog subjekta o predstojećem nadzoru je izuzetak, i to kada postoje razlozi za neodložno postupanje ili bojazan da bi obaveštenje umanjilo ostvarenje cilja inspekcijskog nadzora ili kada to nalaže zaštita javnog interesa, otklanjanje neposredne opasnosti po utvrđena zaštićena dobra, prava i interese. Razlozi za izostavljanje obaveštenja navode se u nalogu za inspekcijski nadzor.

Postupak inspekcijskog nadzora pokreće se i vodi po službenoj dužnosti. ili povodom zahteva nadziranog subjekta za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i povodom zahteva drugog lica kome je posebnim zakonom priznato svojstvo stranke u postupku. Kod ocene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti inspektor uzima u obzir predstavke građana i pravnih lica. Predstavke građana i pravnih lica imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative. Inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava. Ovim zakonskim odredbama omogućava se da se inspekcije ne opterećuju neosnovanim predstavkama i da mogu pravilno da raspoređuju resurse u skladu sa planom inspekcijskog nadzora zasnovanom na proceni rizika, umesto da nepotrebno troše vreme i druge resurse na bavljenje neosnovanim predstavkama i tako dolaze u situaciju da ne mogu da sprovedu planirane nadzore i upravljaju procenjenim rizicima po zakonom zaštićena dobra, prava i interese. Kad inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, obavestiće o tome podnosioca predstavke u kratkom roku koji je propisan ovim zakonom, kao i o ishodu pokrenutog vanrednog inspekcijskog nadzora.

Inspekcijski nadzor vrši se u radno vreme nadziranog subjekta koji je privredni subjekat, drugo pravno lice ili odgovarajući organizacioni oblik za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti, i to je pravilo, a izuzetno, moguć je i van radnog vremena nadziranog subjekta, i to kada postoje razlozi za neodložno postupanje; kada je rizik visok ili kritičan; kada je neophodno da se preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet.

Nadzirani subjekt u postupku inspekcijskog nadzora ima pravo: da bude upoznat sa predmetom i trajanjem postupka, nalogom za inspekcijski nadzor, i drugim aktima donetim u postupku; da bude upoznat sa pravima i dužnostima koje ima u vezi sa inspekcijskim nadzorom; da se izjasni o činjenicama bitnim za potpuno i pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i ponuđenim dokazima; da učestvuje u izvođenju dokaza, postavlja pitanja svedocima i veštacima, iznosi činjenice koje su od značaja za inspekcijski nadzor; da predlaže dokaze i iznosi pravne tvrdnje,

zahteva preventivno delovanje; da upozori inspektora na tajnost informacija koje mu čini dostupnim; da ukaže na nezakonitosti u postupku i da zahteva da se one otklone; da zahteva naknadu štete koja mu je prouzrokovana nezakonitim inspekcijskim nadzorom. Ako više inspekcija vrši zajednički nadzor, nadzirani subjekt ima pravo da inspektorima uskrati davanje podataka i izjava koje je dao jednom inspektorima, čime se postiže njegovo administrativno rasterećenje. Isto tako, nadzirani subjekt ima pravo da inspektorima uskrati davanje podataka i izjava o predmetu ranije izvršenog nadzora, osim ako su se ti podaci u međuvremenu promenili, kao i kada je neophodno radi preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. Nadzirani subjekt dužan je da inspektorima koji mu predoči službenu legitimaciju i uruči nalog za inspekcijski nadzor, kada je on izdat, odnosno koji postupi u skladu pravilima propisanim za slučaj odbijanja uručenja naloga, omogućiti nesmetan inspekcijski nadzor, što podrazumeva, naročito: stavi na raspolaganje odgovarajući radni prostor za terenski nadzor; obezbedi uvid u poslovne knjige, opšte i pojedinačne akte, evidencije, izveštaje, ugovore, privatne isprave i drugu dokumentaciju od značaja za inspekcijski nadzor, a u obliku u kojem ih poseduje i čuva; omogućiti pristup lokaciji, zemljištu, objektima, poslovnom i drugom nestambenom prostoru, postrojenjima, uređajima, prevoznim sredstvima i drugim predmetima od značaja za inspekcijski nadzor; blagovremeno pruži potpune i tačne podatke koji su mu dostupni, a ako nešto od toga ne može – da razloge za to pismeno obrazloži inspektorima. Nadzirani subjekt dužan je da poštuje integritet i službeno svojstvo inspektora. Nadzirani subjekt dužan je da se na zahtev inspektora usmeno ili pismeno izjasni o predmetu nadzora.

Ovim zakonom uređena su i ovlašćenja inspektora radi utvrđivanja činjenica. Između ostalog, propisano je da je inspektor ovlašćen da radi utvrđivanja činjenica izvrši uvid u javne isprave i podatke iz registara i evidencija koje vode državnim organima, organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave i imaoci javnih ovlašćenja ako su neophodni za inspekcijski nadzor, a nije mogao da ih pribavi po službenoj dužnosti, koje rešenje je na liniji obrazloženog zakonskog rešenja o pribavljanju relevantnih podataka i informacija po službenoj dužnosti u pripremi inspektora za inspekcijski nadzor. Takođe, ovim zakonom predviđeno je i ovlašćenje inspektora da načini uvid u ličnu ili drugu javnu ispravu sa fotografijom koja je podobna da se identifikuju ovlašćena lica u nadziranom subjektu, druga zaposlena ili radno angažovana lica, fizička lica koja su nadzirani subjekti, svedoci, službena lica i zainteresovana lica, kao i fizička lica koja su zatečena na mestu nadzora. Ovo ovlašćenje je vrlo korisno za vršenje terenskog inspekcijskog nadzora i u svemu odgovara statusu inspektora kao službenog lica, a istovremeno se izbegava neopravdano trošenje policijskih resursa i angažovanje pripadnika policije (npr. saobraćajna policija, komunalna policija) na traženje inspekcije samo radi vršenja ovlašćenja utvrđivanja identiteta lica uvidom u ličnu ispravu, jer inspekcije koje su tražile angažovanje policije nisu imale to ovlašćenje. Naime, određene inspekcije su posebnim zakonima ovlašćene da identifikuju lica uvidom u ličnu kartu ili drugu ispravu, dok druge to nisu, iz kojih razloga je ovo ovlašćenje opštim zakonom utvrđeno kao opšte ovlašćenje svih inspektora. Ovim zakonom utvrđena su i druga ovlašćenja inspektora radi utvrđivanja činjenica u vidu uzimanja izjava, pregleda dokumentacija, pregleda i fotografisanja prostora, uzimanja uzoraka radi njihovog ispitivanja i preduzimanja drugih radnji.

Propisano je i da ako nadzirani subjekat obavlja delatnost preko organizacionih jedinica u svom sastavu koje se nalaze na različitim adresama, inspekcijski nadzor u pogledu zajedničkih elemenata poslovanja ili postupanja i unutrašnjih pravila, opštih akata i procesa nadziranog subjekta vrši inspekcija nadležna prema mestu sedišta tog nadziranog subjekta. U vršenju inspekcijskog

nadzora prema organizacionoj jedinici ovog nadziranog subjekta, inspekcija nadležna za inspekcijski nadzor nad poslovanjem organizacione jedinice dužna je da pribavi podatke i informacije o zajedničkim elementima poslovanja ili postupanja, unutrašnjim pravilima, aktima i procesima ovog subjekta od inspekcije nadležne prema mestu sedišta tog nadziranog subjekta. U slučaju neujednačenog postupanja inspekcije ili više inspekcija u vršenju inspekcijskog nadzora prema organizacionim jedinicima ovog nadziranog subjekta, ovaj subjekat, odnosno inspekcija može da zatraži akt o primeni propisa od nadležnog organa ili organizacije. Na ovaj način uređuje se inspekcijski nadzor prema, pre svega, većim privrednim društvima (npr. trgovinski lanci) koji obavljaju delatnost u više opština, a i u istoj opštini na različitim adresama (npr. prodavnice i dr. prodajni objekti). Naime, nisu retke situacije da se prema jednom privrednom društvu, zbog njegove veličine i razgranatosti, prilično često sprovode inspekcijski nadzori iz iste i različitih oblasti, pri čemu se u tim nadzorima traže i proveravaju elementi poslovanja ili postupanja, unutrašnja pravila, akti i procesi nadziranog subjekta koji su zajednički i isti za sve organizacione jedinice. Iz tih razloga potrebno je smanjiti administrativni teret za ove subjekte, a istovremeno i pravilno rasporediti inspekcijske resurse, tako da se ne pregledaju ponovo iste stvari koje su već iskontrolisane. S ovim u vezi, u vršenju inspekcijskog nadzora treba imati u vidu da ovi subjekti, budući da se radi o velikim društvima, sa većim brojem objekata i radnika, što logično zahteva dobru organizaciju kako bi se društvo održalo na tržištu, imaju ustrojena sopstvena pravila propisana unutrašnjim aktima, te da se zaposleni i menadžeri, po prirodi stvari, prvenstveno pridržavaju tih internih pravila i akata.

Inspektor mora da pribavi odluku nadležnog suda ako namerava da pregleda stambeni prostor, a njegov vlasnik ili korisnik se protive pregledu. Sud dozvoljava pregled stambenog prostora ako postoji osnovana sumnja da se u njemu vrše nedozvoljene delatnosti ili delatnosti vrše suprotno propisima; da se u njemu čuvaju predmeti, životinje ili druge stvari suprotno propisima; da neregistrovani subjekat obavlja delatnost u stambenom prostoru; da će pri pregledu stambenog prostora ili pojedinih stvari u njemu biti otkrivene druge nezakonitosti. Stambeni prostor pregleda se u prisustvu dva punoletna lica kao svedoka i ograničava na deo kojim se ostvaruje svrha nadzora. Ove zakonske norme u skladu sa odredbama Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 98/06), kojim je u članu 40. utvrđena i uređena nepovredivost stana. Prema tome, radi utvrđivanja činjenica, inspekcija mora da pribavi pismenu naredbu osnovnog suda ako namerava da izvrši uviđaj u stambenom prostoru kada se njegov vlasnik ili korisnik, odnosno držalac (nadzirani subjekat ili treće lice) protivi vršenju uviđaja. Inspekcija podnosi pismeni predlog čiji je sadržaj propisan (označenje stambenog prostora, označenje inspekcije, svrhu uviđaja i uslove pod kojima ga treba izvršiti, činjenice koje treba da se dokažu, očekivano trajanje uviđaja i dr). Predlogom može da se traži i dozvola za vršenje pretresanja stambenog prostora i stvari u njemu. Sud može da zatraži od inspekcije koja je podnela predlog dodatna objašnjenja i dokaze, kako bi utvrdio utemeljenost i potpunost predloga. Sud o predlogu odlučuje bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova od podnošenja potpunog predloga. Zakon definiše situacije u kojima sud dozvoljava uviđaj i/ili pretresanje stambenog prostora i stvari u njemu. Takođe, detaljno je uređen sadržaj naredbe, koji je sličan predlogu. Inspekcija je ovlašćena da započne uviđaj u stambenom prostoru najkasnije u roku od osam dana od dana izdavanja naredbe. Uviđaj u stambenom prostoru vrši se u prisustvu dva punoletna lica kao svedoka i ograničava na deo kojim se ostvaruje svrha nadzora. Vlasnik ili korisnik, odnosno držalac stambenog prostora ima pravo da sam ili preko svog punomoćnika prisustvuje vršenju uviđaja u stambenom prostoru, osim kada se radi o neophodnosti otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti za ljude ili imovinu.

Treća lica dužna su da inspektoru dozvole pristup poslovnom i drugom nestambenom prostoru, zemljištu ili objektu čiji su vlasnici ili korisnici, odnosno

držaoci kada je verovatno da nadzirani subjekat u ili na njemu obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili da se tu nalaze predmeti od značaja za inspekcijски nadzor, kao i prelazak preko zemljišta ili prostora u tu svrhu. Ako ne omoguće inspekcijски nadzor, inspektor ima prema njima ovlašćenja kao prema nadziranom subjektu. Treća lica koja raspolažu dokazima i drugim podacima potrebnim za inspekcijски nadzor dužna su da ih pruže inspektor i omoguće mu saslušanje svedoka, u roku od tri dana od zahteva inspektora.

Ovim zakonom uređeno je i privremeno oduzimanje predmeta radi obezbeđenja dokaza, uslovi za oduzimanje, izdavanje potvrde o oduzetom predmetu, čuvanje oduzetih predmeta i uslovi pod kojima se njima može raspolagati i kada se oni uništavaju.

Zakon uređuje i mere upravljene prema nadziranom subjektu (inspekcijске upravne mere), pa tako nadziranom subjektu inspektor može izreći preventivnu meru, meru za otklanjanje nezakonitosti, posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene ili meru za zaštitu prava trećih lica. Inspektor izriče one mere koje su srazmerne procenjenom riziku i otkrivenim, odnosno verovatnim nezakonitostima i štetnim posledicama kojima se najpovoljnije po nadziranog subjekta postižu cilj i svrha zakona i drugog propisa, i obavezno se stara da te mere budu srazmerne ekonomskoj snazi nadziranog subjekta, da se njihove štetne posledice svedu na najmanju meru i nastavi održivo poslovanje i razvoj nadziranog subjekta.

Inspektor nalaže ili predlaže, odnosno izriče odgovarajuće preventivne mere ako je to potrebno da bi se sprečio nastanak nezakonitosti. Preventivne mere su upozoravanje nadziranog subjekta o njegovim obavezama iz zakona i drugih propisa, kao i o drugim merama upravljenim prema nadziranom subjektu i sankcijama propisanim za postupanja suprotna tim obavezama, ukazivanje nadziranom subjektu na mogućnost nastupanja štetnih posledica njegovog poslovanja ili postupanja, predlaganje ili nalaganje preduzimanja radnji radi otklanjanja uzroka verovatnih štetnih posledica, kao i odgovarajućih mera predostrožnosti u cilju sprečavanja nastanka mogućih štetnih posledice, te druge mere kojima se postiže prevencija. Preventivne mere mogu se izreći i nepoznatom subjektu inspekcijskog nadzora. Neregistrovanom subjektu se ne može izreći preventivna mera.

Ako otkrije nezakonitost u poslovanju ili postupanju nadziranog subjekta, inspektor mu ukazuje na nezakonitost i opominje ga zbog toga, u skladu sa ovlašćenjima propisanim u posebnom zakonu nalaže ili predlaže mere i primeren rok za njeno otklanjanje i njenih štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, i to unosi u zapisnik o inspekcijskom nadzoru. Nadzirani subjekt dužan je da pismeno obavesti inspektora o tome da li je u ostavljenom roku preduzeo mere koje su mu naložene, odnosno predložene i ako jeste – inspektor okončava postupak inspekcijskog nadzora dostavljanjem nadziranom subjektu zapisnika u kome se navodi da nisu utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci u njegovom poslovanju ili postupanju. Radi utvrđivanja da li su blagovremeno preduzete naložene odnosno predložene mere, inspektor može da od nadziranog subjekta traži da uz obaveštenje priloži dokumentaciju, odnosno drugi materijal (fotografije i dr.) iz koga je vidljivo da su utvrđena nezakonitost i njene štetne posledice otklonjene a propisane obaveze ispunjene. Ako nadzirani subjekt blagovremeno ne preduzme mere koje su mu naložene, odnosno predložene, što inspektor proverava u kontrolnom inspekcijskom nadzoru, inspektor donosi rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti i njenih štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza. Inspektor može bez odlaganja doneti rešenje kojim izriče mere za otklanjanje nezakonitosti, bez prethodnog ukazivanja na nezakonitost i ostavljanja roka za njeno otklanjanje i njenih štetnih posledica i ispunjavanje propisanih obaveza, ako to nalaže neophodnost preduzimanja hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne

opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. Inspektor može istovremeno izreći više mera za otklanjanje nezakonitosti.

Ako nadzirani subjekt ne otkloni nezakonitost u ostavljenom roku, inspektor je ovlašćen da donese rešenje i izrekne meru kojom, do otklanjanja nezakonitosti, nadziranom subjektu zabranjuje obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili zaplenjuje predmete ili dokumentaciju koji su mu poslužili za povredu propisa ili su time nastali. Inspektor je ovlašćen da, bez ostavljanja roka za otklanjanje nezakonitosti, izrekne meru zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti ili zaplene predmeta ili dokumentacije ako je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode veće vrednosti, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost. Inspektor koji zabrani obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ima pravo da naredi da se nadziranom subjektu zapečate poslovne i proizvodne prostorije, objekti i drugi prostor u kome obavlja delatnost ili vrši aktivnost ili koji tome služi, postrojenja, uređaji, oprema, pribor, sredstva rada i drugi predmeti kojima obavlja delatnost ili vrši aktivnost. Inspektor može izreći i drugu posebnu meru naredbe, zabrane ili zaplene, (npr. mera povlačenja ili opozivanja proizvoda, mere ograničenja, mera uništavanja predmeta, mera rušenja objekta i dr), kad je to određeno posebnim zakonom.

Ako je nadzirani subjekt, povređujući zakon ili drugi propis, omeo ostvarivanje, odnosno povredio prava ili pravne interese trećih lica, inspektor mora da treća lica, na njihov zahtev, upozna sa svojim nalazom, merama koje je izrekao i drugim podacima bitnim za ostvarivanje njihovih prava. Ako je to potrebno radi zaštite prava ili pravnih interesa trećih lica, inspektor može da donese zaključak kojim objavljuje svoje rešenje ili njegov sažetak na određeno vreme na vidljivom mestu u poslovnim prostorijama nadziranog subjekta ili na njihovom ulazu, u javnim glasilima, na svojoj internet stranici ili na drugi način, o trošku nadziranog subjekta, vodeći računa o pravnoj zaštiti trećih lica, ekonomičnosti i javnosti obaveštavanja.

Ako inspektor nađe da je nadzirani subjekt povredio zakon ili drugi propis čiju primenu nadzire druga inspekcija, dužan je da, prema svom znanju i iskustvu, o stanju koje je zatekao sastavi zapisnik, kojeg bez odlaganja prosleđuje inspekciji u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekt, kao i drugom nadležnom organu i Koordinacionoj komisiji, radi preduzimanja radnji i mera iz delokruga te inspekcije, odnosno vršenja zajedničkog inspekcijskog nadzora ili saradnje u obavljanju poslova. Inspektor koji zatekne neregistrovanog subjekta kako se bavi delatnošću ili vrši aktivnost iz delokruga druge inspekcije, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava poresku inspekciju i inspekciju u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši neregistrovani subjekt, kao i druge nadležne organe. Inspektor koji uoči da je u pogledu obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije neophodno preduzeti hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, o zatečenom stanju, bez odlaganja, obaveštava inspekciju u čijem delokrugu je delatnost koju obavlja ili aktivnost koju vrši nadzirani subjekt i sektor koji obavlja poslove koji se odnose na vanredne situacije u okviru ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, koji preduzimaju odgovarajuće radnje i mere za sprečavanje nastanka štetne posledice. Neposredno po obaveštavanju, inspektor sačinjava službenu belešku o zatečenom stanju i učinjenim obaveštenjima.

Na zahtev fizičkog ili pravnog lica ili po sopstvenoj inicijativi inspekcija, odnosno nadležni organ u čijem sastavu je inspekcija izdaje i objavljuje akt o primeni propisa, u roku za davanje mišljenja utvrđenim Zakonom o državnoj upravi, koji

iznosi 30 dana. Licu koje je postupilo prema aktu o primeni propisa, u pogledu predmeta akta o primeni propisa, ne može biti izrečena mera predviđena ovim zakonom, osim ako je posle izdavanja akta o primeni propisa, promenjen propis tako da se drukčije uređuje predmet akta o primeni propisa; ako je akt o primeni propisa bio netačan, a inspekcija ili drugi nadležni organ ili organizacija koja je izdala akt o primeni propisa obavesti ovo lice o tome, pri čemu je od obaveštenja do početka postupka inspeksijskog nadzora bilo dovoljno vremena da ovo lice otkloni nezakonitost koja je nastala usled netačnog akta o primeni propisa; ako je izricanje mera neophodno radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet, s tim da u tom slučaju lice ima pravo na naknadu pretrpljene štete. Inspektor koji utvrdi ili smatra da je akt o primeni propisa netačan, o tome obaveštava nadležni organ koji je sačinio taj akt. Kako bi se upotpunila pravna sigurnost i dosledno ustanovio pravni položaj lica koje je postupalo prema uputstvima koje mu je dala država, propisano je i da se u postupku koji se vodi pred sudom ili drugim organom za delo kažnjivo zakonom ili drugim propisom protiv lica koje je postupilo prema aktu o primeni propisa, smatra da je ovo lice ovaj propust učinilo u pravnoj zabludi, osim u slučaju promene propisa ili kada je izdat netačan akt uz ispunjenje propisanih uslova. Teret dokazivanja da lice nije bilo u pravnoj zabludi snosi suprotna stranka.

Ovim odredbama u inspeksijski nadzor se uvodi poseban oblik garantnog akta, predviđenog prethodnim predlogom, a sada nacrtom zakona o opštem upravnom postupku. Garantni akt predstavlja sredstvo kojim stranci, na njen zahtev, organ jemči postojanje određenog pravnog stanja u budućnosti i tako ovaj akt unosi izvesnost u buduće (predstojeće) odnose organa i stranke. Predlogom zakona o opštem upravnom postupku, koji je povučen iz skupštinske procedure, bilo je predviđeno da garantni akt ne obavezuje organ: ako zahtev za donošenje upravnog akta ne bude podnet u roku određenom garantnim aktom; ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta; ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet. Kada je reč o komparativnopravnoj regulativi i praksi, zakonska rešenja o oslobađanju od izricanja i preduzimanja inspeksijskih mera nakon pružene stručne i savetodavne podrške od strane inspekcije, sa odgovarajućim izuzecima kada mere mogu biti izrečene i preduzete, sadrži litvanski Zakon o javnoj upravi, u okviru koga su uređene i inspekcije i inspeksijski nadzor. Pravni institut „uveravajućeg mišljenja“ („uveravajućeg saveta“) iz litvanskog zakona poslužio je kao uzor za pripremu rešenja Zakona o inspeksijskom nadzoru o oslobađanju od izricanja inspeksijskih mera. U Litvaniji, „uveravajuće mišljenje“ je najpre zaživelo u poreskim organima (2004) i pokazalo dobre efekte i za privredne subjekte i građane i za inspektore i druge službenike, tako da je potom pomenutim zakonom o javnoj upravi preuzeto kao rešenje za sve inspekcije. „Uveravajući savet“, kao pravni institut, u primeni je i u određenim drugim zemljama, kao što je Velika Britanija, čije institucije promovišu ovu praksu.

Ovim zakonom uređen je i inspeksijski nadzor kod nepoznatog subjekta i u slučaju nepoznatog ovlašćenog lica nadziranog subjekta, uključujući postavljanje privremenog zastupnika pravnom licu koje nema zastupnika.

Predlogom zakona uređen je i poseban postupak prema neregistrovanom subjektu. Zakonima kojima se uređuje vršenje inspeksijskog nadzora od strane određenih inspekcija (poreska inspekcija, tržišna inspekcija, inspekcija rada, turistička inspekcija) u većoj ili manjoj meri uređen je postupak prema neregistrovanom subjektu. Tako, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br. 80/02, 84/02 - ispravka, 23/03 - ispravka, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - dr. zakon, 62/06 - dr. zakon, 63/06 - ispravka dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09 - dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 - ispravka, 93/12, 47/13, 108/13 i

68/14) u čl. 129a, 129b i 129v uređuje utvrđivanje poreske obaveze licu koje obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost. Tim zakonom redviđeno je da se terenska kontrola kod lica koje obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost vrši bez plana kontrole i naloga za kontrolu. Ako se u postupku terenske kontrole utvrdi da lice obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost, poreska obaveza tom licu utvrđuje se rešenjem, primenom metode procene poreske osnovice parifikacijom. Rešenje o utvrđivanju poreza dostavlja se licu koje obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost, sa nalogom da u roku od 45 dana od dana dostavljanja rešenja, kod nadležnih organa izvrši registraciju, odnosno prijavu te delatnosti, plati utvrđenu poresku obavezu na propisane uplatne račune javnih prihoda i otkloni druge utvrđene povrede zakona. Ako se u postupku terenske kontrole utvrdi da lice, koje je obavljajući neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost, stavljalo robu u promet, poreski inspektor može rešenjem privremeno oduzeti robu koju je zatekao u kontroli, a može privremeno oduzeti i opremu kojom obveznik obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost, a koju zatekne u postupku kontrole. Ako lice koje obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenu delatnost, u propisanom roku izvrši registraciju, odnosno prijavu delatnosti, plati utvrđenu poresku obavezu i otkloni druge utvrđene nepravilnosti, oduzeta roba mu se vraća, osim robe podložne kvarenju i robe čije čuvanje iziskuje velike troškove. Članom 76. stav 1. tačka 1) u vezi sa čl. 11. i 30. Zakona o trgovini („Službeni glasnik RS”, br. 53/10 i 10/13) propisano je da će se novčanom kaznom od 50.000,00 do 150.000,00 dinara kazniti fizičko lice ako obavlja promet robe/usluga, a nema svojstvo trgovca, pri čemu se uz ovu prekršajnu kaznu fizičkom licu može izreći i zaštitna mera zabrane vršenja određene delatnosti u trajanju od šest meseci do dve godine. Članom 11. Zakona o trgovini utvrđeno je da svojstvo trgovca, u smislu ovog zakona, imaju pravna lica i preduzetnici koji obavljaju trgovinu, kao i fizička lica, ako ovim zakonom ili posebnim propisom nije drugačije propisano, i to poljoprivrednici, registrovani u skladu sa propisima kojima se uređuje poljoprivreda, u pogledu poljoprivrednih proizvoda koji su predmet registracije, lica koja vrše promet ulovljene divljači, ribe, gljiva, divlje flore i faune, i ostalih šumskih plodova, u skladu sa posebnim propisima o lovu, ribljem fondu, veterini, zaštiti prirode i šumama i fizička lica koja u vidu zanimanja obavljaju delatnost slobodne profesije uređenu posebnim propisima. Član 30. Zakona o trgovini propisuje da trgovinu mogu da obavljaju lica koja imaju svojstvo trgovca u skladu sa ovim zakonom. Za obavljanje trgovine moraju biti ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom, kao i posebnim propisima (higijensko-sanitarni, uslovi bezbednosti i zdravlja na radu, uslovi zaštite životne sredine, propisani tehnički zahtevi i dr.). Ova lica su dužna da u prodajnom objektu, odnosno prilikom trgovine van prodajnog objekta, poseduju dokaze o svojstvu trgovca, odnosno ispunjenosti propisanih uslova. Zakonom o radu („Službeni glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14) propisana su ovlašćenja inspekcije i prekršaj poslodavaca koji sa licem koje radi nije zaključio ugovor o radu ili drugi ugovor u smislu tog zakona (rad „na crno, neformalan, faktički rad). Članom 121. stav 1. tačka 1) Zakona o turizmu („Službeni glasnik RS” br. 36/09, 88/10, 99/11 - dr. zakon i 93/12) propisano je da je turistički inspektor ovlašćen da privremeno zabrani obavljanje delatnosti pravnom i fizičkom licu koje obavlja delatnost turističkih agencija, ugostiteljsku delatnost, nautičku delatnost ili lovnoturističku delatnost i koje pruža usluge a nije registrovao privrednu delatnost u odgovarajući registar. Turistički inspektor donosi rešenje o privremenoj zabrani obavljanja delatnosti i poslova do ispunjenja zakonom propisanih uslova. Tim zakonom propisane su i prekršajne kazne za nepostupanje po rešenju turističkog inspektora. Druge inspekcije sprovode postupak inspeksijskog nadzora prema neregistrovanom subjektu u većoj ili manjoj ili, pak, minimalnoj meri, bez preciznog određenja i uređenja u zakonu.

Sistemske uređenjem ovog postupka u ovom zakonu popunjavaju se zakonske praznine, otvorena i sporna pitanja i nedoumice koje postoje u praksi i daje se jasan i precizan zakonski osnov i izričita obaveza za sve, a ne samo za neke

inspekcije da sprovode inspekcijski nadzor prema neregistrovanim subjektima. Naime, najčešći oblici organizovanja za obavljanje delatnosti su privredna društva i preduzetnici. Privredno društvo, kao pravno lice koje obavlja delatnost u cilju sticanja dobiti, stiče svojstvo pravnog lica registracijom u skladu sa propisima kojima se uređuje registracija privrednih subjekata - Zakon o postupku registracije u Agenciji za privredne registre („Službeni glasnik RS”, broj 99/11) i prateći Pravilnik o sadržini Registra privrednih subjekata i dokumentaciji potrebnoj za registraciju („Službeni glasnik RS”, broj 6/12). Preduzetnik je poslovno sposobno fizičko lice koje obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je kao takvo registrovano u skladu sa zakonom o registraciji. Posebnim zakonom može se usloviti registracija privrednog subjekta ili obavljanje određene delatnosti administrativnim zahtevima javne uprave, kao utvrđenim uslovima za obavljanje delatnosti, koji su propisani u vidu različitih oblika saglasnosti nadležnog organa ili organizacije (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima, atest, specifikacija, ugovor, drugi oblik saglasnosti) i upisa u poseban registar (registar koji ne vodi Agencija za privredne registre. Agencija za privredne registre vodi, pored Registra privrednih subjekata, i Registar založnog prava na pokretnim stvarima i pravima, Registar finansijskog lizinga, Registar javnih glasila, Registar udruženja, Registar stranih udruženja, Registar mera i podsticaja regionalnog razvoja, Registar komora, Registar turizma, Registar finansijskih izveštaja i podataka o bonitetu pravnih lica i preduzetnika, Registar stečajnih masa, Registar zadužbina i fondacija, Registar predstavništava stranih zadužbina i fondacija, Registar udruženja, društava i saveza u oblasti sporta, Registar sudskih zabrana i druge registre određene zakonom) ili imenik, odnosno posebnu evidenciju, odnosno propisane prijave nadležnom organu ili organizaciji. Nasuprot registrovanim, odnosno prijavljenim subjektima (registrovano poslovanje), stoje neregistrovani, odnosno neprijavljeni subjekti koji obavljaju delatnost (neregistrovano poslovanje).

Kada je reč o pojmovno-terminološkoj ispravnosti, treba reći da se često u javnosti i literaturi, uključujući stručnu javnost i literaturu, govori o „neregistrovanoj, odnosno neprijavljenoj delatnosti”, a ovaj izraz upotrebljava i Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Međutim, ovaj izraz nije precizan i može da proizvede pogrešna tumačenja i razumevanja. Naime, privredno društvo i preduzetnik imaju pretežnu delatnost, koja se navodi u osnivačkom aktu društva (napomena: preduzetnik nema osnivački akt) i registruje u Registru privrednih subjekata, koji vodi Agencija za privredne registre, a nije neophodno, kao što je to bilo prema ranijim propisima, da se u osnivačkom aktu društva navode a u registru registruju taksativno sve delatnosti koje društvo i preduzetnik obavljaju, gde društvo i preduzetnik one delatnosti koje nisu navedene i registrovane ne mogu da obavljaju. Prema tome, radi se ne o neregistrovanoj, odnosno neprijavljenoj delatnosti, nego o neregistrovanim, odnosno neprijavljenim subjektima koji obavljaju delatnost, s tim da se može koristiti i izraz „neregistrovano poslovanje”.

Kao neregistrovani subjekat utvrđen je nadzirani subjekat koji obavlja delatnost ili vrši aktivnost a nije upisan u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, kada je upis u ovaj registar propisani uslov za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti. U inspekcijskom nadzoru nad subjektom upisanim u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, koji obavlja određenu delatnost ili vrši određenu aktivnost a nije upisan u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi drugi nadležni organ ili organizacija ili to čini bez saglasnosti nadležnog organa ili organizacije (dozvola, odobrenje, rešenje, mišljenje, uverenje, licenca, sertifikat, akreditacija, potvrda, ovlašćenje, akt o saglasnosti, akt o uslovima i dr.) ili bez prijave nadležnom organu ili organizaciji, kada su ovaj upis, saglasnost ili prijava propisani uslov za obavljanje te delatnosti ili vršenje te aktivnosti, inspekcija prema tom subjektu ima i vrši sva ovlašćenja i dužnosti koja ima i vrši prema neregistrovanom subjektu i na njega se primenjuju odredbe ovog zakona koje se

odnose na neregistrovanog subjekta. Radi sprečavanja „rada na crno“, kao pojavnog oblika tzv. sive ekonomije, ovim zakonom je utvrđeno da u inspekcijskom nadzoru nad nadziranom subjektom kod koga se zatekne lice koje bez ugovora o radu ili drugog valjanog pravnog osnova (ugovor o radu, ugovor o radu van radnog odnosa, poslovna saradnja, stručna praksa i dr.) radi kod tog subjekta ili se osnovano dovodi u vezu sa takvim radom kod tog subjekta, inspekcija prema tom subjektu ima i vrši sva ovlašćenja i dužnosti koja ima i vrši prema neregistrovanom subjektu i na njega se primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na neregistrovanog subjekta.

Ne smatra se obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta kada je za obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti zakonom isključena, odnosno nije predviđena obaveza upisa u odgovarajući registar koji vodi Agencija za privredne registre, odnosno u odgovarajući posebni registar ili evidenciju koju vodi nadležni organ ili organizacija ili saglasnost nadležnog organa ili organizacije ili prijava nadležnom organu ili organizaciji. Ne smatra se obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta: lični rad za sopstvene potrebe, rad člana porodičnog domaćinstva preduzetnika kod tog preduzetnika bez zasnivanja radnog odnosa u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuju privredna društva, kao ni druga porodična, prijateljska ili susedska pomoć u radu, uslugama ili aktivnostima koja se pruža fizičkom licu koji nije neregistrovani subjekat niti subjekat iz člana 32. stav 2. ovog zakona, bez novčane naknade, odnosno druge materijalne koristi, u obimu koji je uobičajen za takvu vrstu pomoći i u tim odnosima i neredovno, a okolnosti konkretnog slučaja upućuju na osnovan zaključak da nije u pitanju rad kod nadziranog subjekta bez ugovora o radu ili drugog valjanog pravnog osnova. Ne smatra se obavljanjem delatnosti ili vršenjem aktivnosti neregistrovanog subjekta ni nužni rad za sprečavanje nesreće ili otklanjanje posledica prirodnih ili drugih nesreća, volonterski rad fizičkog lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje volontiranje, amatersko kulturno i umetničko stvaralaštvo u skladu sa zakonom, izvršavanje sudskih i drugih odluka nadležnih organa i organizacija, obavljanje poslova i aktivnosti u političkim strankama, sindikatima, udruženjima i drugim nevladinim nedobitnim organizacijama, koji su vezani za ostvarivanje ciljeva i zadataka tih organizacija od strane njihovih članova, u skladu sa zakonima kojima se uređuju te organizacije i statutom, i rad u javnom interesu po osnovu izrečene kazne.

Inspekcijski nadzor nad neregistrovanim subjektom vrši se prema planu inspekcijskog nadzora a i kad nije predviđen planom inspekcijskog nadzora, kao i bez obaveštenja o predstojećem inspekcijskom nadzoru i bez izdavanja naloga za inspekcijski nadzor, a u granicama predmeta koje inspektor utvrđuje tokom trajanja inspekcijskog nadzora. Rešenje o merama za otklanjanje nezakonitosti i zabrane obavljanja delatnosti ili vršenja aktivnosti donosi se odmah pošto inspektor otkrije neregistrovanog subjekta. Ono se odmah dostavlja neregistrovanom subjektu i njime mu se nalaže da bez odlaganja pokrene propisani postupak za upis u odgovarajući registar ili evidenciju ili pribavljanja saglasnosti nadležnog organa ili organizacije ili prijave nadležnom organu ili organizaciji, zabranjuje da obavlja delatnost ili vrši aktivnost do ispunjenja za to propisanih uslova, zaplenjuje roba, dokumentacija i drugi predmeti koji su mu poslužili za nezakonito obavljanje delatnosti ili vršenje aktivnosti ili su time nastali, kao i nalaže da otkloni druge otkrivene nezakonitosti. Žalba ne odlaže izvršenje ovog rešenja. Sa oduzetim stvarima inspekcija postupa na način određen posebnim zakonom (npr. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, Zakon o trgovini i dr).

Inspektor sačinjava zapisnik o inspekcijskom nadzoru, u koji se unose propisani elementi, obrazloženja, podaci i navodi od značaja za inspekcijski nadzor. Kontrolna lista i analize odgovarajuće stručne ustanove čine sastavni deo zapisnika. Ovim zakonom uređuje se potpisivanje zapisnika i primedbe na zapisnik.

Inspektor o merama upravljanim prema nadziranom subjektu odlučuje rešenjem donetim u pismenoj formi. Izuzetno, inspektor može mere naložiti izricanjem usmenog rešenja, kada oceni da se na taj način otklanja neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrednosti, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet. U slučaju nalaganja mera i radnji usmenim rešenjem, inspektor je dužan da, bez odlaganja sačini službenu belešku o naloženoj meri, kao i da u roku od tri dana od dana izricanja usmenog rešenja, donese pismeno rešenje. Iz razloga ujednačavanja inspeksijske prakse i unapređenja pravne izvesnosti i pravne i poslovne predvidivosti, propisano je da ako inspekcija odstupa od rešenja koja je ranije donosila u istim ili sličnim stvarima, dužna je da u tom rešenju posebno obrazloži razloge za odstupanje. Ako inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora ne utvrdi nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostatke okončava postupak inspeksijskog nadzora dostavljanjem nadziranom subjektu zapisnika u kome se navodi da nisu utvrđene nezakonitosti, nepravilnosti ili nedostaci u njegovom poslovanju ili postupanju, odnosno donosi rešenje o ispunjenosti propisanih uslova ili potvrđivanju zakonitosti i bezbednosti postupanja ili poslovanja u vanrednom utvrđujućem ili potvrđujućem inspeksijskom nadzoru. Predlogom zakona uređuje i okončanje postupka bez donošenja rešenja, propisujući da kada po proteku dana okončanja inspeksijskog nadzora navedenog u nalogu odnosno po proteku zakonskog roka za donošenje rešenja - kada nalog u skladu sa zakonom nije izdat, inspektor ne donese rešenje, nadzirani subjekt može zahtevati da inspektor okonča postupak. Ako inspektor to ne učini u propisanom roku, smatra se da je postupak okončan i da, u pogledu predmeta naloga, nisu pronađene nezakonitosti u poslovanju i postupanju nadziranog subjekta (primena principa „čutanje je odobrenje“).

Predlogom zakona je uređena i žalba protiv rešenja, koja ima suspenzivno dejstvo (odlaže izvršenje rešenja), osim kada je, saglasno delokrugu inspekcije, neophodno preduzimanje hitnih mera radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode veće vrednosti, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost, što se posebno obrazlaže u rešenju. Odluka drugostepenog organa po žalbi je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor. U slučaju da je prvostepena odluka inspektora već jedanput bila poništena, drugostepeni organ ne može je opet poništiti i uputiti predmet inspekciji na ponovni postupak, nego će sam rešiti ovu upravnu stvar, čime se omogućava pravna sigurnost, efikasnost postupka i racionalno korišćenje budžetskih i privatnih resursa (ekonomičnost).

U ovom zakonu uređuje se postupak izvršenja inspeksijskog rešenja, sa posebnostima karakterističnim za inspeksijski nadzor, koje zahtevaju posebno uređenje u odnosu na izvršenje rešenja uređeno zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, a naročito pečačenje. Nadzirani subjekt dužan je da u roku od osam dana od dana isteka roka za preduzimanje mera naloženih ili predloženih rešenjem inspektora obavesti inspekciju o izvršenju naloženih ili predloženih mera, osim kada je rešenjem kojim su naložene hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu ili biljni ili životinjski svet određen kraći rok. Inspektor prati izvršenje rešenja koje je doneo i vrši kancelarijski ili terenski kontrolni inspeksijski nadzor da bi utvrdio da li su mere koje su naložene ili predložene rešenjem izvršene i o stanju izvršenja podnosi mesečni izveštaj rukovodiocu inspekcije, a na zahtev rukovodioca inspekcije inspektor podnosi posebne izveštaje (npr. sedmične). Inspekcija naročito i pojačano prati da li je neregistrovani subjekat izvršio obaveze predviđene rešenjem. Ako su ispunjeni uslovi da se rešenje izvrši neposrednom prinudnom, inspektor može izvršiti pečačenje objekata, prostorija, postrojenja, odnosno kompleksa, mašina, opreme ili prostora

(predmeti pečaćenja), u skladu sa zakonom. Inspektor koji vrši pečaćenje mora biti opremljen priborom za pečaćenje, i to službenim metalnim pečatom, crvenim pečatnim voskom (ili plombom sa žigom) i trakom za pečaćenje. Pečaćenje se vrši isticanjem ili pribijanjem zaključka o dozvoli izvršenja, odnosno rešenja kojim je određena mera zabrane obavljanje delatnosti ili vršenja aktivnosti protiv koga žalba ne odlaže izvršenje, na vidnom mestu, zatvaranjem predmeta pečaćenja i utiskivanjem otiska pečata na crvenom tečnom pečatnom vosku tako da se zahvati traka za pečaćenje i na taj način onemogućiti ulaženje odnosno upotreba predmeta pečaćenja. Pečaćenje mora biti izvršeno tako da se predmeti pečaćenja ne mogu otvoriti bez povrede pečata. Inspektor obaveštava nadziranog subjekta da skidanje i povreda službenog pečata predstavlja krivično delo i sačinjava zapisnik o izvršenju rešenja. U postupku izvršenja rešenja neposrednom prinudnom, može se odrediti i drugi način prinudnog izvršenja kojim će se onemogućiti ulazak, odnosno upotreba predmeta pečaćenja, kao i odgovarajuće označavanje objekata i drugih predmeta (npr. zaštitne trake), u skladu sa zakonom.

Ako kod nadziranog subjekta otkrije nezakonitost, inspektor nadležnom pravosudnom organu podnosi krivičnu prijavu i prijavu za privredni prestup i preduzima druge radnje i mere na koje je zakonom ili drugim propisom ovlašćen (npr. iniciranje privremenog ili trajnog oduzimanja dozvole). Izuzetno, kada je nadzirani subjekat u ostavljenom roku preduzeo mere za otklanjanje nezakonitosti koje mu je inspektor naložio, odnosno predložio u skladu sa članom 27. stav 1. ovog zakona, ako se smatra da ta nezakonitost predstavlja prekršaj u skladu sa zakonom i drugim propisom, inspektor protiv tog nadziranog subjekta neće podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neće mu izdati prekršajni nalog, kada najviši iznos zaprećene kazne za prekršaj ne prelazi 100.000 dinara i nije propisana zaštitna mera, pod uslovom da štetne posledice nisu nastupile, kao i kada su takve posledice nastupile, ali ih je nadzirani subjekat otklonio pre počinjania postupka inspekcijiskog nadzora ili u roku iz člana 27. stav 1. ovog zakona. Nepodnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno neizdavanje prekršajnog naloga inspektor unosi u zapisnik o inspekcijiskom nadzoru, sa odgovarajućim obrazloženjem, a ovi podaci se unose i u evidenciju o inspekcijiskom nadzoru. Razlozi za zakonsko propisivanje uzdržavanja od podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno od izdavanja prekršajnog naloga pod ovim uslovima leže u tome da je u postupku inspekcijiskog nadzora, kao postupku koji se vodi pred nadležnim državnim organom, već ostvarena zaštita zakonom zaštićenih dobara, prava i interesa i postignuta svrha zakona, jer je nezakonitost otklonjena a štetne posledice ili nisu nastale ili su blagovremeno otklonjene. Pri tome, radi se o nezakonitosti za koju se smatra da predstavlja prekršaj koji nije teže prirode (najviša zaprećena kazna ne prelazi 100.000 dinara i nije propisana zaštitna mera). Sledstveno, vođenje prekršajnog postupka se ne ukazuje kao opravdano, u takvim situacijama stvara se utisak nepravičnosti sistema, a istovremeno je i neekonomično, jer se nepotrebno troše materijalni resursi i vreme privrednih i drugih nadziranih subjekata (koji su otklonili nezakonitost i štetu), inspektora (koji, prema Zakonu o prekršajima, imaju svojstvo stranke u prekršajnom postupku i snose teret dokazivanja) i prekršajnih sudova (koji su preopterećeni velikim brojem predmeta). Međutim, ovaj izuzetak se ne primenjuje kada se radi o ponovljenom prekršaju nadziranog subjekta, bez obzira da li je prvi put podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno izdat prekršajni nalog ili ne (ovo se utvrđuje na osnovu podataka iz registara predviđenih Zakonom o prekršajima, evidencije o inspekcijiskom nadzoru i drugih službenih evidencija), niti na neregistrovanog subjekta. Kako bi se obezbedilo da ovaj subjekat nastavi da posluje i postupa zakonito i bezbedno, a štetne posledice po zakonom zaštićena dobra, prava i interese sprečile već kada se utvrdi da postoje rani znaci verovatnoće njihovog nastanka, inspekcija pojačano prati nastavak njegovog poslovanja i postupanja.

Pravosudni organ kome je inspekcije podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prijavu za privredni prestup ili krivičnu prijavu, po službenoj dužnosti obaveštava inspekciju o ishodu postupanja. Ako u vršenju inspekcijskog nadzora inspektor dođe do saznanja da opšti akt nadziranog subjekta nije u saglasnosti sa Ustavom, zakonom ili drugim propisom, inspektor ukazuje na to nadziranom subjektu i predlaže mu da utvrđene nesaglasnosti otkloni najduže u roku od 60 dana, pa ako nadzirani subjekat ne postupi po ovom predlogu, inspektor pokreće inicijativu kod nadležnog organa za obustavljanje od izvršenja, odnosno za poništavanje ili ukidanje propisa ili drugog opšteg akta.

Ovim zakonom propisano je da o inspekcijskom nadzoru, za potrebe praćenja stanja u određenoj oblasti i potrebe praćenja rada, svaki inspektor vodi evidenciju. Zakon propisuje koje sve podatke naročito sadrži evidencija o inspekcijskom nadzoru. Evidencija o inspekcijskom nadzoru vodi se u elektronskoj formi u okviru informacionog sistema, nakon njegovog uspostavljanja. Zakonom su uređena i pitanja podataka o ličnosti u ovoj evidenciji, i to svrha obrade podataka o ličnosti, vrsta podataka o ličnosti, način njihovog korišćenja, vrste korisnika kojima će podaci biti dostupni i rok čuvanja podataka.

Inspekcija na svojoj internet stranici objavljuje godišnji izveštaj o radu, koji obavezno sadrži informacije i podatke sa objašnjenjima o broju sprečenih ili bitno umanjenih verovatnih nastanaka štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese (preventivno delovanje inspekcije); obaveštavanju javnosti, pružanju stručne i savetodavne podrške nadziranim subjektima ili licima koja ostvaruju određena prava u nadziranim subjektima ili u vezi sa nadziranim subjektima, uključujući izdavanje akata o primeni propisa i službene savetodavne posete van inspekcijskog nadzora, preventivnim inspekcijskim nadzorima i drugim aktivnostima usmerenim ka podsticanju i podržavanju zakonitosti i bezbednosti poslovanja i postupanja i sprečavanju nastanka štetnih posledica po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese, sa podacima o broju i oblicima ovih aktivnosti i krugu lica obuhvaćenih tim aktivnostima (preventivno delovanje inspekcije); nivou usklađenosti poslovanja i postupanja nadziranih subjekata sa zakonom i drugim propisom, koji se meri pomoću kontrolnih listi; broju otkrivenih i otklonjenih ili bitno umanjenih nastalih štetnih posledica po zakonom zaštićena dobra, prava i interese (korektivno delovanje inspekcije); broju utvrđenih neregistrovanih subjekata i merama sprovedenim prema njima (suzbijanje tzv. sive ekonomije); merama preduzetim radi ujednačavanja prakse inspekcijskog nadzora i njihovom dejstvu; ostvarenju plana i valjanosti planiranja inspekcijskog nadzora, naročito o odnosu redovnih i vanrednih inspekcijskih nadzora i broju redovnih inspekcijskih nadzora koji nisu izvršeni sa razlozima za to (u pripremi plana inspekcijskog nadzora inspekcija uzima u obzir očekivani obim vanrednih inspekcijskih nadzora u periodu za koji se plan priprema), kao i broju dopunskih naloga za inspekcijski nadzor; nivou koordinacije inspekcijskog nadzora sa inspekcijskim nadzorom koga vrše druge inspekcije (za ovaj element su veoma značajni izveštaji i podaci Koordinacione komisije); materijalnim, tehničkim i kadrovskim resursima koje je inspekcija koristila u vršenju inspekcijskog nadzora i merama preduzetim u cilju delotvorne upotrebe resursa inspekcije i rezultatima preduzetih mera; pridržavanju rokova propisanih za postupanje inspekcije; zakonitosti upravnih akata donetih u inspekcijskom nadzoru (odluke drugostepenih organa i Upravnog suda – njihov broj i ishod); postupanju u rešavanju pritužbi na rad inspekcije i ishodima tog postupanja; obukama i drugim oblicima stručnog usavršavanja inspektora, odnosno odnosno službenika ovlašćenih za vršenje inspekcijskog nadzora; inicijativama za izmene i dopune zakona i drugih propisa; merama i proverama preduzetim u cilju potpunosti i ažurnosti podataka u informacionom sistemu; stanju u oblasti izvršavanja poverenih poslova inspekcijskog

nadzora; ishodima postupanja pravosudnih organa po prijavama za kaznena dela koje je podnela inspekcija.

Navedeni elementiu su pokazatelji delotvornosti inspeksijskog nadzora koji se odnose na inspekciju kao celinu. Pomoću njih se može svrsishodno vrednovati delotvornost inspeksijskog nadzora, prema cilju inspeksijskog nadzora, ostvarenim rezultatima u ostvarenju tog cilja, delotvomom upravljanju javnim rizicima i ostvarenim stepenom usaglašenosti nadziranih subjekata sa zakonima i drugim propisima. Za pripremu izveštaja o radu sa ovim obaveznim elementima treba koristiti podatke iz informacionog sistema, podatke i informacije dobijene praćenjem i analizom stanja u oblasti inspeksijskog nadzora u delokrugu inspekcije (podaci i informacije dobijeni pomoću kontrolnih listi, vođenjem anketa i istraživanja javnog mnjenja i drugim neposrednim prikupljanjem podataka, podaci i informacije pribavljene od državnih organa i imalaca javnih ovlašćenja, statistički i drugi podaci, podaci i informacije dobijene analizom upravne, sudske i poslovne prakse i obavljanjem drugih srodnih poslova), podatke i informacije o broju informisanih, edukovanih i upozorenih privrednih i drugih nadziranih subjekata, podatke i informacije o otklonjenim i umanjenim rizicima delovanjem inspekcije, podatke i informacije iz izveštaja koje objavljuje Koordinaciona komisija, interne podatke i informacije inspekcije i druge raspoložive podatke i informacije.

Ovi pokazatelji služe kao smernice za utvrđivanje radnih ciljeva inspektora, u okviru zakonom i drugim propisom utvrđenih merila za ocenjivanje službenika, kada, u slučaju inspektora koji su državni službenici, rukovodilac inspekcije (glavni inspektor) ocenjuje rad inspektora, prema merilima propisanim članom 82. stav 2. Zakona o državnim službenicima („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 81/05 - ispravka, 83/05 - ispravka, 64/07, 67/07 - ispravka, 116/08 i 104/09), gde spadaju: rezultati postignuti u izvršavanju poslova radnog mesta i postavljenih ciljeva, samostalnost, stvaralačka sposobnost, preduzimljivost, preciznost i savesnost, saradnja sa drugim državnim službenicima i ostale sposobnosti koje zahteva radno mesto, te odredbama Uredbe o ocenjivanju državnih službenika („Službeni glasnik RS”, br. 11/06 i 109/09), odnosno prema odredbama drugog zakona i podzakonskog propisa kojim se uređuju merila za ocenjivanje drugih javnih službenika.

U Glavi V. (čl. 45 – 55.) ovog zakona uređen je položaj službenih lica ovlašćenih za vršenje inspeksijskog nadzora.

Radom inspekcije može rukovoditi lice koje pored uslova utvrđenih ovim zakonom za rad na radnom mestu inspektora ima i najmanje tri godine radnog iskustva na poslovima inspeksijskog nadzora. Rukovodilac inspekcije ima položaj, ovlašćenja, dužnosti i odgovornosti inspektora.

Poslove inspeksijskog nadzora nadležna inspekcija vrši preko inspektora. Inspektor je službeno lice sa ovlašćenjima, obavezama i odgovornostima propisanim zakonom, koje ispunjava uslove za obavljanje inspeksijskog nadzora, vrši inspeksijski nadzor i uživa krivičnopravnu zaštitu. Krivičnim zakonikom („Službeni glasnik RS”, br. 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 i 108/14) u čl. 322, 323. i 324. propisana su krivična dela Sprečavanje službenog lica u vršenju službene radnje, Napad na službeno lice u vršenju službene dužnosti i Učestvovanje u grupi koja spreči službeno lice u vršenju službene radnje. Inspeksijski nadzor može obavljati lice koje ima stečeno propisano obrazovanje radno iskustvo u struci, položen državni stručni ispit i ispit za inspektora i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave: u zvanju višeg savetnika, samostalnog savetnika ili savetnika ili odgovarajućem zvanju inspektora utvrđenom posebnim propisom – za preduzimanje upravnih radnji i nalaganje upravnih mera u inspeksijskom nadzoru; u zvanju mlađeg savetnika, saradnika ili mlađeg saradnika ili odgovarajućem zvanju inspektora utvrđenom posebnim propisom – za preduzimanje upravnih radnji u inspeksijskom nadzoru. Inspektor je dužan da u svom radu koristi funkcionalni jedinstveni informacioni sistem.

Zakon uređuje osnovna pitanja načina polaganja ispita za inspektora i predviđa da program i način sprovođenja ispita, sastav i način rada komisije za sprovođenje ispita i izdavanje uverenja o položenom ispitu uređuje ministar nadležan za poslove državne uprave.

U slučaju odsutnosti, odnosno duže sprečenosti inspektora ili kada to zahtevaju posebne okolnosti vezane za neodložno vršenje neplaniranog nadzora u određenom roku, rukovodilac inspekcije može ovlastiti službenika koji ispunjava uslove propisane za inspektora, izuzev položenog ispita za inspektora, da privremeno vrši poslove preduzimanja upravnih radnji u inspekcijском nadzoru sa svim ovlašćenjima i obavezama inspektora, dok traju te okolnosti. Ako u okviru određene oblasti, zbog manjeg obima ili potrebe samo za povremenim vršenjem inspekcijского nadzora, nema potrebe za stalnim inspekcijским nadzorom, inspekcijски nadzor sa svim ovlašćenjima i obavezama inspektora vrši službenik koji ispunjava propisane uslove, koga ovlasti rukovodilac inspekcije. Ovlašćivanje službenika koji nije inspektor za vršenje radnji u inspekcijском nadzoru već je primenjeno u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji, kojim je propisano da pojedine radnje u okviru određenih postupaka terenske kontrole propisanih ovim zakonom obavlja poreski kontrolor. Poreski kontrolor ima službenu legitimaciju ili rešenje o ovlašćenju. Tim zakonom propisano je da je poreski kontrolor – poreski službenik u Poreskoj upravi, da ima srednju stručnu spremu, zvanja: mlađi poreski kontrolor, poreski kontrolor, viši poreski kontrolor, sa propisanim radnim iskustvom i određenim vremenom provedenim u prethodnom zvanju u srednjoj stručnoj spremi. Takođe, Predlogom zakona utvrđeno je da se licu koje nije službenik posebnim zakonom može poveriti vršenje pojedinih stručnih poslova inspekcije (npr. Zakonom o veterinarstvu propisano je da veterinarska stanica koja ispunjava tim zakonom propisane uslove može obavljati pojedine stručne poslove veterinarske inspekcije).

Jedna od ključnih pretpostavki zakonitog i stručnog vršenja inspekcijского nadzora je odredba prema kojoj je inspektor samostalan u radu u granicama ovlašćenja utvrđenih zakonom i drugim propisom i za svoj rad lično je odgovoran. Niko ne sme iskorišćavanjem službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svojih ovlašćenja, nevršenjem svoje dužnosti ili na drugi način onemogućavati ili ometati inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijского nadzora u obavljanju inspekcijского nadzora i preduzimanju mera i radnji na koje je ovlašćen.

S druge strane, garancije za ostvarivanje samostalnosti i odgovornosti inspektora su njegova materijalna sigurnost, kao i sistematski planirana i sprovedena početna obuka i kontinuirano stručno usavršavanje. Stručno usavršavanje mora biti zasnovano na temeljnim analizama potreba svakog inspektora. U vezi sa utvrđivanjem opštih i posebnih programa poseban značaj ima koordinacija inspekcija, Koordinacione komisije i organizatora sprovođenja različitih oblika stručnog usavršavanja (Službe za upravljanje kadrovima, odnosno buduće institucije za stručno usavršavanje). Takođe, neophodno je obezbediti zajedničke oblike stručnog usavršavanja republičkih inspektora koji obavljaju poslove na teritoriji cele Republike i na nivou okruga, kao i inspektora koji vrše poverene poslove u organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Konačno, neophodno je obezbediti saradnju sa relevantnim naučnim i stručnim institucijama iz zemlje i inostranstva, kako bi se obezbedio konstantan priliv najnovijih znanja, metoda i veština u oblasti jednog od najznačajnijih poslova državne uprave. Reč je o veoma važnoj aktivnosti investiranja u kompetencije, znanja i veštine koja bitno doprinosi povećanju delotvornosti, efikasnosti i ekonomičnosti inspekcijского nadzora.

Zakonom su propisani i službena legitimacija i značka. Inspektor ima službenu legitimaciju kojom dokazuje svoje službeno svojstvo i identitet. Ako inspekcijski nadzor obavlja ovlašćeni službenik, ovlašćenje koje mu se izdaje sadrži elemente legitimacije, osim slike, ima karakter legitimacije i koristi se kao i legitimacija.

Zakonom su uređene i pritužbe na rad službenih lica. Propisivanjem mehanizma pritužbi na rad službenih lica utvrđuje se preventivni i korektivni mehanizam za sprečavanje i ispravljanje zloupotreba, grešaka i nesavesnosti u radu službenih lica. Ovim zakonom propisano je da svako lice ima pravo da podnese pritužbu protiv rukovodioca inspekcije, inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora ako smatra da su mu njihovim nezakonitom ili nepravilnom radnjom, odnosno nesavesnim radom povređena prava ili slobode. Pritužbu podnetu protiv lica ovlašćenog za vršenje inspekcijskog nadzora razmatra i odluku u vezi sa njom donosi neposredni rukovodilac lica na koje se predstavlja odnosi, odnosno organ nadležan za vršenje nadzora nad radom inspekcije i organ nadležan za njegovo postavljenje ili organ ili telo koje je taj organ ovlastio. Razmatranje pritužbe okončava se i odluka o pritužbi donosi se u roku od 15 dana od prijema pritužbe i potom dostavlja podnosiocu. Podnosilac pritužbe koji je nezadovoljan odlukom o pritužbi može se ovim povodom obratiti Koordinacionoj komisiji, koja je u vezi sa tim ovlašćena da preduzme odgovarajuće aktivnosti iz kruga poslova koje obavlja.

Inspektor i službenik ovlašćen za vršenje inspekcijskog nadzora, pored drugih slučajeva odgovornosti za povredu radne dužnosti utvrđenih propisima o državnim službenicima, odnosno propisima o službenicima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, posebno je odgovoran ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne preduzme, ne predloži ili ne odredi mere ili radnje za koje je ovlašćen, ako u vršenju inspekcijskog nadzora ne predloži ili ne pokrene postupak utvrđen odredbama ovog zakona, a bio je dužan da to učini, ako u vršenju inspekcijskog nadzora prekorači granice svog ovlašćenja, ako obavlja privredne ili druge delatnosti i poslove za sebe ili drugog poslodavca iz oblasti u kojoj vrši inspekcijski nadzor, učestvuje u radu stručnih radnih grupa ili tela nadziranih subjekata, odnosno lica koja podležu inspekcijskom nadzoru ili ako obavlja druge službe, poslove i postupke koji su u suprotnosti sa položajem i ulogom inspektora i štete njegovoj samostalnosti u vršenju posla. Povrede ovih radnih dužnosti predstavljaju teže povrede radne dužnosti.

Radi obezbeđenja i kontrole zakonitosti u vršenju poslova inspekcijskog nadzora, uključujući poverene poslove inspekcijskog nadzora, Zakon predviđa da se u okviru ministarstva može obrazovati unutrašnja organizaciona jedinica ili ovlastiti određeni državni službenici za vršenje poslova unutrašnje kontrole inspekcije. Nadležni organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave može obrazovati unutrašnju kontrolu inspekcije iz svoje izvorne nadležnosti. Unutrašnja kontrola inspekcije postupa na osnovu predstavljenosti fizičkih i pravnih lica, povodom pisanih obraćanja inspektora i službenika ovlašćenih za vršenje inspekcijskog nadzora i po sopstvenoj inicijativi, odnosno na osnovu prikupljenih obaveštenja i drugih saznanja. Izveštaj o radu unutrašnje kontrole inspekcije dostavlja se ministru nadležnom za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora i Koordinacionoj komisiji, najmanje jednom godišnje, kao i na njihov zahtev. Na ovaj način se obezbeđuje veća transparentnost nalaza unutrašnje kontrole. Oblike i način vršenja unutrašnje kontrole inspekcije bliže propisuje ministar nadležan za odgovarajuću oblast inspekcijskog nadzora, odnosno organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave za poslove inspekcijskog nadzora iz svoje izvorne nadležnosti.

U Glavi VI. (član 56.) ovog predloga zakona uređen je inspekcijski nadzor nad primenom odredaba ovog zakona. Inspekcijski nadzor nad primenom odredaba ovog

zakona kojima se uređuju planovi inspekcijuskog nadzora, postupak inspekcijuskog nadzora i službena lica ovlašćena za vršenje inspekcijuskog nadzora, kao i nad primenom smernica i uputstava Koordinacione komisije - koji imaju obavezujuće dejstvo, vrši upravna inspekcija. Ovim zakonskim rešenjima postignuta je saglasnost, s jedne strane, sa delokrugom upravne inspekcije (Upravni inspektorat, koji je organ u sastavu ministarstva nadležnog za poslove uprave) utvrđenom odredbama čl. 3. i 15-19. Zakona o upravnoj inspekciji („Službeni glasnik RS”, broj 87/11) u vezi sa članom 45. Zakona o državnoj upravi iz 2005. i, s druge strane, potrebama unapređenja koordinacije inspekcija, delotvornosti inspekcijuskog nadzora i obezbeđenja ostvarenja ciljeva ovog zakona.

Kaznenim odredbama čl. 57 – 61. (Glava VII.) Predloga zakona uređeni su prekršaji nadziranog subjekta – pravnog lica i njegovog odgovornog lica, preduzetnika i fizičkog lica, neregistrovanog subjekta, trećih lica, inspekcije – inspektora, ovlašćenog službenika i rukovodioca inspekcije, odgovornog lica u nadležnom državnom organu, organu autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugom imaocu javnih ovlašćenja, u skladu sa obavezama predviđenim ovim zakonom i odredbama Zakona o prekršajima. Propisujući prekršajne odredbe za inspektore i rukovodioce inspekcija, Predlog zakona stao je na stanovište ravnopravnog tretmana učesnika u inspekcijuskom nadzoru – inspekcije i nadziranog subjekta. Imajući u vidu da je inspektor za svoj rad lično odgovoran, saglasno članu 49. stav 1. ovog zakona, on predstavlja odgovorno lice u organu državne uprave, odnosno autonomne pokrajine i jedinice lokane samouprave, čime ispunjava uslove za subjekta odgovornosti u skladu sa članom 17. Zakona o prekršajima. Na ovaj način, takođe, unapređuje se uzajamna odgovornost fizičkih i pravnih lica i inspekcija u procesu primene i nadzora nad primenom propisa i povećava kvalitet primene propisa. Kod prekršaja za neregistrovane subjekte propisane su najviše novčane kazne za fizička lica koja obavljaju delatnost ili vrše aktivnost kao neregistrovani subjekti koje su iznad najviših iznosa propisanih za fizička lica predviđenih članom 39. stav 1. tačka 1) Zakona o prekršajima. Propisivanje tih normi učinjeno je iz razloga neophodnosti pretnje strožijom kaznom za one subjekte koji obavljaju delatnost, odnosno posluju ili vrše aktivnost za koju je potrebna registracija ili odobrenje države, a da nisu ispunili osnovne uslove za to, dok su, s druge strane, oni subjekti koji su registrovani („vidljivi” za državu) i, u načelu, sprovode obaveze prema državi izloženi nekoliko puta većim zaprećenim novčanim kaznama. Tako, postoji očigledna neravnopravnost ove dve kategorije i najviši iznosi zaprećenih novčanih kazni za fizička lica nisu srazmerni opasnosti i riziku koji postoji, odnosno ugrožavanju i povređivanju zaštićenih dobara, prava i interesa, kada se radi o neregistrovanim subjektima. U tom smislu, Predlog zakona razdvojio je neregistrovanog subjekta od „običnog” fizičkog lica koje krši zakon, jer postoje bitne razlike između ove dve kategorije. Za najviši iznos kazne za fizičko lice iz Zakona o prekršajima za fizička lica (150.000 dinara), nakon konsultacija i analiza, ocenjeno je da ne predstavlja dovoljan podstrek za neregistrovane subjekte da ih odvratu od tog vida nedozvoljenog poslovanja, odnosno postupanja i usmeri u legalne tokove, gde često dolazi do uračunavanja iznosa zaprećenih kazni u troškove nezakonitog poslovanja, te da je potrebno ovim zakonom povisiti najviši iznos zaprećene novčane kazne za neregistrovane subjekte. Sledstveno, fizičko lice koje obavlja delatnost ili vrši aktivnost kao neregistrovani subjekat izjednačeno je u pogledu najvišeg iznosa zaprećene kazne sa preduzetnikom, kao fizičkim licem koje je registrovano i obavlja delatnost, a kada je obavljanje određene delatnosti ili vršenje određene aktivnosti dozvoljeno jedino u formi pravnog lica, za taj prekršaj neregistrovani subjekt izjednačen je sa pravnim licem. Jer, ovo lice u stvarnosti obavlja delatnost kao preduzetnik, odnosno pravno lice, a formalno „pod maskom” fizičkog lica, tako da ovaj zakon, u skladu sa načelom fakticiteta, prema kome se stvari utvrđuju prema njihovoj suštini, prepoznaje stvarnu prirodu i istinsku suštinu

ovog lica i saobrazno tome propisuje novčane kazne za prekršaje koje ovo lice čini. Na ovaj način postiže se pravičnost zakonskih odredaba, jednak tretman i potpunost mera sprečavanja i suzbijanja „sive” ekonomije, koja podriva primenu zakona, ekonomske tokove, fer tržišnu utakicu i stabilnost javnih finansija.

Prelaznim i završnim odredbama čl. 62 – 70. (Glava VIII) ovog predloga zakona uređeni su rokovi za donošenje podzakonskih propisa predviđenih ovim zakonom i utvrđivanje obrazaca kontrolnih lista, status započetih postupaka, status inspektora, sprovođenje ispita za inspektore sa izuzetkom od obaveze polaganja tog ispita, obrazovanje Koordinacione komisije, prestanak važenja propisa (danom stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe čl. 22–33. i člana 92. Zakona o državnoj upravi iz 1992), usaglašavanje posebnih zakona, stupanje na snagu i odloženi početak primene ovog zakona.

U skladu sa ustavnim načelom i potrebama obezbeđenja jedinstva inspekcijskog sistema i pravnog poretka, kao i neophodnosti da se savremeni principi i instituti vršenja inspekcijskog nadzora koji se uvode ovim zakonom ili kao provereni preuzimaju iz posebnih oblasti i proširuju na sve inspekcije, u prelaznim i završnim odredbama Zakon uređuje postupak i rokove za usaglašavanje posebnih zakona kojima se u pojedinim oblastim uređuje inspekcijski nadzor. Zakon predviđa da predmet usaglašavanja neće biti odredbe posebnih zakona o inspekcijskom nadzoru i službenoj kontroli koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije. Predmet usaglašavanja neće biti ni pitanja iz posebnih zakona za koje Vlada utvrdi da je potrebno da tim zakonima budu uređena drukčije.

Na ovaj način obezbeđuje se pravna sigurnost u prelaznom periodu, uvažava se realnost postojećeg stanja i predviđaju jasni pravci razvoja pravnog poretka u ovoj oblasti.

Završnim odredbama propisano je stupanje ovog zakona na snagu i početak njegove primene.

IV. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona biće potrebno obezbediti sredstva u budžetu Republike Srbije. Procenjuje se da je u periodu od 2015. do kraja 2017. godine u budžetu Republike Srbije potrebno obezbediti oko 260.000.000,00 dinara (protivvrednost od oko 2.200.000,00 evra), i to u toku 2015. godine - oko 36.000.000,00 dinara, u toku 2016. godine - oko 97.000.000,00 dinara i u toku 2017. godine - oko 130.000.000,00 dinara.

U toku 2015. godine, sredstva su neophodna za: uspostavljanje funkcionisanja Koordinacione komisije (plate i oprema zaposlenih koji bi obavljali stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije) - planirano u okviru programske aktivnosti Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave „Reforma inspekcijskog nadzora” u iznosu od 6.500.000 dinara (900.000 dinara na poziciji 422 i 5.600.000 dinara na poziciji 423); obuku oko 200 inspektora (trening za trenere), što će obezbediti USAID Projekat za bolje uslove poslovanja; sprovođenje analize poslovnih procesa svih inspekcija na republičkom nivou, za koju će biti raspisana javna nabavka velike vrednosti - planirano u okviru projekta Direkcije za elektronsku upravu „Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije - E-inspektor” u iznosu od 21.000.000 dinara (21.000.000 dinara na poziciji 424).

U toku 2016. godine, procenjena sredstva su neophodna pre svega radi izrade zajedničke informacione platforme za sve inspekcije na republičkom nivou, pri čemu će moduli za četiri inspekcije - tržišna inspekcija, inspekcija rada, upravna inspekcija i sanitarna ili republička građevinska inspekcija - biti izrađeni i pušteni u produkciju do kraja 2016. godine. Za izradu ove zajedničke platforme i puštanje u

produkciju za ove četiri inspekcije neophodno je izdvojiti oko 80.000.000,00 dinara - planirano u okviru projekta Direkcije za elektronsku upravu „Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije - E-inspektor” (80.000.000 dinara na poziciji 424). Ostala finansijska sredstva koja su potrebna za sprovođenje zakona u ovoj godini su sredstava potrebna za polaganje stručnog ispita za inspektore i obuku oko 100 inspektora, a za koje iznose upućujemo na budžetska sredstva koja će biti planirana u okviru opšteg programa stručnog usavršavanja inspektora, saglasno članu 97. st. 1–3. Zakona o državnim službenicima, koja će biti predviđena na razdelu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i organa u kojima su inspektori zaposleni, kao i na donatorska sredstva međunarodnih razvojnih institucija (Svetska banka, USAID i dr.), te sredstva na ime plata zaposlenih koji pružaju stručnu i administrativnu podršku Koordinacionoj komisiji. U okviru budžeta Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave predviđena je programska aktivnost „Reforma inspeksijskog nadzora” sa projekcijom sredstava u visini od 1.300.000 dinara, i to 200.000 dinara na poziciji 422 i 1.100.000 dinara na poziciji 423.

U toku 2017. godine, potrebno je obezbediti najviše sredstava, imajući u vidu da bi se tada realizovali moduli za sve preostale inspekcije (sada 35 inspekcija). Za to je potrebno 120.000.000,00 dinara - planirano u okviru projekta Direkcije za elektronsku upravu „Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije - E-inspektor” (120.000.000 dinara na poziciji 424). Takođe, tokom 2017. godine, svi ostali inspektori bi trebalo da polože ispit za inspektore i u te svrhe neophodno je izdvojiti 5.000.000,00 dinara u okviru opšteg programa stručnog usavršavanja inspektora, koja sredstva će biti predviđena na razdelu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i organa u kojima su inspektori zaposleni. U okviru budžeta Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave predviđena je programska aktivnost „Reforma inspeksijskog nadzora” sa projekcijom sredstava u visini od 1.210.000 dinara, i to 110.000 dinara na poziciji 422 i 1.100.000 dinara na poziciji 423.

V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Donošenje ovog zakona po hitnom postupku predlaže se u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst), budući da bi nedonošenje ovog zakona po hitnom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice po rad organa i organizacija, u prvom redu inspekcija koje obavljaju poslove inspeksijskog nadzora s ciljem da obezbede zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po život i zdravlje ljudi i druga zakonom zaštićena dobra, prava i interese. Neophodnost donošenja ovog zakona po hitnom postupku utoliko dobija na značaju što je zakonskim rešenjima sistematizovana materija inspeksijskog nadzora u jednom zakonu kojim su obuhvaćene sve inspekcije, a kojih na republičkom nivou ima 39 u resoru 12 ministarstava, uz inspekcije na nivou autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Premda je predviđen odložen početak primene ovog zakona, njegovo donošenje po hitnom postupku, pored navedenih razloga, dodatno nalažu razlozi sprovođenja brojnih obimnih, zahtevnih i složenih aktivnosti na stvaranju svih uslova za primenu ovog zakona i novih instituta, standarda, rešenja i procedura vršenja inspeksijskog nadzora koji su njim predviđeni - donošenje podzakonskih propisa i akata za izvršavanje ovog zakona, osnivanje i podizanje kapaciteta Koordinacione komisije, uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za inspekcije, upoznavanje i edukovanje inspektora, privrede i šire javnosti o zakonskim rešenjima i njihovim pravima i obavezama, usklađivanje unutrašnjih procedura i rada inspekcija sa novim zakonskim rešenjima i dr. - a koje je neophodno sprovesti u prelaznom periodu do početka primene ovog zakona, kako bi se što pre

ostvarila kvalitetna zaštita zakonom zaštićenih dobara, prava i interesa i poboljšalo poslovno okruženje.

IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE
--

1. Ovlašćeni predlagač propisa: Vlada

Obrađivač: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

2. Naziv propisa

Predlog zakona o inspekcijskom nadzoru

Draft Law on Inspection Oversight

3. Usklađenost propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), odnosno s odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum):

- a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu saržinu propisa,
- b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma,
- v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma,
- g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma,

a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnosi na normativnu saržinu propisa

Sporazum ne sadrži odredbu koja se neposredno odnosi na normativnu sadržinu ovog zakona, koju čini pravno uređenje inspekcijskog nadzora. S druge strane, postoji posredan odnos u smislu člana 114. Sporazuma, koji glasi:

„Član 114.

Državna uprava

Saradnja će imati za cilj da se obezbedi razvoj efikasne i odgovorne državne uprave u Srbiji, a naročito pružanje podrške primeni vladavine prava, odgovarajućem funkcionisanju državnih institucija u korist celokupne populacije Srbije, kao i nesmetanog razvoja odnosa između EU i Srbije.

Saradnja u ovoj oblasti će prevashodno biti usredsređena na izgradnju institucija, uključujući razvoj i primenu transparentnog i nepristrasnog sistema zapošljavanja, upravljanja kadrovima i napredovanja u državnoj službi, kontinuiranu obuku i promovisanje etike u državnoj upravi. Saradnja će obuhvatiti sve nivoe državne uprave, uključujući i lokalnu upravu.”

Prelazni sporazum ne sadrži odredbu koja se odnosi na normativnu sadržinu ovog zakona.

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma

Budući da Sporazumom i Prelaznim sporazumom nije određen poseban rok, radi se o opštem roku za usklađivanje zakonodavstva saglasno članu 72. Sporazuma.

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma

Odredbe ovog zakona su u skladu sa potpunim ispunjavanjem obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma.

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma

d) Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije

Nacionalnim programom za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju nije predviđeno donošenje ovog zakona.

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

a) Navođenje odredbi primarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (*the Treaty on the Functioning of the European Union*), Deo treći: Politike i unutrašnje mere Unije, i to:

- Naslov I: Unutrašnje tržište, čl. 26. i 27.
- Naslov IV: Slobodno kretanje ljudi, usluga i kapitala, Poglavlja 1, 2 i 3: Radnici, Pravo osnivanja i Usluge, čl. 45 – 62.
- Naslov VII: Zajednička pravila o konkurenciji, oporezivanju i približavanju zakona; Poglavlje 1: Pravila o konkurenciji, Odeljak 1: Pravila koja se primenjuju na učesnike na tržištu, čl. 101 - 106.

Predlog zakona o inspekcijskom nadzoru je potpuno usklađen sa ovim odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i ocene usklađenosti sa njima,

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.

5. Ukoliko ne postoje odgovarajuće nadležnosti Evropske unije u materiji koju reguliše propis, i/ili ne postoje odgovarajući sekundarni izvori prava Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost, potrebno je obrazložiti tu činjenicu. U ovom slučaju, nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa. Tabelu usklađenosti nije potrebno popunjavati i ukoliko se domaćim propisom ne vrši prenos odredbi sekundarnog izvora prava Evropske unije već se isključivo vrši primena ili sprovođenje nekog zahteva koji proizilazi iz odredbe sekundarnog izvora prava (npr. Predlogom odluke o izradi strateške

procene uticaja biće sprovedena obaveza iz člana 4. Direktive 2001/42/EZ, ali se ne vrši i prenos te odredbe direktive).

Predmet Predloga zakona o inspekcijskom nadzoru je sistemsko i objedinjeno uređenje planiranja i vršenja inspekcijskog nadzora, zajedničkih materijalno-pravnih, procesno-pravnih i institucionalnih aspekata i pitanja, kao i drugih povezanih i relevantnih pitanja inspekcijskog nadzora. Odredbe ovog zakona odnose se na inspekcijski nadzor koga vrše sve inspekcije u Republici Srbiji, pri čemu se u postupku vršenja inspekcijskog nadzora i drugih oblika službene kontrole koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora neposredno primenjuje poseban zakon, ako su u određenim oblastima pojedina pitanja inspekcijskog nadzora i službene kontrole tim zakonom uređena drukčije. U potvrđene međunarodne ugovore iz ovog člana spadaju i potvrđeni međunarodni ugovori koje je Republika Srbija zaključila sa institucijama Evropske unije i na osnovu kojih se sprovodi harmonizacija domaćih zakona i drugih propisa sa propisima EU. Takođe, ovaj zakon shodno se primenjuje na druge različite oblike nadzora i kontrole koga vrše drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima u skladu sa posebnim zakonima.

Na nivou Evropske unije materija inspekcijskog nadzora nije regulatorno objedinjena i obrađena jednim propisom - uredbom ili direktivom - zajedničkim za sve inspekcije, na način kako to čini Zakon o inspekcijskom nadzoru, saglasno članu 18. stav 2. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14). Inspekcijska materija na nivou Evropske unije obrađena je na sektorskom nivou kroz sektorske sekundarne i ostale izvore prava, a usklađivanje sa njima je predmet sektorskih (posebnih) zakona i drugih propisa Republike Srbije. Ovde spadaju zakoni i drugi propisi Republike Srbije kojima se uređuju tržišni nadzor i bezbednost neprehrambenih proizvoda, bezbednost hrane, zaštita životne sredine, zdravstvena ispravnost predmeta opšte upotrebe, zaštita potrošača, radni odnosi i bezbednost i zdravlje na radu, lekovi i medicinska sredstva, izgradnja objekata, saobraćaj, energetika i dr. oblasti i pitanja. U pripremu Predloga zakona o inspekcijskom nadzoru, u celom toku ovog procesa, kroz radnu grupu i konsultacije, aktivno su bili uključeni predstavnici nadležnih ministarstava i inspekcija u čijem delokrugu su propisi koji čine materiju inspekcijskog nadzora, a koji su usklađeni ili su u procesu usklađivanja sa propisima Evropske unije iz odgovarajuće oblasti, što uključuje ministarstva i inspekcije nadležne za poslove trgovine, turizma, poljoprivrede, životne sredine, zdravlja, radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, građevinarstva, saobraćaja, energetike i dr. ministarstava i inspekcije. Prilikom pripreme ovog zakona vodilo se računa i obezbeđeno je da ovaj zakon i posebni (sektorski) zakoni i drugi propisi, u koje su pretočena rešenja sektorskih sekundarnih i ostalih izvora prava Evropske unije ili je taj regulatorni proces u toku, budu u skladu, te da pravni instituti i rešenja ovog zakona budu usaglašeni sa pravnim tekovinama, načelima, praksom i standardima Evropske unije koji se odnose na inspekcijski nadzor, kao i na administrativno pravo i proces regulacije.

U mišljenju na Predlog ovog zakona, Evropska komisija istakla je da je ovaj predlog zakona usklađen sa načelima Evropske unije i pojmom i praksom Evropskog administrativnog (upravnog) prostora (*European Administrative Space - EAS*). Sugestije navedene u ovom mišljenju su ugrađene u odredbe ovog predloga zakona.

Predlog zakona o inspekcijskom nadzoru usklađen je sa međunarodnom, evropskom i komparativnom regulativom, dobrom praksom i savremenim standardima reforme inspekcijskog nadzora i inspekcija, planiranja i vršenja inspekcijskog nadzora (inspekcijski standardi). Ovo uključuje usklađenost sa analizama, istraživanjima, priručnicima i metodološkim materijalima institucija Evropske unije i međunarodnih razvojnih institucija: Organizacija za ekonomsku

saradnju i razvoj (OECD), Grupacija Svetske banke – Međunarodna finansijska korporacija (IFC), Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i dr, kao i renomiranih inostranih institucija nadležnih za regulatornu reformu i unapređenje nadzora nad primenom propisa, naročito evropskih zemalja, poput Britanske Kancelarije za bolju primenu propisa (UK BRDO).

Najznačajniji dokumenti, publikacije i materijali u ovoj oblasti, koji pružaju veoma korisne smernice, preporuke i iskustva za reformu i pripremu zakona kojim se uređuje inspekcijски nadzor, su:

- dokument Svetske banke „Kako reformisati inspekcije koje vrše nadzor nad privredom: Priprema, primena, izazovi“ (*“How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges“*);
- dokument Svetske banke „Reforma inspekcija: Da li postoje modeli?“ (*“Inspections Reforms: Do Models Exist?“*);
- dokument OECD „Reforma inspekcija: Zašto, kako i sa kojim rezultatima“ (*“Inspection Reforms: Why, How, And With What Results“*);
- analize i zaključci OECD „Primena propisa i inspekcije“ (*“Regulatory Enforcement and Inspections“*);
- dokument EU – Evropski parlament-Generalni Direktorat za unutrašnje politike „Od sive ka formalnoj ekonomiji: Ujednačavanje pravila na Jedinstvenom tržištu EU“ (*“From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing Field in the Single Market“*);
- dokument institucija EU „Siva ekonomija i neprijavljeni rad“ (*“Shadow Economy and Undeclared Work“*).

Takođe, u pripremi ovog predloga zakona korišćena su iskustva, dobra praksa i zaključci međunarodnih konferencija o reformi inspekcijskog nadzora i inspekcija, na kojima su učestvovali brojni evropski stručnjaci za inspekcijски nadzor, administrativno pravo i regulatornu reformu i prezentovana brojna iskustva zemalja članica EU koje su sprovele ovakve reforme. Ove konferencije su održane 2012. i 2014. godine u Londonu, Velika Britanija, u organizaciji UK BRDO.

Dodajemo i da je Predlog zakona usaglašen i sa srpskim standardom SRPS ISO/IEC 17020:2012 „Ocenjivanje usaglašenosti – Zahtevi za rad različitih tela koja obavljaju kontrolisanje“ (autorska i srodna prava na ovom standardu pripadaju Institutu za standardizaciju), koji je identičan standardu *ISO/IEC 17020:2012 “Conformity assessment - Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection”*.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?

Navedeni dokumenti evropskih i međunarodnih institucija nisu prevedeni na srpski jezik, a dostupni su na engleskom jeziku preko navedenih internet stranica.

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?

Da, na engleski jezik.

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti

U izradi zakona učestvovali su domaći i strani konsultanti i stručnjaci koje je angažovao USAID Projekat za bolje uslove poslovanja, koji su aktivno doprineli analizi i usklađivanju ovog zakona sa međunarodnom, evropskom i komparativnom

regulativom, dobrom praksom i savremenim inspekcijskim standardima i dali afirmativno mišljenje o ovoj usklađenosti.

U vezi sa ovim predlogom zakonom, ističemo da je ostvarena komunikacija i saradnja sa Evropskom komisijom. Evropska komisija je dala pozitivno mišljenje na ovaj predlog zakona.

Transparentnost pripreme ovog predloga zakona i primenu principa i pravila dobre regulatorne prakse pratila je nevladina organizacija Transparentnost Srbija, podržana od Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ), koja pozitivno ocenjuje ovaj regulatorni proces.